

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES JURIDIQUES (ED 101)

Institut de recherches Carré de Malberg (IRCM)-EA3399

THÈSE

présentée par :

Bagnon César ZOUHO

Soutenue le : 26 juin 2024

Pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université de Strasbourg**

Discipline/ Spécialité : **Sciences juridiques-Droit public**

LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS L'ESPACE CEDEAO-UEMOA

THÈSE dirigée par :

M. KOVAR Jean-Philippe

Professeur, Université de Strasbourg

CODIRECTEUR DE THÈSE :

M. MELEDJE Francisco Djedjro

Professeur, Université Felix Houphouet Boigny, Abidjan (Côte d'Ivoire)

RAPPORTEURS :

M. MATRINGE Jean

Professeur, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

M. SALL Alioune

Professeur, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (Sénégal)

AUTRES MEMBRES DU JURY :

M. FALL Alioune Badara

Professeur émérite, Université de Bordeaux

Mme RONDU Julie

Maitre de conférences, Université de Strasbourg

**LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS
L'ESPACE CEDEAO-UEMOA**

A mes parents bien aimés, pour l'éducation et les valeurs reçues et surtout pour m'avoir appris qu'on ne finit jamais de s'instruire.

A mon épouse et à mes enfants, en espérant avoir su être un modèle, car au bout de l'effort se trouve la récompense.

REMERCIEMENTS

La présente étude n'aurait pu être menée à son terme sans l'encadrement, le soutien et la disponibilité de mon Directeur de thèse, Monsieur le professeur Jean Philippe KOVAR, que je remercie non seulement pour avoir accepté de diriger cette thèse, mais aussi pour la pédagogie, l'ouverture d'esprit et la générosité dont il a fait preuve tout au long de ces années.

Ce sujet m'était particulièrement cher, et c'est seulement grâce à son appui et sa confiance que j'ai pu concrétiser ce projet de longue date.

Je tiens également à exprimer toute ma reconnaissance à Monsieur le professeur MELEDJE Djedjro Francisco, pour l'humilité dont il a fait preuve en acceptant de codiriger cette thèse, pour sa patience et ses conseils précieux qui m'ont guidé depuis le Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) obtenu à l'Université Félix Houphouët Boigny, en Côte d'Ivoire.

Mes mots de gratitude vont en outre à Monsieur le professeur Gabriel ECKERT, qui m'a ouvert les portes de l'Université de Strasbourg et qui depuis le Master II en Administration Publique Générale de l'ex Ecole Nationale d'Administration (ENA) de France, a toujours témoigné de la bienveillance à mon égard.

Dans cet élan, qu' il me soit permis de rendre un hommage particulier à ma famille biologique qui m'a porté pendant toutes ces années : à mon père, ZOUHO Gadj, qui m'a appris la persévérance , l'amour des études et le travail dans l'intégrité ; à ma mère GOKRA Dagba Madeleine, pour son soutien inconditionnel et la foi qu' elle a su me communiquer ; à mes frères et sœurs pour leur soutien ; et surtout à mon épouse DJEDJE Christelle Vanessa ainsi qu'à mes enfants Kahira , Kelila et Enzo qui ont partagé avec moi les aléas des études doctorales et dont la présence à mes côtés est source de réconfort et de paix , même dans les moments les plus critiques.

J'ajoute des mots de remerciements à l'endroit de ma famille professionnelle du Trésor Public de Côte d'Ivoire avec à sa tête Monsieur AHOUSI Arthur Augustin, Directeur Général et Monsieur SANOGO Bafétégué, Directeur Général Adjoint. Au sein de cette famille professionnelle, Monsieur TEHIA Kouassi Dattey Jean Baptiste, Agent Comptable des Créances Contentieuses et Monsieur YAPO Akpess Bernard, Directeur de la Stratégie et du Développement Institutionnel ainsi que leurs différents collaborateurs, ont su me montrer que l'instruction et la soif d'apprendre sont parfaitement compatibles avec une vie professionnelle accomplie.

Ma gratitude s'exprime également à l'endroit le docteur David SOLO-DOUZOUO qui fait partie de ces rencontres éclairantes que l'on fait à l'Université et que je remercie infiniment pour avoir suscité en moi l'envie d'entreprendre des études doctorales.

Enfin, que tous ceux, qui par leurs conseils, leur soutien ou simplement leur amitié, m'ont accompagné durant ce parcours trouvent ici, les marques de ma reconnaissance et de mon affection.

SIGLES ET ABBRÉVIATIONS

AES	Alliance des Etats du Sahel
AFSP	Association Française de Science Politique
AGEPE	Agence d'Etudes et de Promotion de l'Emploi
AOF	Afrique Occidentale Française
AQMI	Al Qaïda au Maghreb Islamique
AUE	Acte Unique Européen
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CAMES	Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur
CCGTEC	Gestion du Tarif Extérieur Commun
CEA	Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique
CEA	Communauté Economique Africaine
CEAO	Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest
CECA	Communauté du Charbon et de l'Acier
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEE	Communauté Européenne
CEEA	Communauté Economique de l'Energie Atomique
CEEAC	Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
CES	Conseil Economique et Social
CIJ	Cour internationale de Justice
CJCEDEAO	Cour de Justice de la Communauté Economique Des Etats d'Afrique de l'Ouest
CJUE	Cour de Justice de L'union Européenne
CJUEMOA	Cour de Justice de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
CMU	Couverture Maladie Universelle
CMUc	Couverture Maladie Universelle Complémentaire
CNDD	Coordination Nationale des Délégués Départementaux de la Filière Café Cacao

CODESRIA	Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique
COMESA	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe
COVID 19	CoronaVirus Infectious Disease 2019
CPPC	Conseil Permanent de la Profession Comptable
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
CSAO/OCDE	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/Organisation de Coopération et de Développement Economiques
DEA	Diplôme d'Etudes Approfondies
DECOFI	Diplôme d'Expertise Comptable et Financière
DIM	Discours International sur les Migrations
ECOMOG	Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group
ECOSOC	Conseil Economique et Social des Nations Unies
ECOWAS	Economic Community of West African States
ECOWASCJ	Economic Community of West African States Court of Justice
EPIC	Etablissement Public Industriel et Commercial
ERASMUS	EuRopean Action Scheme for the Mobility of University Students
ESB	Encéphalopathie Spongiforme Bovine
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FCD	Fonds Communautaire de Développement
FMI	Fonds Monétaire International
FMM West Africa	Free Movement of Persons and Migration in West Africa
FOSIDEC	Fonds de solidarité et d'Intervention pour le développement de la Communauté
GED	Groupe d'Etude des Discriminations
GIA	Groupe Islamique Armée
GIE	Groupements d'Intérêt Economique
GIPC	Ghana Investment Promotion Centre
GIPC	Ghana Investment Promotion Centre
GSIM	Groupe de Soutien à l'Islam et aux Musulmans

GSPC	Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus /Acquired Immunodeficiency Syndrome
LAP	Libya Africa Portfolio
LMD	Licence, Master, Doctorat
LURD	Liberians United for Reconciliation and Democracy
MDJT	Mouvement pour la Démocratie et la Justice au Tchad
MFDC	Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance
MNJ	Mouvement des Nigériens pour la justice
MPCI	Mouvement Patriotique de Côte d'Ivoire
MRAX	Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie
MUJAO	Mouvement pour l'Unité du Jihad en Afrique de l'Ouest
NANT	National Association of Nigerian Traders
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation pour la Coopération et de Développement Economique
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OI	Organisations Internationales
OIA	Organisations Internationales Africaines
OIF	Organisation Internationale de la francophonie
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMS	Organisation Mondiale de Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OPA	Observatoire des Pratiques Anormales
OUA	Organisation de l'unité africaine

PCJ	Postes de Contrôle Juxtaposés
PDCI RDA	Parti Démocratique de Côte d'Ivoire – Rassemblement Démocratique Africain
PFUA	Programme Frontière de l'Union Africaine
PIB	Produit Intérieur Brut
PIDESC	Pacte International Relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RDA	Rassemblement Démocratique Africain
SA	Société Anonyme
SADC	Communauté de Développement de l'Afrique Australe
SARL	Société à Responsabilité Limitée
SAS	Société par Actions Simplifiées
SERAP	Socio-Economic Rights and Accountability Project
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SNC	Société en Nom Collectif
STC	Secrétariat Technique Conjoint
TCE	Traité Instituant la Communauté Européenne
TCEE	Traité sur la Communauté Economique Européenne
TCR	Taxe de Coopération Régionale
TCUE	Traité Etablissant une Constitution pour l'Europe
TEC	Tarif Extérieur Commun
TEC-UEMOA	Tarif Extérieur Commun de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
TUE	Traité sur l'Union Européenne
UA	Union Africaine
UDAO	Union Douanière Ouest Africaine
UDEAO	Union Douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest
UE	Union Européenne

UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UFM	Union du Fleuve Mano
UIA	Union internationale des Avocats
ULIMO	United Movement for Democracy in Liberia
UMA	Union du Maghreb Arabe
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
US-AID	Agence des États-Unis pour le Développement International
WAEC	Conseil Ouest-Africain des Examens
WANS	West African National Secretariat
WAPIS/SIPAO	Système d'Information Policière de l'Afrique de l'Ouest

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE

L'ADÉQUATION APPARENTE DU DROIT DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES AUX OBJECTIFS D'INTEGRATION REGIONALE

TITRE I. LA DIVERSITÉ DES BÉNÉFICIAIRES DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

CHAPITRE I. LA RECONNAISSANCE DU DROIT À LA LIBRE CIRCULATION AUX PERSONNES PHYSIQUES

CHAPITRE II. L'ÉLARGISSEMENT DU DROIT À LA LIBRE CIRCULATION AUX PERSONNES MORALES

TITRE II. LA COHÉRENCE DU RÉGIME DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

CHAPITRE I. LA COMPLÉMENTARITÉ DES DROITS RECONNUS AUX BÉNÉFICIAIRES DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

CHAPITRE II. LA CONCILIATION DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES AVEC LES INTÉRÊTS LÉGITIMES DES ÉTATS

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉALISATION IMPARFAITE DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

TITRE I. UNE RÉALISATION INACHEVÉE

CHAPITRE I. LA CONSTRUCTION INCOMPLÈTE DU DROIT DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS L'ESPACE CEDEAO-UEMOA

CHAPITRE II. L'APPLICATION INEFFECTIVE DU DROIT DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS L'ESPACE CEDEAO-UEMOA

TITRE II. UNE RÉALISATION EMPÊCHÉE

CHAPITRE I. L'ANTINOMIE ENTRE L'OBJECTIF D'UNE AFRIQUE DE L'OUEST SANS FRONTIÈRES ET LES INTÉRÊTS NATIONAUX DES ÉTATS MEMBRES

CHAPITRE II. LA PERSISTANCE D'OBSTACLES A LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1- Dans un article intitulé « La libre circulation en contreplongée ou le bon citoyen (européen) dessiné par le droit », publié en 2017, Antoine Bailleux écrivait que « la possibilité de se déplacer et de résider librement dans n'importe quel État membre, rehaussée du droit à l'égalité de traitement avec les ressortissants dudit État, est sans doute la prérogative la plus concrète, la plus emblématique, la plus controversée et la plus révélatrice des prérogatives liées à la citoyenneté européenne. Concrète, parce qu'elle affecte directement le quotidien des Européens, soit qu'ils voyagent eux-mêmes, soit qu'ils se trouvent en contact, sur leur territoire national, avec des migrants venus d'autres États membres. Emblématique, parce que le droit à la libre circulation souligne bien le caractère "complémentaire" de la citoyenneté européenne, qui s'ajoute à la citoyenneté nationale sans pour autant la remplacer. (...) Controversée, parce que l'étendue de ce droit fait l'objet d'incessantes polémiques, qui se soldent régulièrement devant la Cour de justice, offrant ainsi un matériau abondant à l'analyste. Révélatrice enfin parce que n'étant pas offerte sans condition, cette liberté de circulation et de séjour est sous-tendue par une certaine vision du "bon" citoyen, du citoyen civique, celui auquel le projet européen semble s'adresser en priorité »¹.

