

INITIATIVE INTERNATIONALE POUR L'UNION AFRICAINE (I.U.A.)

Colloque sur le thème :

**« L'Union africaine et ses diasporas : analyses et perspectives
pour une plus grande contribution des diasporas au développement de l'Afrique »**

Paris - 30 octobre 2006 - Palais du Luxembourg

DROIT DE VOTE ET REPRESENTATION POLITIQUE DES AFRICAINS DE L'ETRANGER

Par Serge ABESSOLO

Docteur en Droit

Avocat au Barreau de Paris

Chargé d'enseignement à la Faculté de Droit de Reims

Le problème du droit de vote et d'éligibilité des africains résidant hors du territoire de leurs pays d'origine n'est pas le sujet le plus débattu de tous ceux qui agitent les démocraties africaines depuis 1990. En effet, les Africains résidant à l'étranger sont placés dans des situations différentes par rapport à l'exercice de leurs droits politiques dans leurs pays d'origine. Pour autant, cette question ne fait pas l'objet d'une attention particulière de la part de ces Etats ou de leurs organisations régionales ou continentales représentatives. Tout juste quelques réactions suscitées ici ou là, quelques prises de position, de principe ou d'opportunité, témoignent-elles de ce que le sujet ne laisse néanmoins personne totalement indifférent.

Un aperçu rapide des législations des pays africains en la matière permet de les distinguer en deux grandes catégories.

La première catégorie concerne les pays dont les ressortissants résidant à l'étranger jouissent de tout ou partie de leur citoyenneté politique. C'est par exemple le cas de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, de la Côte-d'Ivoire, du Bénin, du Burundi, du Gabon, du Mali, du Niger, de la République Centrafricaine, de Sao Tomé, de la Tunisie ou du Sénégal. Les ressortissants de ces pays résidant à l'étranger exercent leur droit de vote à l'occasion des différentes élections politiques organisées dans leurs pays. A condition d'être régulièrement inscrits sur les listes électorales tenues par les missions diplomatiques et consulaires, ils participent généralement à l'élection présidentielle et au référendum, et quelquefois, selon les pays, à l'élection des députés, plus rarement aux élections locales. Parfois, ils bénéficient d'une représentation au Parlement. C'est le cas des Algériens, depuis très longtemps. C'est aussi le cas des Maliens, dont 13 députés parmi les 129 que compte l'Assemblée Nationale représentent les Maliens habitant à l'étranger. C'est également le cas des Sénégalais, pour lesquels un député des Sénégalais de l'extérieur est nommé par le Président de la République. C'est encore, assez paradoxalement, le cas des Mauritanien. En effet, alors que les Mauritanien de l'étranger ne sont pas autorisés à voter lors des élections dans leur pays¹, 3 sénateurs, élus par les 53 sénateurs représentant les collectivités territoriales les représentent au sein de la Chambre Haute du Parlement.

¹ Le 30 mars 2006, un groupe de Mauritanien de l'étranger réuni au sein d'un mouvement dénommé "Convergence Républicaine pour l'Instauration de la Démocratie en Mauritanie" a initié une pétition à l'intention des partis

A l'opposé, la deuxième catégorie regroupe les pays dont les ressortissants résidant à l'étranger ne jouissent pas de leur citoyenneté politique, soit parce que les textes ne le prévoient pas, soit parce que les dispositions y relatives ne sont pas mises en oeuvre. Bien souvent, dans ces pays, la question ne fait même pas l'objet de débats publics. C'est le cas notable du Cameroun, de la République du Congo ou du Togo. Parfois, elle est tranchée par la justice. Au Maroc par exemple, alors que les élections législatives de 1984 avaient permis au pays de connaître une première expérience en matière de droit de vote et de représentation institutionnelle des Marocains de l'étranger, une décision de la Cour Suprême en date du 26 septembre 2002 a rejeté le recours formé par des associations représentatives des Marocains résidant à l'étranger à l'issue des élections législatives de la même année, dont ils avaient été exclus par un décret du Premier ministre du 8 août 2002². De même au Zimbabwe, une décision de la Cour Suprême, siégeant en tant que Cour Constitutionnelle, a tout simplement rejeté une demande introduite par un groupe de citoyens expatriés, en faveur du droit de vote aux ressortissants zimbabwéens travaillant et vivant à l'étranger lors des élections législatives du 31 mars 2005³.

Dans d'autres pays en revanche, la question du droit de vote des personnes vivant à l'étranger est posée dans le débat public. C'est notamment le cas au Burkina Faso, où des débats télévisés sont parfois consacrés à cette question⁴. C'est aussi le cas en République Démocratique du Congo, où le seul argument pour refuser le droit de vote aux Congolais de l'extérieur lors des élections générales de 2006 semble avoir été le manque de moyens pour financer les élections à l'étranger. Pour satisfaire à la revendication des Congolais de l'extérieur, le Président de la Commission Electorale Indépendante a indiqué, dans un communiqué très officiel, que ceux d'entre eux qui arriveraient à regagner le Congo pendant la période d'identification et enrôlement des électeurs pourraient prendre part au vote⁵. Il est évident, cependant, que très peu de Congolais auront fait un tel voyage.

Certains pays marquent une évolution sur la question. C'est le cas de la Tunisie, où le Président Ben Ali, à l'occasion du discours qu'il prononça à l'ouverture de la campagne pour les élections présidentielles et législatives d'octobre 2004, avait fait part de sa volonté de permettre une représentation des Tunisiens de l'étranger au Parlement⁶. Il semble également que les Marocains résidant à l'étranger pourraient participer aux élections législatives de 2007 et retrouver une représentation au Parlement, notamment depuis l'annonce faite par le Souverain dans son discours du 6 novembre 2005 de créer un Conseil Supérieur des Marocains de l'Etranger et de mettre en place des circonscriptions électorales à l'étranger⁷. Enfin, la presse a révélé que les

politiques et organisations de la société civile mauritaniens pour les aider à défendre leur droit. Cf. : « Lettre aux Partis et Organisations de la Société Civile : Pour le vote des Mauritaniens à l'étranger. » <http://www.cridem.org>.

² Cf. : « Le droit de vote et d'éligibilité des MRE », *BLADINET*, publié le 28 septembre 2002 ; A. Baghadi, « Droit de vote des MRE : le verdict des sages », *L'Economiste*, publié par *BLADINET* le 23 août 2003. <http://www.bladi.net>.

³ Cf. : « Refus de vote aux Zimbabwéens de la diaspora », *Panapress*, 18 mars 2006. <http://www.panapress.com>.

⁴ Lire par exemple : Adama Ouédraogo Damiss, « Vote des Béninois à Ouagadougou : ça relance le débat sur les Burkinabè de l'étranger », *L'Observateur Paalga*, 7 mars 2006, publié par *Le faso.net*. <http://www.lefaso.net> ; Adama Ouédraogo Damiss, « La migration au Burkina : y a-t-il une politique en la matière ? », *L'Observateur Paalga*, 13 avril 2006, publié par *allAfrica.com*. <http://allafrica.com>.

⁵ Cf. : « Les Congolais de l'étranger peuvent voter... », *Le Potentiel*, vendredi 19 août 2005. <http://lepotentiel.com>.

⁶ Discours du Président Zine El Abidine Ben Ali à l'ouverture de la campagne pour les élections législatives et présidentielles, 10 octobre 2004. <http://www.ote.nat.tn>.

⁷ Lire par exemple : « Les Marocains résidant à l'étranger veulent faire entendre leur voix », *Infos du Maroc*, 18 avril 2006. <http://www.infosdumaroc.com>.

Kényans de la diaspora pourraient voter lors des élections générales qui seront organisées en décembre 2007, ce d'autant plus que les chapitres 32 et 43 de la Constitution le prévoient⁸.

La situation des africains résidant hors de leurs pays d'origine au regard de l'exercice de leurs droits politiques reçoit donc un traitement différent selon les pays, très critiquable dans de nombreux cas.

Or, pour la diaspora et pour l'ensemble des pays de l'Union africaine, le sujet présente un intérêt politique certain et revêt incontestablement le caractère d'une question d'actualité, pour deux raisons essentielles : tout d'abord, le droit de vote est consubstantiel à l'exercice des droits et des libertés démocratiques dont jouit tout citoyen d'un pays, quel que soit son lieu de résidence ; ensuite, depuis la proposition faite par le Sénégal en ce sens, l'idée de faire de la Diaspora la sixième région de l'Union africaine, bien qu'elle n'ait pas encore pu trouver de solution dans les textes, n'en est pas moins dans les esprits, le Président de la Commission de l'Union africaine déclarant lui-même, au cours d'une conférence de presse à Paris le 27 octobre 2005, que « *pour nous, la place de la diaspora est fondamentale. L'Afrique ne peut pas avoir de devenir sans la diaspora qui est aujourd'hui une partie intégrante du continent et qui va au-delà de l'Afrique physique* »⁹. Dès lors, la question de la participation des Africains de la diaspora aux affaires publiques dans leurs pays doit être posée au plus haut niveau du débat politique et recevoir la réponse qu'exige la confrontation des différentes situations aux principes démocratiques et aux dispositifs juridiques.

A cet égard, sans doute chaque Etat africain, confronté à la question du droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants qui résident à l'étranger, s'interroge-t-il sur les difficultés, réelles et de plusieurs ordres, qu'une telle entreprise comporte. Sans doute également, les responsables politiques de ces pays et les observateurs s'interrogent-ils sur l'importance du vote de ces citoyens vivant hors du territoire national autant que sur le sens de ce vote. Toutefois, au plan juridique autant qu'au plan politique, on ne peut sacrifier sur l'autel des considérations factuelles d'opportunité ou d'ordre financier, ce que commandent les principes de l'Etat de droit et de la démocratie, à savoir que la citoyenneté s'exprime de façon privilégiée à travers le droit de vote et d'éligibilité et que nul ne peut en être exclu en raison de sa résidence établie à l'étranger.

C'est sous ce postulat de base qu'il convient tout d'abord de rappeler les fondements juridiques de la citoyenneté politique des africains résidant à l'étranger. Il sera ensuite plus aisé d'affirmer que la participation politique des africains qui sont établis hors du territoire de leurs pays d'origine est une exigence démocratique.

I. LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA CITOYENNETE POLITIQUE DES AFRICAINS RESIDANT A L'ETRANGER

Les fondements juridiques de la citoyenneté politique des Africains résidant à l'étranger sont à rechercher dans les textes internationaux, les Constitutions et les lois qui contiennent les principes juridiques de l'Etat de droit et de la démocratie et qui reconnaissent à chaque personne, sans distinction, des droits politiques inaliénables et imprescriptibles. Ils sont aussi à rechercher dans la légitimité politique de la Diaspora, que lui confère sa reconnaissance juridique internationale.

⁸ Lire : « Les Kényans de la diaspora pourraient voter en 2007 », *GRIOO.COM*. <http://www.grioo.com>.

⁹ « L'Union africaine s'intéresse à la diaspora », *Panapress*, jeudi 27 octobre 2005. <http://www.panapress.com>.

A. La participation politique des expatriés : un droit fondamental internationalement reconnu

Parmi les colonnes qui constituent le portique du temple des droits de l'homme, les droits civils et politiques constituent de vieilles libertés classiques. Après la Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen de 1789, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 élaborée dans le cadre des Nations Unies et dont le monde entier va célébrer les 60 ans en 2008, constitue l'un des textes fondamentaux en la matière. Le recours à ce texte apparaît incontournable lorsqu'on veut traiter une question comme celle de la citoyenneté politique des personnes vivant hors du territoire du pays dont elles ont la nationalité.