2- Préfaçant une étude menée par Martina Menghi et Jérôme Quéré et intitulée « La libre circulation des européens : état des lieux d'un droit fantasmé », Antonio Vitorino affirmait que « de nombreux jeunes européens considèrent que la libre circulation, conquête relativement récente et inédite, s'apparente à "l'air qu'on respire" »². Il ajoutait par ailleurs que « les controverses ayant accompagné le référendum d'appartenance britannique de

¹ A. Bailleux, « La libre circulation en contreplongée ou le bon citoyen (européen) dessiné par le droit », *Politique européenne*, vol. 58, n°4, 2017, pp. 164-187, p. 166, <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2017-4-page-164.htm>, consulté le 12/08/2021.

² A. Vitorino, « Libre circulation : la réalité plutôt que les fantasmes », in M. Menghi, J. Quéré (dir.), *La libre circulation des européens : état des lieux d'un droit fantasmé*, Paris, Institut Jacques Delors - Notre Europe, 2016, 94 p., p. 6, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/libertecirculation-menghiquere-ijdnov16.pdf>, consulté le 12/08/2021.

23 juin 2016 ont, s'il en était besoin, confirmé la nécessité de faire preuve d'une pédagogie constante sur le sujet »³.

3- Plus d'un demi-siècle après la création des premières organisations d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, serait-on fondé à tenir les mêmes propos pour qualifier la libre circulation des personnes dans cet espace régional ? Pourrait-on établir une comparaison entre la trajectoire de ce principe fondamental de l'Union européenne et le parcours du principe de libre circulation des personnes en Afrique de l'Ouest ? En toute logique, la réponse à ces interrogations semble négative, au regard de la différence de contexte. Il serait en effet hasardeux de tenter de comparer la libre circulation des personnes dans l'Union européenne et dans l'espace communautaire ouest-africain. L'histoire, la nature des interactions entre les acteurs, de même que les différences juridiques, sociologiques et démographiques feraient obstacle à une telle démarche.

4- Pour autant, il ne serait pas totalement erroné de paraphraser Antoine Bailleux, et d'affirmer que la libre circulation des personnes dans l'espace ouest-africain est toute aussi emblématique, concrète, controversée et révélatrice que son équivalent européen, même si de telles caractéristiques reposent sur des critères fondamentalement distincts et propres à la région concernée. Ainsi, ce principe pourrait être qualifié d'emblématique dans la mesure où la libre circulation des personnes a été initialement perçue en Afrique de l'Ouest comme « une manière de revenir sur les frontières issues de la colonisation et de (re)créer une identité panafricaine, avant de prendre une connotation plus libérale »⁴. A ce titre, elle apparaît, avec raison, comme l'un des piliers du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, au point d'être érigée au rang de principe fondateur⁵.

5- Au demeurant, on pourrait penser que la libre circulation est réalisée dès lors que « l'Afrique de l'Ouest est la première région d'accueil des migrations en Afrique et constitue un territoire de très fortes mobilités intra-régionales »⁶. Comme le soulignent Mandiogou Ndiaye et Nelly Robin, « la région abriterait 7,5 millions de migrants, originaires pour la

³ Idem.

⁴ A. Pécoud, « Libre circulation, de l'idéal au politique », *Revue Projet*, vol.4, n°335, 2013, p. 50-59, p. 55 ? <https://www.cairn.info/revue-projet-2013-4-page-50.htm> consulté le 13/08/2021.

⁵ N. Robin, « La CEDEAO, un espace de libre circulation, poste frontière avancé de l'espace Schengen », in M. Trémolières (dir.), *Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines. Perspectives africaines et européennes*, OCDE, coll. « Cahiers de l'Afrique de l'Ouest », 2009, pp.149-165, p. 155.

⁶ Idem, p. 149.

plupart d'un autre pays ouest-africain, soit près de 3 % de la population régionale »⁷. En ce sens, le quotidien des populations ouest-africaines est inéluctablement affecté par cette mobilité. En outre, elle peut être sujette à controverse, non pas à cause de polémiques incessantes, comme dans le cas de l'Union européenne, mais plutôt parce que « les citoyens de la CEDEAO sont mal informés et mal sensibilisés sur leurs droits et obligations découlant des instruments juridiques de la CEDEAO »⁸.

6- Il s'ensuit, enfin, que cette libre circulation peut être considérée comme révélatrice d'un contraste entre le régime juridique relativement satisfaisant établi dans les droits communautaires ouest-africains et la mise en œuvre limitée de cette liberté². Cette contradiction transparaît d'ailleurs dans les propos de Soumaila Cissé, ancien Président de la Commission de l'UEMOA, qui affirmait que « la libre circulation des personnes et des biens est la clé de l'intégration. Les Chefs d'Etat en ont conscience. Pour réussir l'intégration, il va falloir que les gens se sentent libres de circuler. Vu les pratiques sur le terrain, nous sommes partis pour une longue bataille »⁹.

A la lumière de ces considérations, un effort constant de pédagogie semble nécessaire, tout comme la réalisation d'un état des lieux, à l'instar de ce qui a été fait par Martina Menghi et Jérôme Quéré, dans le cadre de la liberté de circulation des personnes dans l'Union européenne¹⁰. L'objet de notre recherche est donc de satisfaire à ces exigences et d'initier la réflexion sur le contenu et l'effectivité de ce principe fondateur. L'intitulé de la thèse, à savoir « la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA », appelle inéluctablement des précisions préalables qui permettront de lever les éventuelles ambiguïtés et de définir les grandes orientations de cette étude. Il conviendra donc, de préciser le cadre contextuel (I) et le cadre conceptuel dans lequel s'inscrit la recherche (II),

⁷ M. Ndiaye, N. Robin, « Les migrations internationales en Afrique de l'Ouest. Une dynamique de régionalisation renouvelée », *Hommes & Migrations*, vol. 1286-1287, n° 4-5, 2010, pp. 48-61, p. 50.

⁸ Idem.

⁹ H. S. Kane, « La libre circulation des personnes et des biens dans l'espace UEMOA », in *Troisième rencontre inter-juridictionnelle des cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et de l'OHADA*, Acte du colloque organisé du 4 au 6 mai 2010 par la Cour de Justice de l'UEMOA, Dakar, pp 1-34, p. 3, http://www.institut-idef.org/IMG/pdf/CommunicationLibreCirculoPers_Biens_JugeKANE_.pdf consulté le 16/10/2023.

¹⁰ M. Menghi, J. Quéré (dir.), *La libre circulation des européens : état des lieux d'un droit fantasmé*, Paris, Institut Jacques Delors - Notre Europe, 2016, p. 94, p. 6, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/libertecirculation-menghiquere-ijd-nov16.pdf>, consulté le 12/08/2021.

de délimiter son champ (III), de souligner son intérêt et d'identifier la problématique proposée (IV), avant de préciser la méthode utilisée ainsi que le plan retenu (V).

I- Contexte de la recherche : l'intégration régionale

7- La libre circulation des personnes peut relever de différentes dynamiques qui sous-tendent sa mise en œuvre. Ainsi, un Etat peut décider, de façon unilatérale, d'accorder à certaines catégories de personnes, le droit de circuler librement sur son territoire. Une réflexion menée dans ce sens relèverait du contexte national et ressortirait de la sphère du droit interne. Il est également possible de conclure, dans un contexte international, des accords bilatéraux ou multilatéraux visant à reconnaître la libre circulation aux ressortissants des pays signataires. Ces initiatives qui pourraient être analysées tantôt sous l'angle du droit interne, tantôt sous le prisme du droit international, ne relèvent pas du contexte défini pour la présente étude.

8- Cette recherche s'inscrit dans le cadre de la réalisation de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. D'emblée, il convient de relever que le choix de ce cadre contextuel s'explique par l'importance de ce processus dans le développement des Etats africains. En effet, l'intégration régionale est très vite apparue comme une alternative devant permettre d'aboutir, au prix d'un effort collectif, à une indépendance réelle et un développement commun¹¹. Plus qu'une simple option, le recours à l'intégration régionale a souvent été présenté comme une nécessité vitale, au point où Edgar Pisani, ancien commissaire européen au Développement, pouvait affirmer que « l'Afrique sera régionale ou ne sera pas »¹².

9- Nonobstant son importance, la notion d'intégration régionale reste marquée par un caractère polysémique qui rend difficile la détermination d'une définition unique. Comme le note François Perroux, « dans la hiérarchie des mots obscurs et sans beauté dont les

¹¹- F. K. Tano, *Autonomie collective et intégration économique en Afrique noire*, Thèse de doctorat Droit public, Université de Rouen, 1986, 652 p., p.8.

¹² Ph. Hugon, « L'intégration régionale africaine : un processus contradictoire » in J. Coussy, Ph. Hugon (dir.), *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, Paris, Ministère de la Coopération et du Développement, 1991, 307 p., p.9.

discussions encombrant notre langage, le terme d'intégration occupe un bon rang »¹³. Aussi, pour contourner l'obstacle définitionnel, il nous paraît opportun d'opter pour la proposition faite par Philippe Hugon, selon lequel l'intégration régionale est « un processus qui conduit à un plus grand degré de concertation entre les acteurs, d'interconnexion entre les unités et de diversification des activités créant un processus de relative irréversibilité et permettant une plus grande maîtrise des problèmes qui se posent à l'échelle régionale »¹⁴. Cette définition présente l'avantage de mettre en exergue la dimension géographique du phénomène, marquée par la proximité spatiale des acteurs, et de rappeler que l'intégration régionale reste avant tout l'émanation d'une certaine proximité géographique. Elle a aussi le mérite d'être globalisante et de ne pas être cantonnée aux seuls aspects économiques. Cela dit, il convient de rappeler que l'intégration repose prioritairement sur un fondement économique (A) et que l'approche développée en Afrique de l'Ouest recèle une spécificité (B).

A- Un fondement économique

10- L'intégration régionale a souvent été essentiellement perçue en termes économiques. L'amalgame était alors si ancré dans les esprits que les concepts d'intégration économique et d'intégration régionale étaient parfois utilisés alternativement pour désigner une seule et même réalité. Pourtant ce sont bien deux notions distinctes qui ne se recoupent que partiellement. De fait, l'intégration économique peut désigner « l'intégration d'activités économiques, de secteurs ou de segments de filières, dans une perspective de rationalisation de la gestion des ressources et de maximisation des profits et des revenus »¹⁵. C'est dire que la dimension géographique, notamment la proximité spatiale des acteurs n'est pas un élément indispensable. A l'opposé, l'intégration régionale est d'abord et avant tout, l'émanation d'une certaine proximité géographique. Au demeurant, l'intégration régionale ne saurait être réduite à sa seule dimension économique, d'autant plus que ses effets interagissent sur le politique, le social et surtout le juridique.

¹³ F. Perroux, *L'Europe sans rivages*, Paris, PUF, 1954, 668 p., p. 419.

¹⁴ Ph. Hugon, « L'intégration régionale africaine : un processus contradictoire » in J. Coussy, Ph. Hugon (dir.), *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, Paris, Ministère de la Coopération et du Développement, 1991, 307 p., p.47.

¹⁵ N. Bourenane, « Des fondements théoriques de la construction communautaire », in R. Lavergne (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'ouest*, Paris, Karthala-CRDI, 1996, 406 p., p. 66.

11- Toutefois, la confusion entretenue entre l'intégration économique et l'intégration régionale pourrait s'expliquer par le fait que le rapprochement des acteurs régionaux repose à première vue sur des considérations économiques avant toute autre motivation. Il paraît alors tout à fait logique que les principaux travaux théoriques portant sur la question relèvent en grande partie de la sphère économique.

12- En la matière, il est important, pour la compréhension des fondements économiques de ce concept, de se référer aux bases théoriques, telles qu'elles ont été posées par l'économiste hongrois Bela Balassa, en ces termes : « we propose to define economic integration as a process and as a state of affairs. Regarded as a process, it encompasses measures designed to abolish discrimination between economic units belonging to different national states; viewed as a state of affairs, it can be represented by the absence of various forms of discrimination between national economies »¹⁶.

13- Ainsi, pour Bela Balassa, l'intégration économique est à la fois un processus de réduction des discriminations entre les nations et un état qui traduit la suppression des obstacles à la libre circulation des facteurs de production de discriminations entre les économies. En tant que processus, elle serait jalonnée de plusieurs étapes marquées par le transfert graduel de souveraineté, à savoir :

- la zone d'échanges préférentiels ou zone de libre-échange caractérisée par la réduction ou la suppression des obstacles internes aux échanges commerciaux ;
- l'union douanière marquée par l'établissement d'un tarif extérieur commun ;
- le marché commun qui consacre la mobilité des facteurs de production ;
- l'union économique marquée par la coordination des politiques économiques ;
- l'union économique et monétaire qui ajoute à l'étape précédente l'unification des différents systèmes monétaires.