En effet, selon l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme,

« Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. »

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques annexé à la déclaration universelle confirme ce droit en ajoutant en son article 25 que

« Tout citoyen a le droit et la possibilité (...) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques et honnêtes »

Ainsi, selon ces textes, la citoyenneté reconnue à toute personne se traduit dans la participation politique à la gestion des affaires publiques de son pays. Elle est l'expression d'un droit, celui de proposer, de participer et d'accompagner les décisions qui concernent la vie de la cité. Cette participation à la gestion des affaires publiques s'exprime par le vote, acte par lequel tout citoyen d'un Etat manifeste sa volonté politique par le biais d'un scrutin, et ainsi, élit ses représentants et ses gouvernants. Le vote est donc une prérogative consubstantielle à la qualité de citoyen. Il est à la base de la Démocratie.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi lors de la 18^{ème} Conférence de l'Organisation de l'Unité Africaine (O.U.A.)¹⁰ et entrée en vigueur le 21 octobre 1986, contient des dispositions identiques. En effet, l'article 13 alinéa 1^{er} de ce texte dispose :

« Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi. »

La Charte, ratifiée à ce jour par 49 des 53 Etats de l'Union africaine, fait incontestablement autorité en la matière dans les législations des pays du continent.

Telle qu'elle est envisagée dans les textes fondamentaux, la citoyenneté politique repose sur le critère de la nationalité, c'est-à-dire sur le lien juridique et politique qui rattache une personne à

¹⁰ L'O.U.A. est devenue l'Union africaine (U.A.) aux termes de l'Acte constitutif adopté le 11 juillet 2000 à Lomé.

un Etat¹¹ et qui emporte tous les droits et tous les devoirs. En aucun cas, elle ne peut être fondée sur le critère de la résidence, laquelle peut n'être que temporaire.

En effet, ni la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui lui est annexé, ni la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ne distingue selon que la personne ou le citoyen titulaire du droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays réside sur le territoire de ce pays ou à l'extérieur de celui-ci. Les trois textes maintiennent une parfaite égalité entre les citoyens, en restant totalement indifférents à leur lieu de résidence. Les membres de la diaspora africaine, qui n'ont pas perdu leur nationalité par le seul fait de leur expatriation, conservent donc la plénitude de leurs droits politiques.

Ainsi, on est citoyen à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire national. Les Africains résidant à l'étranger sont des citoyens aussi longtemps qu'ils resteront hors de leurs pays, ce qui leur réserve le droit de voter et d'être élus malgré la distance qui les sépare de celui-ci.

La plupart des Etats africains ayant ratifié la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies ainsi que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, il faut tirer de la lecture des dispositions qui viennent d'être évoquées deux conséquences. Tout d'abord, sans doute doit-on considérer que toutes les constitutions et toutes les lois électorales africaines qui tendraient à refuser aux citoyens résidant hors du territoire national le droit et la possibilité de voter et d'être élus sont contraires à ces textes fondamentaux. Ensuite, le vote des citoyens résidant hors de leurs pays n'est qu'une simple question de modalités et non pas une question de droit. Autrement dit, il s'agit seulement de répondre à la question de savoir si les Etats sont en mesure ou non d'organiser la participation politique de leurs ressortissants établis à l'étranger, et non pas de s'interroger sur le point de savoir si les Africains de la diaspora ont ou non le droit de vote aux élections politiques dans leurs pays et le droit d'être représentés dans les institutions de la République.

L'application des dispositions qui viennent d'être évoquées et de l'ensemble des principes de la participation politique à l'égard des expatriés relève de l'obligation des Etats africains d'assurer le respect et la protection effective des droits fondamentaux de chaque citoyen. Il s'agit donc d'une obligation légale, soumise comme telle au contrôle juridictionnel et notamment, celui des juridictions suprêmes. Le respect des principes et des règles de l'Etat de droit, auxquels les Etats africains adhèrent, le commande.

B. La reconnaissance juridique internationale de la diaspora

Lors d'un colloque organisé à Abidjan en février 1997 sur le « Retour en Afrique des cadres et diplômés africains »,¹² Monsieur Idé Oumarou, ancien Secrétaire général de l'O.U.A, disait :

« On ne peut, a priori, humainement, rien opposer à un homme responsable, civiquement bien fait et intellectuellement accompli, qui choisit de mettre ses connaissances et ses compétences professionnelles à la disposition d'un pays d'accueil qui lui offre, en contrepartie, des satisfactions sans commune mesure avec celles auxquelles il pourrait normalement prétendre dans son pays d'origine »¹³

¹¹ *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 15^{ème} édition, 2005, p. 418.

¹² Voir : AFRIQUE EDUCATION n° 31 - Mars 1997 : « Retour en Afrique des cadres et diplômés africains : la stratégie proposée à Abidjan les 5, 6 et 7 février 1997. »

¹³ Op. cit., p. 22.

Le propos a sans doute contribué à déculpabiliser tous ceux qui ont quitté l'Afrique pour aller chercher ailleurs de meilleures conditions de travail et de rémunération notamment. Mais il a surtout permis de légitimer tout départ volontaire de son pays en reconnaissant à chacun le droit de vivre où bon lui semble. Cette légitimation du phénomène de l'expatriation trouve son fondement juridique, elle aussi, dans les textes fondamentaux relatifs aux droits de l'homme.