14- La finalité de ce processus serait l'instauration d'une intégration économique totale que Bela Balassa définit comme suit: « total economic integration presupposes the unification of monetary, fiscal, social, and countercyclical policies and requires the setting-up of a supra-national authority whose decisions are binding for the member states ».

C'est cette vision d'une intégration régionale profondément marquée par des fondements économiques qui a été mise en œuvre en Afrique de l'Ouest. A ce propos, Elliot Berg affirmait que « après avoir été reléguée au second plan, pendant de nombreuses années, la question de l'intégration économique se repose avec plus d'acuité que jamais en Afrique

¹⁶ B. Balassa, *The theory of economic integration*, Londres, George Allen Unwin, 1961, 304 p., p. 2.

de l'Ouest. (...). De nouveau, l'intégration se présente comme le moyen d'atteindre une croissance économique plus rapide, plus diversifiée et plus durable, et de réduire la dépendance vis-à-vis des sources extérieures »¹⁷. Cela dit, le contexte ouest-africain recèle des spécificités qui impliquent une approche adaptée de l'intégration régionale.

B- Une approche adaptée au contexte ouest-africain

15- En préconisant l'abolition des barrières entre les économies pour définir les prix d'équilibre et faciliter la circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, la théorie de l'intégration régionale a été, dès sa conception, inscrite dans le prolongement de la pensée libérale. Celle-ci fait état de la capacité du marché à résoudre les crises et à mener à une situation qui satisfait amplement tous les partenaires.

16- Cette approche de l'intégration régionale basée sur le libre jeu des forces du marché s'est cependant avérée peu adaptée à la situation des pays en développement d'Afrique de l'Ouest, du fait de la taille relativement modeste de ceux-ci et de l'insuffisance d'acteurs privés dynamiques capables d'en assurer l'animation. On déplore ainsi le fait que « des marchés domestiques de taille limitée et des dotations factorielles similaires (matières premières et main d'œuvre) ont empêché les spécialisations industrielles de se développer et ont donc restreint les échanges intra-régionaux »¹⁸.

17- Loin d'aboutir à une remise en cause du recours à l'intégration régionale, ce constat a permis d'envisager d'autres approches théoriques mieux adaptées à ces contextes spécifiques. Dans cette optique, il est possible d'envisager une approche de l'intégration régionale fondée sur la prise en compte de la dimension historique des phénomènes économiques et sociaux. De ce point de vue, François Perroux prône ainsi une démarche articulée autour de quelques questions fondamentales¹⁹, dont l'objet est de déterminer qui

¹⁷ B. Elliot, « L'intégration économique en Afrique de l'Ouest : problèmes et stratégies », *Revue d'économie du développement*, n°2, 1993, pp 51-82, p. 51, https://www.persee.fr/doc/recod_1245-4060_1993_num_1_2_878, consulté le 21/08/2021.

¹⁸ S. Sa, Ph. Bonzom, M-O. Strauss-Kahn, « Interaction entre dimension économique et institutionnelle de l'intégration régionale : l'expérience européenne », *Bulletin de la Banque de France*, n°42, octobre 2005, pp. 41-59, p. 43, https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/archipel/publications/bdf_bm/etudes_bdf_bm/bdf_bm_142_etu_2.pdf consulté le 30/04/2018.

¹⁹ F. Perroux, « Le walraso-parétianisme de commodités escamote les deux questions : qui intègre ? au bénéfice de qui s'opère l'intégration ? » cité par N. Bourenane, « Des fondements théoriques de la

intègre et au profit de qui un tel mouvement est initié. Cette analyse socio-économique et politique de l'intégration régionale est également préconisée par André Marchal²⁰, pour qui un tel processus peut apparaître tantôt comme le résultat du développement, tantôt comme un moyen et une condition de développement.

18- Cette vision semble être celle mise en œuvre en Afrique de l'Ouest où l'intégration régionale est globalement perçue comme un instrument servant à poser les fondements du développement des États de la région. Helen Nesadurai a recours à l'expression de « régionalisme développemental »²¹, pour désigner ce type d'accord entre pays en développement dont l'objectif est de favoriser la mise en place d'une stratégie de développement²². Il en ressort que, si l'intégration régionale est nécessaire et souhaitable pour les pays en développement, elle doit être impérativement initiée par les pouvoirs publics. Ceux-ci ont vocation à intervenir dans le cadre de l'allocation optimale des ressources, l'ouverture économique de la région et surtout l'orientation des investissements étrangers vers les secteurs les plus dynamiques. Dans la pratique, l'État apparaît plus comme un maître d'œuvre dont le rôle est de créer à court terme, les conditions favorables à une intégration libérale à long terme. Pour Lambert Opara Opimba, « l'importance de ce type de régionalisation est de définir le degré de participation des pouvoirs publics et le rôle accordé aux règles du marché »²³.

19- Au total, il y a lieu de retenir que le contexte de cette recherche est celui de l'intégration régionale apparaissant comme le mode privilégié de développement retenu par les États ouest-africains. Tel que présenté, ce contexte appelle des précisions sur le cadre conceptuel retenu pour cette étude, à savoir, le droit communautaire ouest-africain.

construction communautaire », in R. Laverne (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'ouest*, Paris, Karthala-CRDI, 1996, 406 p., p. 69.

²⁰ A. Marchal, *L'intégration territoriale*, Paris, PUF, 1965 cité par N. Bourenane, « Des fondements théoriques de la construction communautaire », in R. Laverne (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala-CRDI, 1996, 406 p., p. 69.

²¹ H. Nesadurai, « Attempting Developmental Regionalism Through AFTA: The Domestic Sources of Regional Governance », *Third World Quarterly*, volume 24, n°2, 2003, pp. 235-253, p. 236.

²² Idem.

²³ L. O. Opimba, *L'impact de la dynamique de l'intégration régionale sur les pays de la SADC : une analyse théorique et empirique*, thèse de doctorat ès sciences économiques, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2009, 496 p., p. 96.

II- Cadre conceptuel de la recherche : le droit communautaire ouest-africain

20- Dans un article intitulé « Aspect juridiques de l'intégration économique en Afrique », paru en 1972, Lai Kamara et Beatrix de Hauteville faisaient le constat selon lequel, « l'intégration économique apparaissant en Afrique comme un mode privilégié de développement accéléré, celle-ci, qu'elle soit envisagée comme moyen ou comme objectif, nécessite, pour sa mise en œuvre, des structures juridiques, exprimant en normes de droit, la politique économique et sociale poursuivie »²⁴. Ils terminaient leur article par un vœu qu'ils formulaient comme suit : « c'est pourquoi il apparaît souhaitable de développer un corps de règles de droit qui puissent concilier souveraineté étatique et intervention économique, sinon le processus d'intégration risque fort en Afrique de demeurer un processus de juxtaposition, favorisant les déséquilibres et partant l'éclatement des unions »²⁵.

21- Quelques décennies plus tard, ce corps de règles de droit que les auteurs précités appelaient de tous leurs vœux, semble avoir pris forme avec l'émergence de ce qu'il convient d'appeler aujourd'hui le droit communautaire ouest-africain²⁶.

22- De prime abord, l'application de la notion de droit communautaire au contexte africain en général, et au contexte ouest-africain en particulier, pourrait surprendre. Cette expression est en effet difficilement dissociable de la référence aux Communautés européennes et à la méthode communautaire. Pour rappel, la méthode communautaire mise en place dans l'espace européen se caractérisait, à l'origine, « par un monopole de l'initiative qui appartient à la Commission (qui représente l'intérêt général européen), une adoption des actes par le Conseil de l'Union qui décide le plus souvent à la majorité qualifiée (qui représente l'intérêt des États membres) et par le Parlement (qui représente

²⁴ L. Kamara, B. D'Hauteville, « Aspects juridiques de l'intégration économique en Afrique », *Revue Tiers-Monde*, tome 13, n°51, 1972, pp. 531-539, p. 531, https://www.persee.fr/doc/AsPDF/tiers_0040-7356_1972_num_13_51_1869.pdf, consulté le 10/10/2015.

²⁵ Idem, p. 539.

²⁶ Voir à ce propos, L. M. Ibriga, S. A. Coulibaly, D. Sanou, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, Université de Ouagadougou, U.F.R. de Sciences juridiques et politiques, Précis de droit burkinabè, 2008, 510 p.

l'intérêt des citoyens) et un contrôle de la Cour de justice »²⁷. Avant l'abandon de l'architecture en piliers à l'occasion de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, cette méthode communautaire avait vocation à s'appliquer aux trois Communautés européennes²⁸, le premier des piliers institués par le traité de Maastricht. Elle s'opposait ainsi à la méthode intergouvernementale²⁹ consacrée aux deux autres piliers qui composaient cette architecture, à savoir, la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité commune d'une part, et d'autre part, la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

23- En référence à cette origine européenne, Jean Salmon définissait en 2001, le droit communautaire comme « l'ensemble des règles qui régissent l'organisation et le fonctionnement des communautés européennes : Communauté du Charbon et de l'Acier (CECA), Communauté Européenne (CEE), Communauté Economique de l'Energie Atomique (CEEa) »³⁰. Le droit communautaire serait donc « le produit de l'activité d'institutions, d'organes et d'organismes de l'Union (auparavant Communauté) européenne, imposé par telles institutions, organes et organismes, afin d'être introduit dans chacun des États membres tenus de s'y conformer »³¹. Partant de cette définition, évoquer un droit communautaire en dehors du cadre européen pourrait presque relever du non-sens.

24- Pourtant, comme l'a admis la professeure Laurence Burgorgue-Larsen, « le droit communautaire n'est plus exclusivement européen »³². Elle ajoute notamment que « la force du modèle comme celle des impératifs sociaux-économiques ont été tels, que

²⁷ D. Dero-Bugny, « La dilution de la méthode communautaire et la diversification des pratiques intergouvernementales », *Revue de l'OFCE*, vol. 134, n° 3, 2014, pp. 65-74, p. 67.

²⁸ Il s'agit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la Communauté économique européenne (CEE) que le traité de Maastricht transforme en Communauté européenne (CE) et de Euratom encore appelée Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa).

²⁹ La méthode intergouvernementale constitue « un processus décisionnel fondé sur la volonté souveraine des États membres aboutissant à un consensus entre ces derniers sur des questions d'intérêt commun ». V. D. Dero-Bugny, op. cit, p. 67.

³⁰ J. Salmon, (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1200 p., p. 371.

³¹ L. Moccia, « Droit communautaire et droit européen », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 66 n°3, 2014, pp. 773-790, p. 776, https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2014_num_66_3_20420 consulté le 20/11/2018.

³² L. Burgorgue-Larsen, « Prendre les droits communautaires au sérieux : La force d'attraction de l'expérience européenne en Afrique et Amérique latine », *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Etudes en l'honneur du Professeur Jean-Claude Gautron*, Paris, Pédone, 2004, 823 p., p. 567.

l'Afrique comme l'Amérique latine se sont lancés dans l'aventure intégrative, génératrice d'un droit pas tout à fait comme les autres : le droit communautaire »³³. Ainsi, le droit communautaire africain est bien une réalité, comme en attestent les nombreuses publications qui lui sont dédiées³⁴ ou encore les enseignements dispensés dans certaines universités africaines³⁵. Joseph Kazadi Mpiana estime à ce propos que se poser la question de l'existence d'un droit communautaire africain reviendrait à « enfoncer une porte largement ouverte dans la mesure où son existence relèverait d'un acquis »³⁶. Pour expliquer cet élargissement, certains auteurs distinguent deux perceptions de la notion de droit communautaire, l'une subjective et l'autre objective. Si la conception subjective limite la notion à la seule sphère européenne, la vision objective permet de l'étendre au-delà des communautés qui l'incarnaient initialement.

25- Cette dernière approche, qui définit le droit communautaire selon ses caractéristiques propres, découle des arrêts rendus par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) dans les affaires Van Gend en Loos du 5 février 1963³⁷ et Costa / Enel du 15 juillet 1964³⁸. En reconnaissant à l'ordre juridique communautaire une identité propre qui la différencie de l'ordre juridique international et de l'ordre juridique national, ces deux arrêts ont contribué d'une certaine manière à la généralisation de l'intelligence communautaire. Dès lors, l'existence d'un droit communautaire africain présupposerait l'existence d'un ordre juridique présentant un faisceau de caractéristiques dont entre autres, la présence de normes de fonctionnement, la détermination de sujets ou de destinataires de ces normes,

³³ Idem.

³⁴ Voir à ce propos, O. Ndeshyo Rurihose (dir.), *Manuel de droit communautaire africain*, tome I, Kinshasa, Editions Etat et Société (E.S.), coll. Bibliothèques des Facultés de Droit des Universités congolaises, 2011, 566 p.

³⁵ Abdoulaye Sow évoque les stratégies d'enseignement du droit communautaire africain dans certaines universités africaines. Il cite notamment l'Université Cheick Anta Diop de Dakar, l'Université Felix Houphouet Boigny de Cocody (Côte d'Ivoire), l'Université d'Abomé Calavi du Bénin ou encore l'Université de Ouagadougou (Burkina Faso). A. Sow, « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *Civitas Europa*, vol.2, n°37, 2016, pp 351-370, p. 357.

³⁶ J. K. Mpiana, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit*, 2014, pp. 38-78, p. 40, https://revue-libre-de-droit.fr/wp-content/uploads/2019/04/Joseph_Kazadi_Mpiana_La_problematique_de.pdf consulté le 28/05/2020.

³⁷ CJCE, 5 février 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise, aff. C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

³⁸ CJCE, 15 juillet 1964, Flaminio Costa contre Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL), aff. C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

l'existence d'une autorité chargée d'identifier ces normes ou encore l'obligation de s'y conformer³⁹.

26- Cela dit, contrairement à l'ordre juridique communautaire européen qui se fonde sur la seule Union européenne, il existe une pluralité d'organisations internationales en Afrique représentant autant d'ordres juridiques différents. Partant, on pourrait se demander s'il ne conviendrait pas de parler des droits communautaires africains plutôt que de droit communautaire africain⁴⁰. Evoquer les droits communautaires africains reviendrait à mettre en relief les rapprochements et dissemblances entre les différents ordres juridiques que chaque organisation internationale africaine serait amenée à produire. Pris au singulier, le droit communautaire africain serait « l'ensemble des règles et des institutions dont se dotent les Organisations Internationales Africaines en vue de réaliser, par la coopération et d'autres mécanismes appropriés, l'intégration africaine entendue dans la perspective de l'unité sous-régionale, régionale et continentale africaine »⁴¹. Le droit communautaire africain ainsi défini relèverait d'un ordre juridique pluriel et non monolithique.

27- Dans cette optique plurielle, il est admis l'existence d'un droit communautaire ouest-africain qui serait l'émanation des ordres juridiques des organisations présentes dans l'espace régional ouest-africain. Bien entendu, la seule présence d'organisations internationales dans l'espace considéré ne suffit pas à confirmer cette présence ; il faudrait tenir compte des caractéristiques du droit communautaire telles qu'inspirées du modèle européen. A ce propos, rappelons que Joseph Kazadi Mpiana, dans une tentative de modélisation, distingue en Afrique, le droit communautaire effectif⁴², le droit

³⁹ J. K. Mpiana, op. cit., p. 41.

⁴⁰ Citons à ce niveau J. K. Mpiana : « Pour rendre compte de la diversité des Organisations Internationales Africaines appliquant le Droit Communautaire Africain, certains auteurs évoquent à ce propos l'existence des droits communautaires africains, en mettant en relief les rapprochements et dissemblances, dans la mesure où chaque OIA concernée produit un ordre juridique qui lui est propre, à la différence, à titre indicatif, de l'ordre juridique européen se fondant sur une seule Organisation internationale, constituée par l'Union européenne (à ne pas confondre avec le Conseil de l'Europe que nous ne prenons pas en considération dans le cadre de la présente contribution) ». Idem, p. 44.

⁴¹ J. K. Mpiana, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit*, 2014, pp. 38-78, p. 43, disponible sur https://revue-libre-de-droit.fr/wp-content/uploads/2019/04/Joseph_Kazadi_Mpiana_La_problematique_de.pdf consulté le 28/05/2020.

⁴² Selon cet auteur, « Le droit communautaire africain est largement effectif au sein des OIA regroupant, majoritairement, les États ayant en partage la langue, la culture, la monnaie commune, au-delà de la proximité géographique (...). A titre indicatif, les institutions communautaires adoptent des actes juridiques, selon une procédure reflétant l'équilibre institutionnel, produisant leurs effets à l'intérieur des États membres,

communautaire partiellement effectif⁴³ et le pseudo droit communautaire. Si les deux premiers cas cités se traduisent par une mise en œuvre plus ou moins effective de la méthode communautaire, le pseudo droit communautaire, quant à lui, « se caractérise par une inspiration du modèle européen, du moins sur le plan institutionnel et parfois normatif, mais s'en écarte dans les faits en recourant de manière quasi permanente à la méthode intergouvernementale ou parfois, à celle ouverte de coordination »⁴⁴. Au sein de la sous-région ouest-africaine, seules l'UEMOA et la CEDEAO figureraient au nombre de organisations produisant un droit communautaire plus ou moins effectif. Dès lors, il n'est guère étonnant de constater que le droit communautaire ouest-africain est souvent ramené au droit produit par ces deux entités. Ainsi note-t-on par exemple que dans leur ouvrage justement intitulé « Droit communautaire ouest-africain », Luc Marius Ibriga, Saïb Abou Coulibaly et Dramane Sanou se limitent à la présentation du droit institutionnel et matériel de la CEDEAO et de l'UEMOA⁴⁵. Le cadre conceptuel de cette recherche ayant été déterminé, il importe à présent d'en délimiter le champ.

créant des droits et des obligations à l'endroit des particuliers, lesquels peuvent s'en prévaloir aussi bien devant le for national que celui institué par ces OI lorsqu'ils (les droits) sont dotés d'effet direct. Celles-ci opèrent une répartition des compétences avec les États qu'elles exercent selon différentes modalités : l'exclusivité, la subsidiarité, la proportionnalité, la complémentarité. Le principe de la primauté du droit communautaire y est posé de manière conventionnelle et bénéficie de la garantie du juge ». Il évoque notamment l'UEMOA au nombre des organisations concernées par ce droit communautaire effectif. Voir J. K. Mpiana, *idem*, p. 46.

⁴³ « Le droit communautaire partiellement effectif se développe dans certaines OIA se rapprochant du modèle précédent. Mais à cause de nombreux clivages existant entre les États membres, ces OIA préconisent soit des coopérations renforcées pour certains États seulement (cas de la zone de libre-échange du COMESA, de la SADC), soit adoptent des actes contraignants dont l'effectivité est émoussée (décisions du tribunal de la SADC, de la Communauté d'Afrique de l'Est), soit affichent un décalage entre le credo contenu dans les traités fondateurs et le fonctionnement des institutions (cas de la CEEAC, CEDEAO, CEPGL). La primauté n'y est pas affirmée de manière étanche (COMESA, seulement du point de vue de la jurisprudence) Les organes de ces OIA recourent, de manière marginale, à la méthode communautaire affichant leur préférence pour la méthode intergouvernementale ou celle ouverte de coordination. Nous pouvons conjecturer que les OIA dans lesquelles les diversités culturelles linguistiques, économiques, politiques, monétaires sont accentuées, le droit communautaire qui y est secrété est de nature lâche dans son effectivité et ce, indépendamment de son ampleur telle que prévue dans les traités fondateurs. A l'ampleur du droit communautaire se substitue un droit intergouvernemental plus prégnant. La SADC constitue un cas topique. Nonobstant le fait qu'elle soit accréditée comme l'une des OIA ayant accompli des progrès sur la voie de l'intégration, celle-ci se réalise dans cet espace régional par le biais, non pas des institutions communautaires, mais des États à travers l'adoption des protocoles appropriés ouverts à la signature et à la ratification des États membres ». *Idem*.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ L. M. Ibriga, S. A. Coulibaly, D. Sanou, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, Université de Ouagadougou, UFR des Sciences Juridiques et Politiques, Précis de droit burkinabè, 2008, 510 p.

III- Champ de la recherche : l'espace CEDEAO-UEMOA

28- La mention de « l'espace CEDEAO-UEMOA » dans le titre de cette thèse appelle un double effort de clarification. D'une part, l'évocation d'un espace suppose la définition d'un champ géographique de référence (A), spécifié par des éléments sociologiques, politiques ou historiques, sans lesquels il serait difficile de comprendre la démarche adoptée en matière de libre circulation des personnes. D'autre part, la mention de deux organisations internationales distinctes, notamment la CEDEAO et l'UEMOA, reliées, par un trait d'union, induit la détermination du champ matériel de cette étude (B).

A- Le champ géographique : l'Afrique de l'Ouest

29- Bob Kabamba Kazadi évoque la notion d'espace politique pertinent, pour désigner la zone concernée par le processus d'intégration régionale et qui résulterait de la combinaison des critères culturels, économiques et politiques⁴⁶. Cette zone est en principe constituée par la région qui demeure le socle sur lequel reposent les initiatives d'intégration régionale. Pour Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, « la région permet d'envisager des formes d'interactions qui échappent aux frontières politiques territoriales tout en conservant la représentation d'un espace territorialement situé, avec ses marqueurs et ses bornages. La notion est rassurante : elle sacrifie au post-modernisme tout en réintroduisant du territoire et par conséquent de la géopolitique. Malheureusement elle est rebelle à toute définition, ce qui limite singulièrement sa valeur descriptive. La région est un espace autoproclamé, subjectif. Elle englobe sous un même terme des espaces territoriaux très disparates : tantôt plusieurs États différents, parfois contigus, parfois éloignés. Cette notion, si mouvante qu'elle a été traitée de "catégorie résiduelle", est en requalification permanente »⁴⁷.

30- En tant que région, l'Afrique de l'Ouest se caractérise par un faisceau d'éléments qui constituent autant de fondements sur lesquels pourraient reposer les initiatives liées à la libre circulation des personnes. Ces éléments tiennent à la proximité géographique (1), à la trajectoire sociohistorique commune (2) ainsi qu'aux bases issues du vécu colonial (3).

⁴⁶ B. K. Kazadi, *Interrégionalité des pays des grands lacs africains : Elaboration d'un modèle d'intégration régionale en Afrique et son application à la Région des Grands Lacs (Burundi, République démocratique du Congo, Kenya, Ouganda, Rwanda et Tanzanie)*, thèse de doctorat en science politique, Université de Liège, 2000, 377 p., p. 90.

⁴⁷ B. Badie, M-C. Smouts, « Introduction », in B. Badie, M-C. Smouts, *Cultures et conflits : L'international sans territoires*, n° 21-22, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 9-18, p. 17.