Tout d'abord, la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont l'article 13 dispose :

- « 1. Toute personne a le droit de circuler et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un pays.
2. Toute personne a le droit de quitter tout pays y compris le sien et de revenir dans son pays. »**

Ensuite, l'article 12 alinéas 1 et 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui stipule en des termes quasi identiques et plus précis encore :

- « 1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi.
2. Toute personne a le droit de quitter tout pays y compris le sien et de revenir dans son pays. Ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques. »**

Autrement dit, le droit de quitter son pays, et le droit de revenir dans son pays, relève de la liberté individuelle juridiquement reconnue, quelles que soient les raisons, politiques, économiques ou intellectuelles pour lesquelles une personne décide de quitter le pays dont il a la nationalité pour aller s'installer dans un autre pays.

La reconnaissance juridique du phénomène de l'expatriation fonde ainsi la légitimité politique de la Diaspora en tant que composante de la population de son pays d'origine. Dès lors, l'aspiration au droit à l'existence politique des membres de la Diaspora n'est pas une simple revendication à inscrire au tableau des doléances politiques. Elle est l'expression du lien juridique et politique non rompu avec le pays d'origine.

L'Union africaine elle-même semble avoir placé au plus haut niveau de ses préoccupations la nécessité de prendre en compte la Diaspora et de déterminer les modalités de coopération avec celle-ci. En effet, à l'issue de la 3^{ème} session extraordinaire de son Conseil Exécutif, qui s'est tenue du 21 au 24 mai 2003 à Sun City en Afrique du Sud, l'Union africaine a décidé de mettre en œuvre « *L'Initiative diaspora* » élaborée par la Commission, pour laquelle un rapport lui avait été présenté¹⁴. Réitérant « *la disposition de l'Union africaine à collaborer étroitement avec les communautés de descendance et d'origine africaine, en vue de renforcer leurs relations et leurs liens* », le Conseil confirme son appui à « *l'initiative prise par la Commission de convoquer (...) un atelier technique en vue d'élaborer un document cadre et de faire des recommandations sur la relation entre l'Union africaine et la diaspora.* » Par ailleurs, soulignant « *la nécessité pour l'Union africaine de s'intéresser et de trouver une solution aux questions et aux événements affectant la vie et le bien-être des Africains de la diaspora* », le Conseil, aux termes des paragraphes 8 et 9 de sa décision, « *encourage les Etats membres et les dirigeants africains à réagir*

¹⁴ « Décision sur la mise en œuvre de l'Initiative diaspora dans le cadre de l'Union africaine », Conseil Exécutif de l'Union africaine. Doc.Ext/EX/CL/5 (III).

positivement aux initiatives visant à promouvoir les relations et la coopération entre la diaspora et l'Afrique » ainsi que « les missions diplomatiques africaines à l'étranger à entretenir des relations étroites avec les représentants de la diaspora dans leurs pays d'accréditation. »

C'est sans doute la décision de l'Union africaine sur la mise en oeuvre de l'Initiative diaspora qui explique le fait que depuis quelques années, les Etats africains s'efforcent d'organiser la gestion administrative de la Diaspora. En effet, la nomination d'un Ministre chargé des ressortissants de l'étranger, la création au sein des Ministères des Affaires Etrangères d'un service en charge des ressortissants de l'étranger ou encore l'incitation, voire le soutien à la création dans les pays d'accueil de fédérations ou conseils représentatifs des ressortissants d'un pays, font partie d'une série de mesures qui traduisent la prise en compte par les Etats africains du phénomène de la Diaspora.

Plus encore que la reconnaissance juridique, l'Union africaine semble désormais rechercher symboliquement le « rattachement physique » de la diaspora au continent. L'idée avait été émise par le Sénégal qui, constatant que le mot « diaspora » était absent de l'Acte constitutif de l'Union africaine, avait suggéré de combler cette lacune en faisant de celle-ci la sixième région du continent, à côté des cinq régions naturelles que sont l'Afrique du Nord, l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique de l'Est, l'Afrique Centrale et l'Afrique Australe. « *Si la diaspora est intégrée comme sixième région, les pays du continent ne pourront qu'y gagner* », affirmait encore le Ministre sénégalais des Affaires étrangères en juillet 2006 à l'occasion de la deuxième Conférence d'intellectuels d'Afrique et de la diaspora (CIAD II) à Salvador de Bahia au Brésil¹⁵.

Bien qu'aucune décision officielle n'ait encore été prise en ce sens, la Déclaration adoptée en fin de compte à l'issue de la CIAD II, en renouvelant « *l'appel aux leaders africains pour que la Diaspora soit considérée comme la sixième région du continent* »¹⁶ invite néanmoins et encourage « *la pleine participation de la diaspora africaine à l'édification de l'Union africaine en tant que composante importante* » de celui-ci¹⁷. De même, à l'occasion du 7^{ième} sommet Léon Sullivan de juillet 2006, après que le Président Olusegun Obasanjo a loué sa contribution dans les domaines socio-économiques et le bien-être des populations, un appel a été lancé à la diaspora africaine, constituée « *des hommes d'affaires, des intellectuels, des universitaires, des politiciens et des professionnels (...) qui incarnent véritablement des capacités et des potentialités africaines* », pour lui demander de s'impliquer dans le développement économique et social du continent¹⁸.

Dès lors, la Diaspora, dont l'Afrique attend une contribution de plus en plus importante pour son développement, ne peut être tenue à l'écart des processus de prise de décisions politiques et des instances de pouvoir dans les pays dont elle est originaire. « *La pleine participation de la diaspora africaine à l'édification de l'Union africaine* » doit donc s'entendre, non seulement comme la contribution dans les domaines socio-économiques, mais également comme la participation aux affaires publiques, c'est-à-dire l'exercice du droit de vote et d'éligibilité, si elle n'en est pas une condition préalable. La réalisation de celle-ci relève d'un devoir de justice à l'égard de la Diaspora ; c'est donc une exigence démocratique.

¹⁵ « L'idée de la diaspora comme sixième région africaine fait son chemin », *Panapress*, 14 juillet 2006. <http://www.panapress.com>.

¹⁶ Déclaration de Salvador du 14 juillet 2006.

¹⁷ « L'idée de la diaspora comme sixième région africaine fait son chemin », op. cit.

¹⁸ « Appel au renforcement des relations entre l'Afrique et sa diaspora », *Panapress*, 20 juillet 2006. <http://www.panapress.com>.

II. LA PARTICIPATION POLITIQUE DES AFRICAINS RESIDANT A L'ETRANGER : UNE EXIGENCE DEMOCRATIQUE

La participation politique des africains qui sont établis hors du territoire de leurs pays d'origine est incontestablement un droit. Dès lors, aucun prétexte ne peut justifier ni le refus du droit de vote, ni l'absence de représentation politique de ces citoyens jouissant de leurs droits civiques et politiques.

En effet, on ne peut être Citoyen et ne pas voter ; de même, on ne peut faire partie du peuple souverain et ne pas être représenté au plan politique. Ce sont les principes de la démocratie qui l'exigent. Les Etats africains doivent donc s'efforcer de rétablir avec leurs diasporas ce lien politique nécessaire qu'une vision « politicienne » de courte vue a distendu, et parfois rompu, en reconnaissant à celles-ci la totalité de leurs droits à prendre part à la direction des affaires publiques dans leurs pays d'origine.

A. Rétablir le droit de vote des Africains résidant à l'étranger pour une expression totale de la souveraineté du peuple

Si on accepte les fondements juridiques de la participation politique des africains résidant à l'étranger, on admet aisément qu'il n'y a que de mauvaises raisons pour justifier leur exclusion politique.

Un certain nombre de considérations générales autour du vote des Africains résidant à l'étranger montrent que le regard des pays africains sur leurs diasporas est d'abord et fondamentalement un acte politique. En effet, le questionnement à propos du vote des Africains de l'étranger porte sur l'électorat que représentent ces citoyens établis hors du territoire national, aussi bien sur l'importance quantitative de celui-ci que sur sa sensibilité politique, c'est-à-dire sur le sens de son vote. A cet égard, l'opinion généralement répandue est que les Africains qui vivent à l'étranger sous des cieux sensiblement « plus démocratiques » et dont l'expression politique serait « plus libre » et surtout « plus éclairée », sont traditionnellement hostiles aux pouvoirs en place dans leurs pays respectifs et votent généralement en faveur de l'opposition. Dès lors, en les privant du droit de vote, l'opposition perdrait une part substantiel de son électorat.

Or, tout d'abord, cette opinion n'a aucun caractère scientifique car aucune donnée statistique ne permet de la crédibiliser. Du reste, l'hypothèse sur laquelle elle se fonde n'est pas vérifiée puisqu'il apparaît, dans certains cas et pour des raisons diverses, que l'opposition elle-même n'a pas toujours été favorable au vote des personnes qui résident à l'étranger¹⁹. Ensuite, cette opinion est irrecevable au regard des principes de l'Etat de droit et de la démocratie car on ne peut reconnaître ou refuser de reconnaître à des citoyens leurs droits civiques et politiques en fonction de l'opinion que l'on se fait de leur sensibilité politique.

Des préoccupations d'ordre financier sont également exprimées. En effet, on argue quelquefois de l'absence de moyens financiers pour financer les élections à l'étranger. Or, il est constant que les budgets des Etats africains ne supportent pas toujours la totalité du coût des

¹⁹ Lire par exemple, à propos du Togo : « Entretien de Togocity avec Zepp Kouété, Administrateur délégué du MDTE » (Mouvement citoyen de la Diaspora Togolaise en Europe). 2006. <http://togocity.com>.

élections organisées dans ces pays, car un volet important de l'aide financière internationale dont ils bénéficient au titre du renforcement de l'Etat de droit et du processus démocratique est destiné à l'organisation d'élections libres.

Les arguments proposés pour refuser aux Africains résidant à l'étranger le droit de participer aux élections politiques dans leurs pays sont donc tous contestables. Il faut immédiatement leur opposer le fait que toutes les constitutions des pays africains affirment le principe de base de la démocratie représentative selon lequel :

« La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. »

En effet, le peuple exprime sa souveraineté en votant afin de choisir ses représentants ou de faire valoir son point de vue lors d'un référendum. C'est cette participation des citoyens qui fonde et légitime la démocratie.

Il n'y a donc pas de démocratie en l'absence de droit de vote, parce que le peuple souverain n'est pas en mesure de s'exprimer, et il ne saurait y avoir de démocratie lorsqu'une partie de ce peuple souverain est privée du droit de vote.

La citoyenneté est un droit, elle ne s'octroie pas. Elle est, faut-il le rappeler, le droit pour toute personne de proposer, de participer et d'accompagner les décisions qui le concernent. Nul ne peut donc être exclu de la participation à la gestion des affaires publiques alors qu'il fait partie du peuple souverain. En effet, qu'ils vivent sur le territoire national ou qu'ils résident à l'étranger, tous les citoyens d'un même pays forment un même corps politique. Dès lors, tout acte visant à priver les Africains résidant à l'étranger du droit de prendre part aux élections dans leurs pays d'origine constitue la violation d'un droit et entraîne la rupture de l'égalité entre citoyens d'un même pays. Il porte une grave entorse à la démocratie représentative, que les lois fondamentales de ces Etats ont pourtant instituée.

La discrimination politique à l'égard de la Diaspora est d'autant plus injuste qu'il existe chez ces africains résidant à l'étranger une véritable aspiration au droit à l'existence politique, qui s'exprime de différentes manières, dans un vaste champ s'étendant de l'intense activité associative de certains jusqu'à l'authentique militantisme politique des autres. L'exclusion de ces citoyens des consultations électorales et des lieux de pouvoir est alors vécue comme un acte de défiance à leur égard. Dès lors, à la veille des échéances électorales dans certains pays, il n'est pas étonnant qu'une forme d'opposition s'organise à l'étranger, qui ne discute pas tant les mérites des programmes des candidats en lice que prioritairement leur propre droit à prendre part au scrutin.