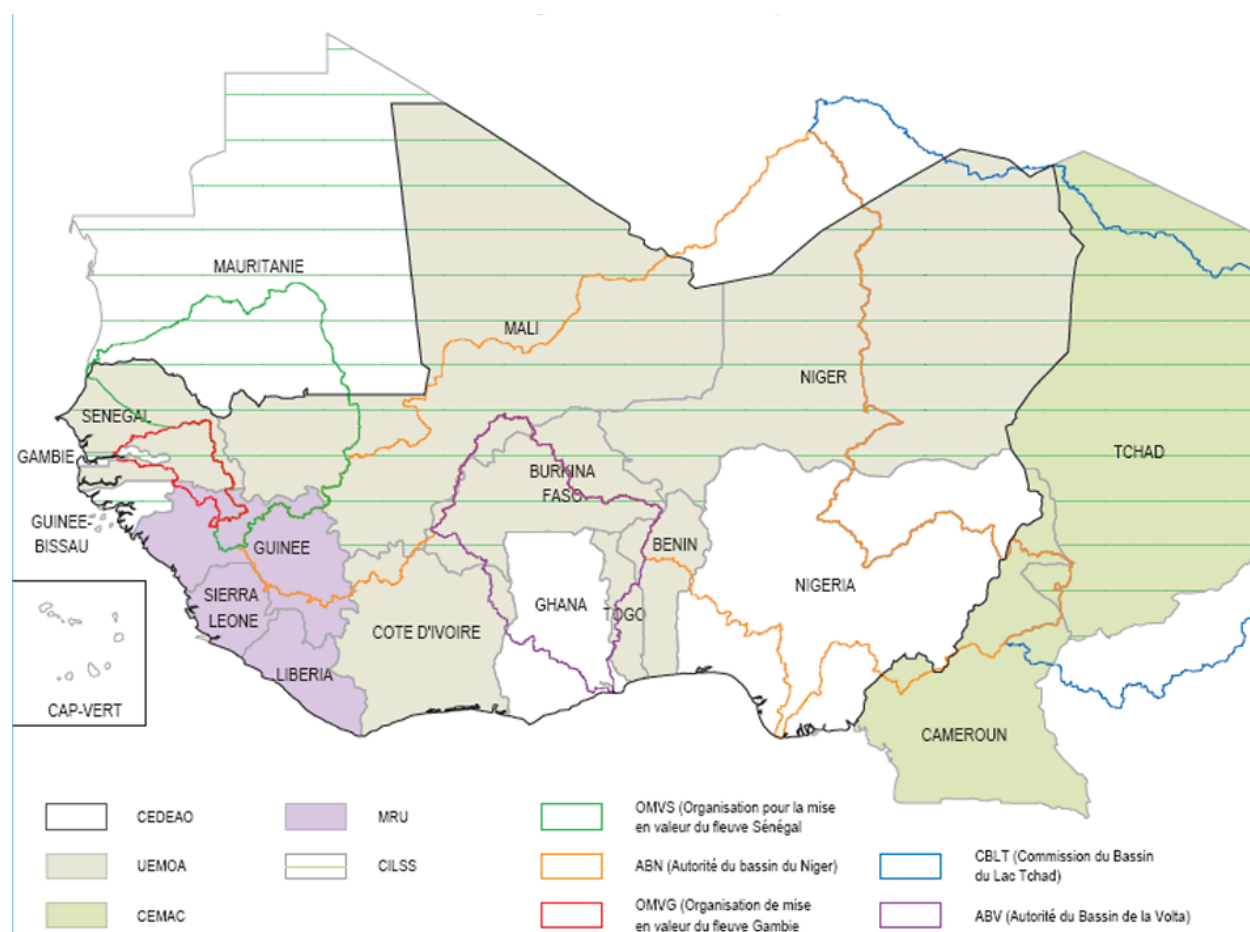
1- La proximité géographique

31- De tous les éléments susceptibles de fonder la perception d'une région, le critère géographique semble le plus évident à mettre en exergue. Sous cet angle, il est important de préciser que l'espace CEDEAO-UEMOA prend forme dans la région de l'Afrique de l'Ouest, qui laisse transparaître une contigüité des espaces territoriaux renforcée par la complémentarité des zones climatiques.

32- Délimitée par l'océan Atlantique à l'Ouest et au Sud, ainsi que par le Sahara au Nord, l'Afrique de l'Ouest couvre toute la partie occidentale de l'Afrique. Sa frontière orientale est généralement placée sur une ligne reliant le mont Cameroun au lac Tchad⁴⁸. Cet espace occupe une surface de 6 621 629 km², représentant environ un cinquième du continent africain. Une présentation visuelle sous la forme d'une carte permet de mieux cerner cette contigüité géographique de l'espace ouest-africain.

⁴⁸ Il est bon de préciser que le Cameroun et le Tchad sont en principe inclus dans la région d'Afrique Centrale en dépit des liens économiques, culturels et historiques qu'ils entretiennent avec certains États d'Afrique de l'Ouest.

Figure 1 : Carte des États de l'Afrique de l'Ouest



Source : CSAO/OCDE, L'Afrique de l'Ouest, une région en mouvement, une région en mutation, une région en voie d'intégration⁴⁹.

33- Comme le montre la carte ci-avant, la région ouest-africaine recouvre seize États que sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra-Leone et le Togo.

Les données socio-économiques des États ouest-africains sont présentées dans le tableau ci-après.

⁴⁹ Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, L'Afrique de l'Ouest : une région en mouvement, une région en mutation, une région en voie d'intégration, CSAO/OCDE, 2007, 58 p., p. 10.

Tableau 1 : Données socioéconomiques des États d'Afrique de l'Ouest

Pays	Capitale	Superficie (Km2)	Population	PIB par habitant (Euro)	Langue officielle	Monnaie	CEDEAO	UEMOA
Bénin	Porto-Novo	114 763	13 011 000	1 272	Français	Franc CFA	✓	✓
Burkina Faso	Ouagadougou	272 967	22 100 683	809	Français	Franc CFA	✓	✓
Cap Vert	Praia	4 033	587 925	3 597	Portugais	Escudo cap verdien	✓	
Côte d'Ivoire	Abidjan	322 463	27 478 249	2 420	français	Franc CFA	✓	✓
Gambie	Banjul	11 295	2 639 916	787	Anglais	Dalasi gambien	✓	
Ghana	Accra	710 000	32 082 000	2 137	Anglais	Cedi	✓	
Guinée	Conakry	245 857	13 531 906	1 474	Français	Franc guinéen	✓	
Guinée-Bissau	Bissau	36 125	2 060 721	753	Portugais	Franc CFA	✓	✓
Libéria	Monrovia	111 369	5 193 416	732	Anglais	Dollar libérien	✓	
Mali	Bamako	1 240 192	22 621 000	804	Français	Franc CFA	✓	✓
Mauritanie	Nouakchott	1 036 000	4 614 974	2 015	Arabe	Ouguiya		
Niger	Niamey	1 267 000	25 252 722	577	Français	Franc CFA	✓	✓
Nigeria	Abuja	923 768	213 401 323	2 123	Anglais	Naira	✓	
Sénégal	Dakar	196 712	16 876 720	1 558	Français	Franc CFA	✓	✓
Sierra Léone	Freetown	72 300	8 141 000	478	Anglais	Leone	✓	
Togo	Lomé	56 785	8 647 000	894	Français	Franc CFA	✓	✓

Source : Nos travaux.

34- Il ressort de ce tableau que sur les seize États d'Afrique de l'Ouest, quinze appartiennent à la CEDEAO⁵⁰. Parmi ces quinze États, huit Etats sont membres de l'UEMOA, avec en partage, une monnaie commune, le franc CFA⁵¹. Ainsi, certains États

⁵⁰ Il importe cependant de préciser qu'en janvier 2023, le Burkina Faso, le Mali et le Niger, trois États sous sanction de la CEDEAO suite à des coups d'États ayant installé des régimes militaires, ont annoncé leur retrait « sans délai » de ladite organisation. Plus tard, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, réunie en sommet extraordinaire le 24 février 2024, a levé les sanctions contre les États précités et les a invités au respect du délai de préavis d'un an prévu par le Traité de la CEDEAO, tout en les exhortant à reconsidérer leur décision, au regard des avantages que l'appartenance à la Communauté procure à tous les États membres de la CEDEAO et à leurs citoyens. L'issue de cette épreuve de force étant encore incertaine, nous faisons le choix de considérer le Burkina Faso, le Mali et le Niger comme des États membres de l'organisation régionale.

Pour plus d'informations, voir :

- Le Monde avec AFP, « Le Mali, le Burkina Faso et le Niger quittent la Cedeao, la région ébranlée », 29 janvier 2024, *Le Monde Afrique* (article en ligne), https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/01/29/le-mali-le-burkina-faso-et-le-niger-quittent-la-cedeao-la-region-ebranlee_6213690_3212.html consulté le 09 mars 2024 ;
- Commission de la CEDEAO, *Communiqué final – Sommet Extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique, la paix et la sécurité dans la région*, Abuja, 24 février 2024, file:///C:/Users/HP/Downloads/Fr-Extraordinary-Summit-Final-Communique2_fin_240225_192411.pdf consulté le 09 mars 2024.

⁵¹ Le franc CFA a été créé en 1939, même s'il nait officiellement avec l'édiction du décret n°45-0136 du 25 décembre 1945, fixant la valeur de certaines monnaies des territoires d'outre-mer libellée en francs. Le franc CFA qui signifie alors « franc des colonies françaises d'Afrique » est arrimée au franc français puis à l'euro par un système de parité fixe garanti par le Trésor français. L'objectif est alors de restaurer un moyen de paiement et une réserve de valeur sûrs et garantis dans les territoires qui ont été isolés de la métropole durant la seconde guerre mondiale. Après, les indépendances, les quatorze pays d'Afrique centrale et d'Afrique de

sont à la fois membres de la CEDEAO et de l'UEMOA, tandis que d'autres ne sont membres que de la CEDEAO. Un seul État, la Mauritanie, a fait le choix de n'appartenir à aucune des deux organisations. Alors qu'il a été membre fondateur de la CEDEAO en 1975, l'État mauritanien a exercé son droit de retrait en 2000⁵². Cette situation explique la démarcation entre l'Afrique de l'Ouest en tant qu'espace régional et l'espace CEDEAO-UEMOA qui exclut la Mauritanie et se limite aux seuls États membres de ces organisations⁵³.

2- La trajectoire sociohistorique commune

35- Si la proximité géographique et la cohérence des données écologiques constituent des bases solides, les ferments de la construction régionale de l'Afrique de l'Ouest reposent à bien des égards sur la trajectoire sociohistorique des États de la région. Le Professeur Cheick Anta Diop évoque, à ce propos, « la profonde unité culturelle restée vivace sous des apparences trompeuses d'hétérogénéité »⁵⁴. Dans le même ordre d'idées, le Professeur Stanislas Adotevi estime que « l'intégration ne peut pas réussir sans puiser dans les réserves d'identité communautaire enracinées dans l'histoire et la culture africaines »⁵⁵. Ce dernier va jusqu'à évoquer un fonds commun culturel et linguistique⁵⁶ qui unit les peuples d'Afrique de l'Ouest au-delà des frontières nationales.

36- Selon toute vraisemblance, le fonds commun culturel pourrait trouver ses origines dans l'histoire précoloniale de l'Afrique de l'Ouest, qui du reste, a été profondément modelée par l'apparition d'États précoloniaux. Selon Koffi Ahadzi-Nonou, « ce que l'on

l'Ouest concernés décident de maintenir le FCFA et constituent avec la France, la zone Franc. Le franc CFA devient alors pour les huit États ouest africains, le franc de la Communauté Financière en Afrique et pour les six États d'Afrique Centrale, le franc de la Coopération Financière en Afrique Centrale.

⁵² Selon Karen Ziemek, « la Mauritanie par exemple est sortie de la CEDEAO à cause de son désaccord avec l'ambition de créer de monnaie commune mais aussi à cause de sa proximité géographique, culturelle et économique avec les pays du Maghreb », K. Ziemek, « Les droits communautaires africains : Quelle rationalisation ? », *Les droits communautaires africains*, Actes du colloque organisé par la Friedrich Erbert Stiftung (FES) au Sénégal, les 27 et 28 avril 2006, pp. 1-7, p. 3 disponible sur <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/senegal/05271.pdf> consulté le 25/07/2017.

⁵³ Une telle précision est d'autant plus importante qu'il est courant de limiter l'Afrique de l'Ouest à la CEDEAO.

⁵⁴ C. A. Diop, *L'unité culturelle de l'Afrique Noire : domaines du patriarcat et du matriarcat dans l'antiquité classique*, Paris, Présence africaine, 1982, 203 p., p. 7.

⁵⁵ S. Adotevi, « Les facteurs culturels de l'intégration économique et politique en Afrique » in R. Lavergne (dir.), *Intégration et coopération régionale en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 1996, 406 p., p. 69.

⁵⁶ Idem.

appelle aujourd'hui l'espace CEDEAO pourrait n'être en réalité qu'une partie des empires qui avaient brillamment écrit en lettre d'or, la "préhistoire" de l'intégration africaine »⁵⁷. Maurice Houis mentionne par ailleurs ces États et peuples⁵⁸ qui eurent une place dominante dans l'histoire de l'ouest-africain, notamment les empires du Ghana⁵⁹, du Mali⁶⁰, de Gao, d'une part, et des États hausa, Mossi et Peul, d'autre part.

37- Ces entités politiques qui étaient constituées par un noyau central et une série de vassaux, se sont succédé dans le temps et en quelque sorte superposées dans l'espace Ouest africain. Bien qu'étant le fait de peuples déterminés, ces structures fédérales ont assimilé, à degrés divers, par la langue et les coutumes, plusieurs autres peuples étrangers⁶¹. Maurice Houis note que les États du Ghana, du Mali et de Gao représentèrent pour la partie occidentale de l'Ouest africain des « faits de civilisation »⁶² en raison de la forte influence que ceux-ci exercèrent au-delà de leurs limites politiques et, vues dans le temps, bien au-delà de leur puissance politique.