Ainsi, à titre d'exemple, les élections législatives et présidentielles du 30 juillet 2006 en République Démocratique du Congo ont montré que pour les Congolais résidant à l'étranger, la reconnaissance de leur droit de vote était l'objectif prioritaire de leurs revendications politiques. En effet, regroupés ou isolément, les Congolais de l'extérieur ont tous exprimé leur frustration et leur incompréhension des raisons pour lesquelles ils demeuraient exclus des premières consultations libres et pluralistes organisées dans leur pays depuis 40 ans. Une « Lettre à la Nation », publiée par une organisation dénommée « Congo Avenir », a martelé : « *L'exclusion du processus électoral des Congolais résidant à l'étranger est inacceptable. Elle traduit la violation de leur droit légitime de vote, dans les choix qui engagent le destin de leur pays. Cette mise à l'écart n'honore pas le Congo. Elle affecte le rayonnement de sa crédibilité et met en cause l'existence même de la République, en tant que Nation, formée d'une seule communauté nationale indivisible* »²⁰. On pouvait également lire dans la presse : « *Il y a une volonté*

²⁰ Cf. : « RD Congo Avenir - Lettre à la Nation ». <http://www.congoavenir.com>.

délibérée de nous écarter. La CEI a bénéficié de moyens importants qui lui permettaient d'organiser les élections dans des pays comme la France et la Belgique. On a refusé de le faire comme pour nous punir d'avoir quitté le pays. (...) En refusant d'associer les Congolais de l'extérieur à ces élections, on crée une différence entre eux et leurs compatriotes restés aux pays. C'est une grave erreur d'appréciation pour un pays qui a besoin de tous ses enfants pour être reconstruit (...) Comment nous convaincre d'apporter notre argent à la reconstruction nationale alors qu'on nous dit qu'on n'a pas besoin de nous pour les opérations de vote »²¹.

Dans la même situation, d'autres ressortissants africains avaient été conduits à organiser des votes symboliques. C'est le cas des représentants de partis politiques et d'associations de la diaspora camerounaise en octobre 2004 à Paris, « pour montrer à la communauté nationale et internationale que la diaspora camerounaise entend rester mobilisée et déterminée à recouvrer la pleine et entière mesure de ses droits citoyens ou qu'elle se trouve »²².

Les Marocains résidant à l'étranger, quant à eux, ont créé le « Congrès mondial des citoyens d'origine marocaine », pour donner voix au chapitre à une constellation d'associations sur le continent européen en vue des élections législatives de 2007. « Nous voulons participer au processus démocratique, faire bouger le système à la mesure de nos moyens (...). Le Maroc a tout intérêt à nous intégrer », ont-ils annoncé²³. Encouragés par le discours Royal du 6 novembre 2005, diverses associations marocaines ont publié un communiqué de presse le 24 juin 2006 dans lequel elles s'opposent « aux dernières déclarations relatives au report voire à la suppression pure et simple de la participation des MRE aux élections législatives prévues en 2007 »²⁴.

De même, les Togolais, regroupés au sein du Mouvement citoyen de la Diaspora Togolaise en Europe (MDTE), n'entendent pas demeurer spectateurs des élections qui auront lieu dans leur pays en 2007. Avec fermeté, ils déclarent : « Le vote des Togolais de la Diaspora est notre objectif premier et nous croyons que nous pouvons l'atteindre (...). Le Togo nous appartient tous et personne n'a le droit de refuser à un Togolais de l'étranger d'accomplir son devoir civique. »²⁵

Le rétablissement du droit de vote des africains résidant à l'étranger est donc une exigence démocratique dans les pays où celle-ci n'a pas été établie. Elle doit contribuer à rétablir l'égalité entre les citoyens d'un même pays. C'est pourquoi l'Etat a l'obligation d'organiser les conditions du vote de chacun, c'est-à-dire les conditions d'exercice de la souveraineté, pour chaque Citoyen, où qu'il ait choisi de vivre.

Comment y parvenir ? Quelles propositions pourrait faire la Diaspora elle-même, notamment à l'issue du présent colloque ?

L'Union africaine, rappelons-le, a été convaincue de faire de la Diaspora sa sixième région. Elle devrait donc prendre ses responsabilités à l'égard de cette Diaspora et, sur le fondement de la décision du Conseil Exécutif sur la mise en œuvre de l'Initiative diaspora, condamner toutes les formes d'exclusion des africains résidant à l'étranger du droit de vote dans leurs pays d'origine en tant que celles-ci ne sont pas acceptables au regard des principes démocratiques. L'organisation

²¹ Cf. : « La diaspora congolaise frustrée d'être exclue des élections », *Panapress*, Paris, 30 juillet 2006. <http://www.panapress.com>.

²² Cf. : « Vote symbolique de la diaspora camerounaise demain à Paris », *Panapress*, Paris, 9 octobre 2004. <http://www.panapress.com>.

²³ Cf. : « Les MRE et l'échéance 2007 », *BLADINET*, publié le 20 octobre 2005. <http://www.bladi.net>.

²⁴ Lire : « Les Marocains vivant à l'étranger veulent voter. Communiqué de presse », *YABILADI.COM*, 27 juin 2006. <http://www.yabiladi.com>.

²⁵ Cf. : « Entretien de Togocity avec Zepp Kouété, Administrateur délégué du MDTE », op. cit.

panafricaine pourrait ensuite adopter une recommandation aux termes de laquelle elle inviterait ses Etats membres à rétablir le droit de vote pour leurs citoyens résidant à l'étranger.