38- Pour confirmer cette superposition, Koffi Ahadzi-Nonou rappelle que les entités ont été bâties et se sont succédé sur le même espace : « l'Empire du Ghana s'étendait, à son apogée, depuis le Diaka sur l'Ouest du Niger jusqu'à l'Océan Atlantique et, du Nord au Sud, depuis le Sahara jusqu'à la lisière du Mali. La région aurifère du Haut-Sénégal, centrée sur Gadiarou, Garentel et Iresni, faisait partie de l'Empire. De même, l'empire Mandingue, qui avait succédé à l'empire du Ghana s'étendait du Kaoga (Gao) jusqu'à l'Océan Atlantique et du Sahara jusqu'à la forêt dense, et régnait sur tout le Sahara. Enfin, le Songhaï s'étendait, sous le règne d'Askia Mohammed, depuis l'Est du Niger jusqu'à

⁵⁷ A-N. Koffi, « La Citoyenneté Régionale face aux Enjeux de la Libre Circulation et du Droit à l'Établissement dans l'Espace CEDEAO », in Institut de l'Afrique de l'Ouest, *Analyses Critiques et Stratégies d'Action*, n°3, 2013, 55 p., p.20, disponible sur <https://wai-iao.ecowas.int/images/pdf/WAIanalysisandactionstrategies/Koffi%20Ahadzi3.pdf> consulté le 05/06/2019.

⁵⁸ M. Houis, *Mouvements historiques et communautés linguistiques dans l'Ouest africain*, Paris, L'Homme, 1961, t. 1 n°3, pp. 72-91, p. 76.

⁵⁹ L'empire précolonial du Ghana est à différencier de l'ancienne colonie anglaise, la Gold Coast, devenue la République du Ghana, une fois son indépendance acquise.

⁶⁰ L'empire précolonial du Mali ne doit pas être confondu avec l'Etat contemporain du Mali, qui sous la colonisation française portait l'appellation de Soudan français.

⁶¹ M. Houis, op. cit, p. 88.

⁶² Idem, p. 74.

l'Océan Atlantique et de la frontière du pays de Bindoko jusqu'à Teghezza et ses dépendances »⁶³.

39- Il faut dire que cette influence des grandes entités ouest-africaines fut renforcée au fil du temps par le phénomène des migrations dont la plupart des peuples maintiennent le souvenir dans leurs traditions historiques et de nombreuses installations de villages liées aux guerres, aux rotations de cultures, aux déplacements dus aux échanges commerciaux ou encore à l'inflation démographique⁶⁴. Le Professeur Koffi Ahadzi-Nonou note à ce propos que « le peuplement de l'Afrique occidentale a été le fait de populations de ces grands ensembles qui ont dû migrer à un moment donné pour occuper les territoires côtiers de l'Océan Atlantique »⁶⁵. Aussi conclut-il que « dans l'espace CEDEAO, il ne saurait y avoir de population d'un pays qui n'a pas de racines ou de prolongements identitaires dans d'autres pays de l'espace ouest-africain. C'est ce qui explique, en partie, la pluriethnicité des États ouest-africains »⁶⁶.

40- En dépit du tracé des frontières imposées par la colonisation intervenue sur le continent dans le courant du XIX^{ème} siècle⁶⁷, avec pour effet de séparer et diviser des communautés, des groupes ethniques, voire des familles, en États différents, ces liens de consanguinité et de parenté que des siècles d'histoire et de vie commune avaient créés et renforcés, se sont perpétués⁶⁸. Stanislas Adotevi note que les contacts se sont maintenus comme si les frontières étatiques n'existaient pas⁶⁹. Il explique notamment que « les brassages ont continué, les voyages se sont poursuivis. Tel qui vit aujourd'hui au Bénin, demain pourra

⁶³ Idem, p. 20.

⁶⁴ M. Houis, *Mouvements historiques et communautés linguistiques dans l'Ouest africain*, Paris, L'Homme, 1961, t. 1 n°3, pp. 72-91, p. 72.

⁶⁵ A-N. Koffi, « La Citoyenneté Régionale face aux Enjeux de la Libre Circulation et du Droit à l'Établissement dans l'Espace CEDEAO », in Institut de l'Afrique de l'Ouest, *Analyses Critiques et Stratégies d'Action*, n°3, 2013, 55 p., p. 21, <https://wai-iao.ecowas.int/images/pdf/WAIanalysisandactionstrategies/Koffi%20Ahadzi3.pdf> consulté le 23 août 2022.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ On situe généralement le début de la colonisation en Afrique noire vers 1850. Voir à ce propos, V. Saux « L'Afrique au temps des colonies : par la ruse et par la force », *GEO*, n°24, 02 mai 2016, article en ligne disponible sur <https://www.geo.fr/histoire/l-afrique-au-temps-des-colonies-par-la-ruse-et-par-la-force-161065> consulté le 13/06/2019.

⁶⁸ S. Adotevi, « Les facteurs culturels de l'intégration économique et politique en Afrique » in R. Lavergne (dir.), *Intégration et coopération régionale en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 1996, 406 p., p. 69.

⁶⁹ Idem.

être élevé à une dignité à la cour du Sultan de Sokoto au Nigeria. Tel autre qui encore habite le territoire du Bénin d'aujourd'hui exploite ses champs situés au Togo. Qui parmi nous n'a pas de frères ou de cousins dans les pays ou États voisins ou de la région ? Les groupes ethniques sont dispersés de part et d'autre des frontières. Je connais des familles du Ghana qui ont leurs ramifications en Côte-d'Ivoire et parfois au Togo et au Bénin. Les cultes des ancêtres chez certains ivoiriens vont s'accomplir au Ghana parce qu'il s'agit du même royaume akan. Des pratiques similaires se retrouvent de part et d'autre des frontières du Zaïre et du Congo, ou de la Zambie et du Zimbabwe. Il y a des Touré, des Traoré, des Diallo et des Kane en Guinée, au Mali, au Sénégal, en Côte-d'Ivoire et même au Niger et au Cameroun »⁷⁰.

3- Les bases issues du passé colonial

41- La colonisation a profondément marqué l'histoire de l'Afrique en introduisant des barrières entre les différents peuples et en déstabilisant les structures politiques traditionnelles. Paradoxalement, il est possible de retrouver dans l'expérience issue du passé colonial, les premières ébauches de regroupement qui préfigurent la configuration actuelle de l'espace CEDEAO-UEMOA. En effet, sur le plan politico-administratif, les autorités coloniales françaises, britanniques ou portugaises se sont attelées à mettre en place une organisation administrative commune conforme à leur volonté d'assurer le contrôle des territoires sous domination. Dans les colonies françaises, cet effort d'organisation s'est traduit juridiquement par le décret de 16 juin 1895 portant création du Gouvernement Général de l'Afrique Occidentale Française (AOF)⁷¹. Cette structure territoriale regroupait au moment de sa création les territoires du Sénégal, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée et du Soudan Français (actuel Mali), lesquels seront rejoints en 1904 par la Haute Volta (actuel Burkina Faso), le Niger, la Mauritanie et le Dahomey (actuel Bénin). Une fois l'indépendance acquise, les anciennes colonies ainsi regroupées tenteront de maintenir les liens ainsi créés à travers diverses organisations régionales.

42- Selon Macktar Diouf, « c'est plus ou moins dans le cadre d'une structure administrative coloniale, la Fédération de l'Afrique Occidentale Française, que prend

⁷⁰ Idem.

⁷¹ L'équivalent britannique de l'AOF était la British west Africa.

forme la première expérience d'intégration économique moderne en Afrique de l'Ouest »⁷². L'expérience de l'AOF pourrait être érigée au rang de modèle dans le domaine de la libre circulation. En effet, jusqu'à sa dissolution en 1958, l'AOF consacrait une liberté totale de circulation des marchandises facilitée par la réalisation d'infrastructures routières dont la plupart continuent de nos jours de relier les différents territoires. L'AOF était également dotée d'une monnaie unique, le franc des Colonies françaises d'Afrique (franc CFA), qui deviendra plus tard le franc de la Communauté franco-africaine (franc CFA), puis le franc de la Communauté Financière Africaine (franc CFA). Au nombre des acquis, figure aussi, en bonne place, la libre circulation des populations et singulièrement celle des travailleurs. Ainsi, la loi du 30 juin 1950 relative à la fonction publique en AOF, instaure la mobilité des fonctionnaires dans l'ensemble des territoires sous domination. L'AOF avait aussi à son actif, la création de l'Ecole normale William Ponty qui a joué un rôle crucial dans la formation des cadres de la sous-région. Véritable vivier pour l'intelligentsia ouest-africaine, cette école fédérale aura permis aux futurs cadres et dirigeants d'Afrique de l'Ouest d'acquérir une vision commune des problèmes, affranchie des particularismes territoriaux. Ayant par la suite accédé aux plus hautes responsabilités dans leurs États respectifs⁷³, ces anciens condisciples auront certainement su tirer profit de leurs expériences passées pour aplanir les différends et adopter une position commune sur les questions relevant de l'intérêt régional.

43- Cela dit, le traumatisme commun lié à la colonisation a forgé la conscience collective et créé les conditions du rapprochement des futurs États ouest-africains. Ainsi, la structuration administrative de l'AOF a indirectement permis aux élites politiques africaines de se rendre compte que face à des difficultés communes, l'action collective était la meilleure alternative. D'où la création de grandes coalitions anticoloniales, qui ont mené des luttes pour l'émancipation et l'indépendance nationale⁷⁴.

⁷² M. Diouf, *Intégration économique*, Dakar, Nouvelles Editions Africaines/Publisud, 1984, 281 p., p. 77.

⁷³ Parmi les plus illustres anciens élèves de cette école, on compte plusieurs Présidents et leaders ouest-africains, notamment Félix Houphouët Boigny, Ouezzin Coulibaly (Côte d'Ivoire), Yacine Diallo et Mamba Sano (Guinée), Fily Dabo Diassokho et Mamadou Konate (Soudan), Hamani Diori (Niger) ou Lamine Gueye, Abdoulaye Wade (Sénégal).

⁷⁴ Ces coalitions nationales étaient des larges alliances entre les partis politiques progressistes de l'époque, les mouvements ouvriers, les jeunes, les femmes, les paysans et les autres organisations de masse inspirées par les valeurs progressistes de libération nationale, de démocratie et de la transformation qualitative des relations sociales en Afrique. C'est notamment le cas en 1944 de la création du Syndicat agricole africain et encore du Rassemblement démocratique africain (RDA), parti politique créé à l'issue du congrès de Bamako tenu le 19 octobre 1946. Présidé par Felix Houphouet-Boigny, qui deviendra plus tard le premier président de la Côte d'Ivoire indépendante, ce parti politique présentait la singularité d'être représenté dans tous les

44- Au titre des acquis liés au passé colonial, il sied également d'évoquer l'influence du panafricanisme qui semble avoir contribué à rapprocher autour d'un idéal commun les territoires anglophones et francophones. A l'origine, « simple manifestation de solidarité fraternelle parmi les noirs d'ascendance africaine des Antilles et des États-Unis d'Amérique »⁷⁵, le panafricanisme fut porté à bout de bras par plusieurs leaders politiques africains dont le chef de file était le premier président du Ghana, Kwame N'Krumah. Celui-ci prônait la constitution des États-Unis d'Afrique⁷⁶. Comme le note Philippe Decraene, le panafricanisme a été incontestablement un « levain pour la lutte de libération nationale »⁷⁷. La concrétisation de l'idée panafricaine a été expérimentée dans diverses organisations ouest-africaines. Ainsi, dès novembre 1958, on assiste à la création de l'Union Ghana-Guinée présentée par ses promoteurs, dont l'un est issu de la colonisation anglaise et l'autre de la colonisation française, comme une véritable « prise de position en vue de la réalisation des États-Unis d'Afrique occidentale »⁷⁸.

45- C'est aussi sous la bannière du panafricanisme que, le 17 janvier 1959, les représentants du Sénégal, du Dahomey, du Soudan français et de la Haute-Volta décidaient de regrouper les quatre républiques au sein de la Fédération du Mali, en référence au vieil empire mandingue qui connut des heures glorieuses dans l'histoire de l'Afrique de l'Ouest. Seuls le Sénégal et le Soudan français tenteront de concrétiser ce projet d'union en mars 1959, après la défection des deux autres républiques associées. L'influence du panafricanisme a suscité la naissance de groupements rivaux tels que le Conseil de l'Entente qui prônait le

territoires par des sections nationales. Le caractère transfrontalier qui dominait la structure et l'organisation du RDA encourageait ainsi une approche sous régionale des problèmes. Au demeurant, l'adhésion massive des populations à la lutte pour l'émancipation entamée par ce parti, a favorisé un rapprochement entre celles-ci, faisant naître d'emblée, une solidarité régionale bien au-delà des frontières nationales. Voir à ce propos, G. Lisette, *Le Combat du Rassemblement Démocratique Africain*, Paris, Présence africaine, 1983, 398 p.

Voir également A. Bathily, « Panafricanisme et renaissance africaine », 2013, 8 p., <https://www.dri.gouv.sn/sites/default/files/ins-ua/PANAFRICANISME%20ET%20RENAISSANCE%20AFRICAIN.pdf> consulté le 14 octobre 2023.

On peut aussi évoquer la création en décembre 1945, du West African National Secretariat (WANS) à l'initiative du leader ghanéen Kwamé Nkrumah au sein de la British west africa.

⁷⁵ Ph. Decraene, « Indépendance et Regroupements Politiques en Afrique au Sud du Sahara », *Revue Française de Science Politique*, n°4, 1960, pp. 850-879, p. 850, https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1960_num_10_4_392596 consulté le 20/09/2018.

⁷⁶ Voir à ce propos, N. Kwame, *L'Afrique doit s'unir*, Paris, Présence Africaine, 1994, 256 p.

⁷⁷ Ph. Decraene, « Indépendance et Regroupements Politiques en Afrique au Sud du Sahara », op. cit. p. 853.

⁷⁸ Idem, p. 855.

maintien de relations privilégiées avec le colonisateur. Créée en 1959, cette organisation de coopération régionale est née de la transformation de l'Union Sahel-Benin, laquelle regroupait à l'origine quatre anciennes colonies de l'AOF, à savoir, la Haute-Volta (Burkina Faso), le Niger, le Dahomey (Bénin) et la Côte d'Ivoire. Celles-ci seront rejointes par le Togo en 1966. Quoique fondamentalement politique, le Conseil de l'Entente a eu très tôt des objectifs économiques, à savoir l'harmonisation des politiques des États membres et la réalisation de projets de développement à l'intérieur de leurs frontières.

46- Même si ces tentatives ne débouchèrent pas toujours sur les résultats escomptés (l'Union Ghana-Guinée disparut en 1962 tandis que la Fédération du Mali ne dura que deux mois), ces expériences démontrent à souhait l'existence d'une volonté de s'unir qui transcendait les clivages territoriaux. Cette volonté s'est également traduite dans les efforts de rationalisation.

47- La précision du champ géographique sur lequel porte cette étude a permis de justifier le choix de l'Afrique de l'Ouest, au regard des critères sociohistoriques qui en font un terreau naturel de la libre circulation des personnes. La définition de cet espace de prédilection permet d'expliquer par ailleurs la délimitation du champ matériel qui justifie le regard porté sur la CEDEAO et sur l'UEMOA, par rapport aux autres organisations sous-régionale.

B- Le champ matériel de la recherche : le binôme CEDEAO-UEMOA

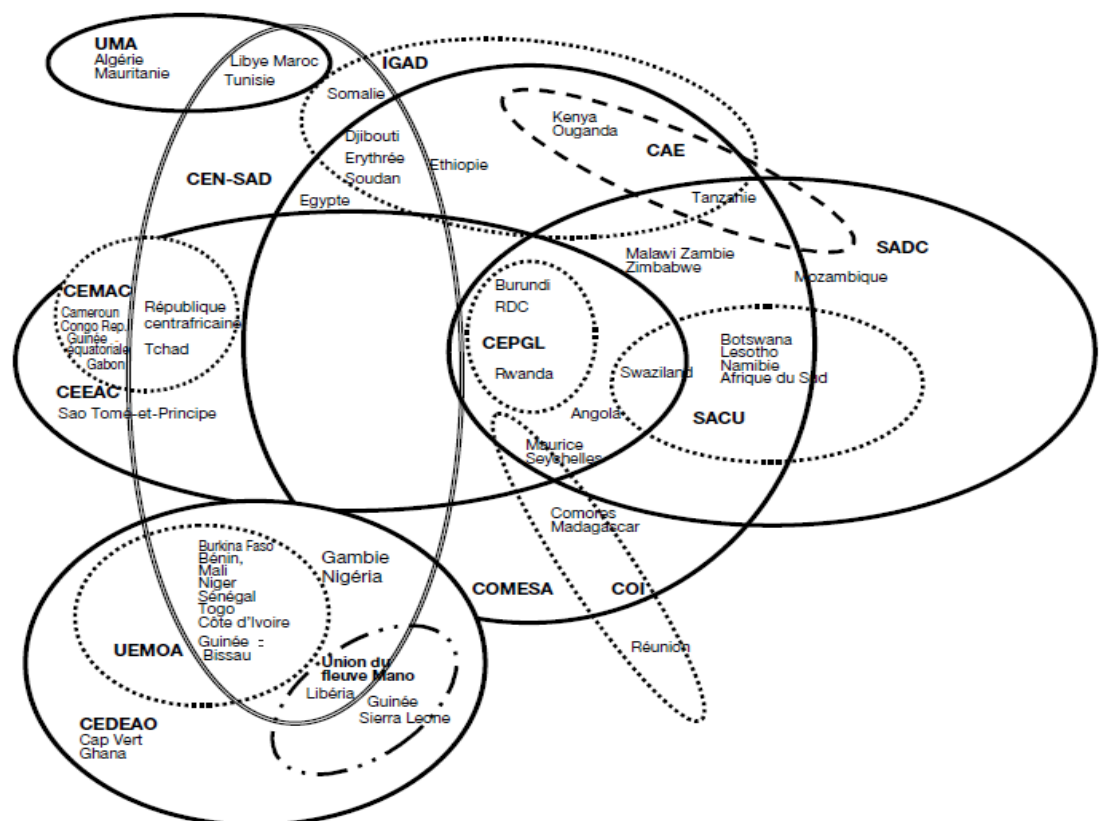
48- L'Afrique de l'ouest présente, d'une manière générale, le spectacle d'un paysage institutionnel où se chevauchent une pluralité d'organisations aux buts et aux compétences tantôt similaires, tantôt concurrents. En cela, cette région s'inscrit dans une dynamique propre à l'ensemble du continent africain, globalement marqué par ce que certains qualifient de « brouillage du paysage institutionnel »⁷⁹(1). Dans ce contexte, la CEDEAO et l'UEMOA constituent un modèle d'unité (2).

⁷⁹ D. Kokoroko, « La coexistence entre organisations sous régionales : limites et perspectives », M. Fau-Nougaret (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, 462 p., p. 192 et s.

1- Le brouillage du paysage institutionnel ouest-africain

49- Selon François Constantin, « la caractéristique la plus banale du régionalisme africain est la complexité remarquable de ses formes et de ses développements »⁸⁰. A ce propos, il est vrai que la mise en œuvre des processus de coopération et d'intégration régionale s'est surtout soldée par un chevauchement des regroupements régionaux avec pour corollaire, la multiplication des adhésions croisées aux communautés économiques régionales. Cette situation peut être illustrée à partir de l'image métaphorique du « bol de spaghettis » telle que présentée ci-après.

Figure 2 : Le bol de spaghettis des adhésions croisées aux communautés économiques régionales



Source : Etat de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales⁸¹

⁸⁰ F. Constantin, « Intégration régionale en Afrique Noire : Esquisse sur dix années de recherche », *Revue Française de Science Politique*, vol. 22, n° 5, 1972, pp. 1077-1110, p. 1077.

⁸¹ Commission Economique pour l'Afrique, *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales*, Addis-Abeba, Union Africaine, 2006, 196 p., p. 55.

50- On constate que chaque région est composée de multiples communautés et que, parallèlement, les différents États sont membres de plusieurs communautés. En Afrique de l'Ouest, par exemple, à l'exception du Ghana et du Cap-Vert qui ne sont membres que de la CEDEAO, et dans une moindre mesure de la Mauritanie qui a choisi de se consacrer exclusivement à l'Union du Maghreb Arabe (UMA), les pays ouest-africains sont chacun membres de deux ou trois communautés économiques régionales. D'ailleurs, le schéma ci-dessus, loin d'être exhaustif, ne prend pas en compte la dernière-née de ces organisations, à savoir, l'Alliance des États du Sahel (AES) créée le 16 septembre 2023 par le Burkina Faso, le Mali et le Niger⁸², eux-mêmes déjà membres de la CEDEAO et de l'UEMOA. Il s'ensuit des dédoublements au niveau des programmes et des plans d'action des divers acteurs ainsi que de nombreux problèmes quant au paiement des contributions.

51- L'Afrique de l'Ouest est au nombre des espaces qui ont connu le plus d'initiatives de regroupement régional en un temps relativement restreint. Comme le note la Commission Economique pour l'Afrique (CEA), déjà en 1983, on y dénombrait trente organisations intergouvernementales et trois communautés économiques régionales⁸³. Ce mouvement de regroupement régional a commencé très tôt au lendemain des indépendances, dans les années 1960, pour faire face à des défis communs. Ainsi, l'Autorité du bassin du Niger, la Commission du bassin du lac Tchad, l'Organisation du fleuve Gambie et l'Organisation

<https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/835/Bib-12320.pdf?sequence=1&isAllowed=y> consulté le 17/04/2018.

⁸² « Ces trois pays ont vu accéder par la force à leur tête des officiers (Capitaine Ibrahim TRAORE Pour le Burkina Faso, Colonel Assimi GOITA pour le Mali, Colonel Assimi GOITA, Général Abdourahamane TIANI pour le Niger) jurant de reprendre en main un destin national abandonné selon eux aux étrangers, au premier rang desquels les Français, et leurs « valets » locaux. Ils ont chassé les soldats et les ambassadeurs français, se sont tournés vers de nouveaux partenaires, dont les Russes, et remis en cause un ordre défendu par la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). (...) Inquiète d'une contagion devant la succession des putschs, la CEDEAO leur a imposé des sanctions pour obtenir le retour des civils aux commandes, et menacé de recourir à la force après le dernier en date, au Niger. Les militaires ont serré les rangs et scellé leur solidarité le 16 septembre en créant l'Alliance des Etats du Sahel (AES), dont la charte engage les trois pays à combattre « le terrorisme » et les lie par un « devoir d'assistance et de secours » face à toute agression ». Le Monde avec AFP, « L'Alliance des Etats du Sahel, pari sécuritaire et acte de défiance diplomatique », *Le Monde Afrique* (article en ligne) 14 décembre 2023, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/12/14/1-alliance-des-etats-du-sahel-pari-securitaire-et-acte-de-defiance-diplomatique_6205820_3212.html# consulté le 10 mars 2024.

Voir également, la Charte du Liptako-Gourma instituant l'Alliance des États du Sahel entre le Burkina Faso, la République du Mali, la République du Niger en date du 16 septembre 2023, <https://mjp.univ-perp.fr/constit/sahel2023.htm> consulté le 10 mars 2024.

⁸³ Idem.

pour la mise en valeur du fleuve Sénégal seront créées respectivement en 1963, 1964, 1967 et 1972, pour relever le défi de la gestion en commun de l'eau. Le mouvement se poursuivra dans les années 1970 avec des organisations telles que la Communauté économique du bétail et de la viande pour valoriser l'élevage, l'Agence pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest pour le riz ou encore le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel pour la survie des sociétés rurales de zones arides. D'autres organisations interviendront pour concrétiser cette politique de mutualisation des risques.