Chacun est bien conscient des difficultés d'ordre pratique que l'organisation des scrutins pose et en particulier celles qui tiennent à l'éloignement par rapport au bureau de vote. C'est pourquoi l'Union africaine pourrait compléter cette recommandation principale d'une seconde recommandation visant à permettre à ces derniers de prendre part aux élections nationales en votant dans les consulats selon les diverses modalités juridiques et techniques qu'offre le vote à distance : vote par procuration, vote électronique notamment.

Les Etats africains doivent ainsi se donner les moyens d'organiser « une citoyenneté à distance » pour leurs ressortissants établis à l'étranger, comme le font plusieurs Etats européens aujourd'hui. C'est à cette seule condition qu'ils pourront assurer « l'égalité de traitement politique » entre leurs citoyens vivant sur le territoire national et ceux qui sont établis à l'étranger et que les principes de la démocratie représentative seront véritablement respectés.

B. La représentation politique des africains résidant à l'étranger : un facteur de renforcement de la démocratie représentative

La représentation politique est le corollaire du droit de vote ; elle est un aspect essentiel de la gouvernance démocratique. La représentation politique fait proprement le peuple, le fait exister dans sa dimension essentielle, c'est-à-dire son unité.

La représentation politique des africains résidant à l'étranger fait partie de l'encadrement politique de ces populations, qui fait globalement défaut parce que pendant longtemps, la question des migrants africains a été traitée uniquement sous l'aspect économique. Aujourd'hui, il faut intégrer les dimensions politiques et sociales du traitement de ces populations africaines installées hors du continent, dans le but de les associer avec l'ensemble des composantes nationales à l'effort de développement global.

A cet égard, le présent colloque pourra peut-être aboutir à un appel pour une représentation politique des citoyens africains de la Diaspora.

Quand on parle de représentation politique, il s'agit bien entendu de la représentation parlementaire tout d'abord. Dans les pays dotés d'un Parlement bicaméral, le Sénat assure la représentation des collectivités locales. Mais l'on sait bien que, au-delà des collectivités locales, l'objectif du bicamérisme est d'assurer la représentation politique de l'ensemble des composantes de la population dans un pays, de sorte que souvent, c'est au Sénat, en tout cas dans la chambre haute du Parlement, que l'on trouve les représentants des citoyens qui résident à l'étranger. Ainsi en Mauritanie, comme il a été indiqué supra, 3 sénateurs, élus par leurs 53 collègues représentant les collectivités territoriales, représentent les Mauritaniens de l'étranger.

Le Maroc, dont le Parlement est également composé de deux chambres, semble avoir cessé d'hésiter sur la question de la participation politique des Marocains résidant à l'étranger pour envisager plus sérieusement de rétablir, dès les prochaines consultations électorales de 2007, leur droit de vote et d'éligibilité au Parlement. En effet, sans doute *« une nouvelle perspective qui incitera à*

repenser le problème de la représentation politique des marocains de l'étranger »²⁶ était-elle en vue depuis quelques années dans ce pays, qui a abrité en mars 2006 à Rabat une rencontre politique sur le thème : « Pour une implication de la communauté marocaine résidant à l'étranger (MRE) dans la gestion du processus démocratique au Maroc. » Les décisions Royales annoncées dans le discours du Souverain du 6 novembre 2005 portant notamment sur la création du Conseil Supérieur des Marocains de l'Etranger et leur représentation au sein de la Chambre des Représentants ainsi que sur la mise en place des circonscriptions électorales à l'étranger²⁷, ont alimenté les échanges autour de la nécessité de consacrer l'égalité entre citoyens marocains en matière de droits politiques et civiques²⁸.

De même en Tunisie, la seconde chambre du Parlement, la Chambre des Conseillers, créée par la réforme constitutionnelle du 26 mai 2002, comprend 126 membres. A l'occasion du discours qu'il prononça le 10 octobre 2004 à l'ouverture de la campagne pour les élections présidentielles et législatives du 16 au 23 octobre, le Président Ben Ali avait indiqué que « *la Tunisie attend beaucoup de ses filles et des fils à l'étranger pour qu'ils soient du meilleur soutien à son développement et donnent d'elle la meilleure image* » et annoncé : « *C'est pourquoi nous proclamons notre volonté de faire représenter notre colonie à l'étranger, au sein de la Chambre des Conseillers, afin de dynamiser sa participation à assumer les responsabilités de la chose publique, aux côtés des autres composantes de notre peuple et de ses diverses catégories.* » Une telle évolution annoncée de la législation, bien qu'elle n'ait pas encore été consacrée à ce jour, indique néanmoins la volonté politique de satisfaire à l'exigence démocratique.

C'est bien parce que « *la démocratie et l'Etat de droit ne peuvent se concevoir en l'absence d'une frange de la société (...) et sans associer l'ensemble des acteurs et des forces du pays...* »²⁹ que le Royaume du Maroc et la Tunisie ont conçu de consacrer cette évolution dans les rapports politiques avec leurs ressortissants vivant à l'étranger. A l'inverse, dans d'autres pays comme l'Afrique du Sud, la Fédération d'Ethiopie ou le Gabon, qui disposent également d'un parlement bicaméral, la question n'est pas évoquée.

Cependant, le bicamérisme n'est pas nécessaire pour assurer la représentation parlementaire des personnes résidant à l'étranger. Tout système parlementaire peut prévoir une telle représentation, dès lors que l'opinion politique s'est exprimée en ce sens. En effet, la plupart des parlements africains disposant d'une seule chambre, rien ne s'oppose à ce que les ressortissants de ces pays qui résident à l'étranger puissent avoir leurs représentants dans l'unique chambre du Parlement. A cet égard, rappelons qu'au Mali par exemple, parmi les 129 députés qui composent l'Assemblée Nationale, 13 représentent les Maliens habitant à l'étranger. De même, au Sénégal, c'est un député qui représente les Sénégalais de l'extérieur à l'Assemblée Nationale.

Dans la perspective d'une pleine participation de la Diaspora aux affaires publiques dans les Etats africains, il est important de considérer que la notion de représentation politique ne doit pas être limitée à la représentation parlementaire. Elle doit être entendue dans un sens plus large, qui vise la participation aux délibérations nationales par la présence ou la représentation au sein de toutes les instances représentatives des différentes composantes de la population. C'est pourquoi

²⁶ Ouafa Filali, « Le problème de la représentation politique des MRE », communication au colloque sur le thème : « Entre mondialisation et protection des droits - Dynamiques migratoires marocaines : histoire, économie, politique et culture », Casablanca, 13, 14 et 15 juin 2003.

²⁷ Cf. : « Les Marocains résidant à l'étranger veulent faire entendre leur voix », op. cit.

²⁸ Cf. : « Rencontre : consacrer la représentation politique des MRE », *Menara*, 6 avril 2006. www.menara.com.

²⁹ Propos de Mme Nouzha Chekrouni, Ministre déléguée chargée des Marocains résidant à l'étranger, lors d'une réunion tenue à Montréal le 18 juin 2006 avec des représentants de la communauté marocaine établie au Canada. Lire : « Mme Chekrouni explique la représentation des MRE au Parlement marocain », *YABILADI.COM*, 19 juin 2006. <http://www.yabiladi.com>.

on peut également envisager que les Africains de l'étranger puissent être représentés auprès d'autres institutions constitutionnelles comme le Conseil Economique et Social. L'exemple de l'Union africaine elle-même devrait encourager les Etats en ce sens. En effet, faut-il rappeler qu'aux termes des dispositions de l'article 4 des statuts du Conseil Economique, Social et Culturel de l'Union africaine, « vingt (20) organisations de la société civile (OSC) de la diaspora africaine telle que définie par le Conseil, dans les différents continents du monde », figurent parmi les 150 membres que compte cet organe consultatif de l'Union africaine. La présence de représentants de la Diaspora au sein des Conseils Economiques et Sociaux des pays africains serait d'autant plus justifiée que la contribution de celle-ci dans les domaines socio-économiques est reconnue et jugée très importante.

La Diaspora constitue une partie de la population africaine et de son patrimoine politique. Elle a donc le droit d'être représentée dans toutes les institutions où s'exprime la souveraineté du peuple, c'est-à-dire le pouvoir politique. L'ambition de l'Union africaine d'établir un partenariat solide entre les gouvernements et toutes les composantes de la société civile, en particulier la Diaspora, milite en faveur de cette représentation politique la plus large. Dès lors, les Etats qui se refusent à accorder le droit de vote à leurs ressortissants établis à l'étranger ou à organiser leur représentation politique doivent être considérés comme contrariant les objectifs et les aspirations de l'organisation panafricaine de transformer et d'intégrer le continent.

CONCLUSION

La culture démocratique repose sur deux principes essentiels : l'égalité et la liberté. L'égalité est assurée lorsque chaque citoyen est traité de la même manière devant la loi et les institutions. Le principe de l'égalité commande qu'aucun argument ne soit avancé pour exclure une partie du peuple du droit de vote ou du droit d'être élu. La liberté est garantie lorsque chacun peut s'exprimer, quelle que soit sa condition sociale et déléguer ses droits à ses représentants. Le principe de liberté exige que chaque citoyen d'un pays trouve, à chaque fois que le peuple est sollicité, les voies et les moyens garantis par l'Etat pour qu'il puisse faire connaître son opinion.

Le droit à l'exercice de la citoyenneté ne pouvant être limité, le refus opposé à certains membres de la Diaspora à cet égard est un déni de démocratie qui est contraire à l'évolution actuelle du monde. En effet, les hommes, les idées et les informations circulent de plus en plus dans ce monde saisi par la mondialisation et abaissant les frontières en tous genres. Dans ce contexte d'extrême mobilité, la résidence ne saurait être un critère pertinent d'exercice des droits politiques dans son pays. Les individus doivent pouvoir exercer leurs droits citoyens partout où ils se trouvent et s'installent.

L'appel lancé à la diaspora africaine pour lui demander de s'impliquer dans le développement économique et social du continent a été lancé depuis longtemps et tellement à haute voix qu'il a bien été entendu et que, d'ailleurs, il porte ses fruits. Mais il reste que les pays africains ne peuvent continuer de maintenir à l'écart des cercles de décision et des lieux de pouvoir leurs ressortissants qui sont installés hors du continent et dont ils disent qu'ils constituent « *les atouts offshore de l'Afrique* » (selon l'expression du Président Oluségun Obasanjo lors du 7^{ème} sommet Léon Sullivan de juillet 2006)³⁰.

³⁰ Cf. : « Appel au renforcement des relations entre l'Afrique et sa diaspora », Op.cit.

La participation politique des Africains de la Diaspora est une condition essentielle du développement de l'Afrique. Leur exclusion constitue une entrave à l'Etat de droit et à la démocratie, et comme toutes les autres entraves à l'Etat de droit et à la démocratie sur le continent, celle-ci ne pourra pas résister longtemps à la détermination de ceux dont les droits civiques et politiques sont ainsi confisqués.

Il paraît évident que la participation politique des Africains résidant à l'étranger renforcerait le processus démocratique dans leurs pays d'origine et ouvrirait à ceux-ci des potentialités insoupçonnées de soutien à l'effort d'édification nationale. Les Etats africains sont donc invités à encourager la participation de leurs citoyens résidant à l'étranger aux affaires qui les concernent en leur reconnaissant la totalité de leurs droits politiques, conformément aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples abondamment citée ci-dessus. C'est incontestablement dans ce sens que l'effort de démocratisation dans les pays africains doit être poursuivi, pour préserver l'unité du régime juridique des libertés publiques.