52- Il est intéressant de rechercher les raisons de ces adhésions multiples. Sur ce point, Jean-Pierre Queneudec notait que « après leur accession à l'indépendance dans le cadre des anciens territoires coloniaux, les États africains n'ont eu de cesse de mettre sur pied diverses formes de regroupements pour tenter de surmonter les inconvénients inhérents à ce qui fut naguère appelé la « balkanisation » du continent »⁸⁴. Au-delà de cette raison liée à l'étroitesse des espaces territoriaux, il est à noter qu'un rapport de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) se réfère au concept de géométrie variable⁸⁵ pour justifier le phénomène des adhésions multiples. Dans le contexte africain, l'approche par géométrie variable peut être présentée de la manière suivante : « The strategy implied by variable geometry is essentially pragmatic and incremental; it permits integration to proceed on the basis of progressive steps, allows smaller sub-groups to move faster than the whole group and provides that many decisions can be made by majority rather than by consensus »⁸⁶. Ainsi, la géométrie variable permettrait aux pays d'assurer l'intégration sur plusieurs fronts à la fois, sachant que certains fronts avancent plus vite que les autres. La géométrie variable expliquerait aussi que les pays adhèrent à plus d'une communauté économique régionale pour optimiser les avantages de l'intégration tout en se prémunissant contre les inconvénients liés à l'appartenance à un seul groupement. Dans le même ordre d'idées, la prolifération de groupements régionaux serait tributaire d'une

⁸⁴ J-P. Queneudec, « Préface », A. Sall, *Les mutations de l'intégration des Etats en Afrique de l'Ouest : Une approche institutionnelle*, Paris, L'Harmattan, 2006, 196 p., p. 3.

⁸⁵ Commission Economique pour l'Afrique, *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales*, Addis-Abeba, Union Africaine, 2006, 196 p., p. 56 <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/835/Bib-12320.pdf?sequence=1&isAllowed=y> consulté le 17/04/2018.

⁸⁶ A. Oyejide, « Policies for Regional Integration in Africa », *Economic research papers*, n°6, Banque Africaine de développement, 2000, pp 1-34, p. 15, <https://core.ac.uk/download/pdf/6430885.pdf> consulté le 26/10/2018.

« volonté de créer des espaces économiques les plus larges possibles pour coordonner et harmoniser les politiques et stratégies nationales dans la sous-région et, à terme, dans l'ensemble de la région »⁸⁷.

53- Si l'approche par la géométrie variable reste envisageable, elle ne doit pas faire perdre de vue l'influence des pesanteurs historiques et des rivalités, notamment celles existant entre francophones et anglophones dans l'émergence de certaines organisations. Il est en effet loisible de constater que l'Afrique de l'Ouest se présente comme une zone hétéroclite avec un contexte local marqué par des antagonismes politico-idéologiques qui ont renforcé l'émiettement initial hérité du découpage colonial. A la pluralité des États qui implique une diversité de choix politiques tantôt convergents, tantôt contradictoires, s'est ajoutée une multiplicité de regroupements régionaux. Or, la pluralité, affirme Mireille Delmas-Marty, conduit au désordre⁸⁸.

54- Dans ce décor, l'émergence du binôme CEDEAO-UEMOA résulte de l'exploit de réunir par-delà les rivalités, les ex-colonies françaises, anglaises et portugaises d'Afrique de l'Ouest ; de surcroît, il concilie les rivalités tenant aussi bien à la taille des économies qu'aux choix prônés par les différents leaders⁸⁹. En cela, celui-ci est porteur d'une relative unité.

2- L'unité relative de l'espace CEDEAO-UEMOA

55- L'unité relative de l'espace ouest-africain s'inscrit dans la logique de la rationalisation du processus d'intégration régionale. Cette rationalisation qui a commencé avec la naissance de l'UEMOA et de la CEDEAO se poursuit dans le cadre des efforts mis en œuvre par ces deux organisations internationales.

56- Face au constat de l'existence d'une multitude d'organisations à vocation économique en Afrique et du chevauchement de la plupart d'entre elles, le défi de la rationalisation s'est imposé aux élites africaines. Le but recherché était alors de parvenir à l'effectivité de l'intégration régionale par l'élimination du double emploi et la fin du gaspillage des

⁸⁷ Commission Economique pour l'Afrique, op. cit. p. 59.

⁸⁸ M. Delmas-Marty, *Le relatif et l'universel : les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2004, 439 p., p.109.

⁸⁹ Outre les Etats de la CEAO qui avaient résolument opté pour la voie de développement capitaliste, la CEDEAO compte au nombre de ses membres originels des pays qui se réclamaient du marxisme-léninisme (Bénin) ou de la voie de développement non capitaliste (Cap-Vert, Guinée, Guinée-Bissau). A. Bourgi, « Problème de compatibilité entre la CEAO et la CEDEAO », *Revue du Tiers-Monde*, n°96, octobre-décembre 1983, pp. 889-897, p. 891.

ressources. Pour ce faire, plusieurs scénarios ont pu être envisagés⁹⁰. Il pouvait s'agir du maintien du *statu quo* qui reviendrait à conserver le nombre de communautés économiques régionales tout en incitant les dirigeants à adopter des protocoles pour atténuer les effets négatifs de la prolifération des organisations et du phénomène des appartenances multiples. Il a aussi été envisagé de rationaliser par l'absorption et la fusion des institutions et des communautés économiques régionales pour ne retenir que les principales. La rationalisation autour des pôles régionaux a été également évoquée, dans la mesure où elle consiste à reconnaître et maintenir la région en tant que cadre géographique et espace naturel tout à fait adaptés à l'intégration, avec une seule communauté économique afin d'éviter les adhésions multiples, tout en gardant les communautés sous-régionales et les autres organisations intergouvernementales et en consolidant leurs acquis.

57- En vue de concrétiser cette volonté de rationalisation, plusieurs initiatives furent expérimentées. Ainsi, l'Organisation de l'unité africaine (OUA qui deviendra plus tard l'Union Africaine) élabore en 1980, le Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique avec pour objectif la fusion de communautés régionales performantes vers l'an 2000. Ce plan d'action procède au découpage du continent en cinq régions (Nord, Ouest, Centre, Est et Sud), partant du principe que l'intégration du continent passe d'abord par une prise en compte des besoins au niveau régional⁹¹. Cette volonté de rationaliser les institutions présentes sur le continent africain a été avalisée le 3 juin 1991 par les chefs d'États et de Gouvernement de l'OUA à travers la signature du traité d'Abuja portant création de la Communauté Economique Africaine (CEA)⁹² qui

⁹⁰ Voir à ce propos, Commission économique pour l'Afrique, *État de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales*, Addis-Abeba, Union Africaine, 2015, 196 p., pp. 129-130, <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/835/Bib-12320.pdf?sequence=1&isAllowed=y> consulté le 04/10/2018.

⁹¹ F. Sawadogo, *De la CEA à l'UEMOA : Ou la Genèse d'une intégration réussie*, Paris, L'Harmattan, 2015, 152 p., p. 129.

⁹² Créée en 1991 et entrée en vigueur en 1994, la Communauté Economique Africaine (CEA) est une organisation d'États de l'Union africaine qui établit les bases d'un développement économique mutuel entre la majorité des États africains. Les objectifs déclarés de l'organisation comprennent la création de zones de libre-échange, d'unions douanières, d'un marché unique, d'une banque centrale et d'une monnaie commune établissant ainsi une union économique et monétaire. Bien qu'ayant son siège à Abuja au Nigéria, elle partage les mêmes organes décisionnels que l'Union Africaine.

Voir plus d'informations, A. Mahiou « La Communauté économique africaine », in *Annuaire français de droit international*, volume 39, 1993. pp. 798-819.

La Communauté Economique Africaine (CEA) ne doit pas être confondue avec la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) encore appelée Commission Economique pour l'Afrique, créée en 1958 par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), avec pour mandat d'appuyer le

prévoyait explicitement la création d'un marché commun à l'échelle du continent avant 2025 avec comme première étape le renforcement des communautés économiques régionales en place et la création de nouvelles communautés là où il n'en n'existe pas⁹³. Le traité d'Abuja préconisait ainsi la fusion des organisations existantes en cinq grandes communautés économiques régionales qui seraient des pôles fédérateurs du futur marché commun continental.

58- En Afrique de l'Ouest, si la plupart des organisations existantes poursuivent des objectifs spécifiques ou se limitent à certaines formes de coopération régionale, trois communautés économiques sont présentées comme ayant de véritables objectifs d'intégration économique de leurs États membres⁹⁴. Il s'agit de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et de l'Union du Fleuve Mano (UFM).

59- L'Union du Fleuve Mano (UFM) a été créée le 3 octobre 1973 par deux États anglophones, la Sierra Leone et le Liberia. Ils seront rejoints en 1979 par la Guinée, un État francophone en rupture de ban avec l'ex-puissance coloniale, après avoir refusé d'adhérer à la Communauté française proposée par le Général De Gaulle en 1958. L'UFM n'a pas seulement vocation à gérer le fleuve Mano que se partagent les trois États ; elle est aussi appelée à constituer une union douanière dans l'optique du développement économique de ses membres. Malheureusement, la succession de guerres civiles vécues par les membres fondateurs n'a pas permis à cette organisation de véritablement déployer son action.

60- Aujourd'hui, force est de partager le constat établi par Abraham Hervé Diompy, selon lequel, « l'Afrique de l'Ouest connaît véritablement deux grandes organisations d'intégration, la CEDEAO et l'UEMOA. En vérité, ces deux organisations internationales sont assurément les plus dynamiques de l'Afrique de l'Ouest. Non seulement elles fédèrent le plus d'États autour d'elles mais leur objet est plus large que celui des autres organisations, et leurs ambitions plus grandes. Elles sont assurément les organisations

développement économique et social de ses États membres, d'encourager l'intégration régionale et de promouvoir la coopération internationale pour le développement de l'Afrique.

⁹³ F. Sawadogo, op. cit., p. 130.

⁹⁴ Voir à ce propos A. H. Diompy, *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : Réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse doctorat droit public, Université de Bordeaux, 2017, 1011 p., p. 43.

d'avenir et le regroupement sous régional ne saurait être pensé hors d'elles. Les autres organisations peuvent subsister, leur utilité n'est pas en cause mais dans une perspective d'une « rationalisation » des institutions de l'intégration, œuvre éminemment souhaitable et déjà esquissée, elles seront amenées à être « éclipsées » par la Communauté et l'Union. De fait, c'est autour d'elles que se noue tout débat sur l'intégration »⁹⁵. Un regard porté sur l'histoire de l'UEMOA et de la CEDEAO confirme la place prépondérante qu'elles occupent dans le processus d'intégration régionale mis en œuvre dans l'espace Ouest africain.

61- L'UEMOA doit son existence à la volonté des anciennes colonies françaises d'Afrique de l'Ouest de conserver les liens créés durant la colonisation. Au départ, sept d'entre elles, à savoir la Côte d'Ivoire, le Dahomey (actuel Bénin), la Haute Volta (actuel Burkina Faso), la Mauritanie, le Niger et la Fédération du Mali (qui regroupait à l'époque les Républiques du Mali et du Sénégal), se lièrent à Paris le 9 juin 1959 par une convention instituant l'Union Douanière Ouest-Africaine (UDAO). Cette convention visait à maintenir le régime de liberté des échanges commerciaux aussi bien entre les États membres qu'entre ceux-ci et la France, à l'image de ce qui se faisait durant la colonisation. Un tarif extérieur commun ainsi qu'un système de répartition des taxes douanières avaient été également institués.

62- Par la suite, avec les indépendances intervenues au début des années 1960, la volonté de préserver les acquis a été exprimée dans le domaine monétaire avec la création de l'Union monétaire Ouest-Africaine (UMOA) par le Traité du 12 mai 1962. Celle-ci avait pour clé de voûte l'Institut d'émission de la monnaie commune, le franc des Colonies Françaises d'Afrique (franc CFA), devenu en 1959, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Alors que l'UMOA connaîtra un certain succès au point de subsister jusqu'à nos jours, l'UDAO disparaîtra très vite du fait du non-respect par les États membres des engagements pris. Elle sera remplacée par l'Union douanière des États de l'Afrique de l'Ouest (UDEAO) issue du traité du 14 mars 1966, conclu entre les mêmes États. Cette dernière connaîtra le même sort que la précédente organisation, vu que les États continuèrent à taxer les importations en provenance des autres membres.

63- A la suite de ces déboires, les États de l'ex-UDEAO - hormis le Bénin qui n'adhérera qu'en mars 1985 - amorcent une véritable intégration économique par la création de la

⁹⁵ A. H. Diompy, op. cit.

Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), en signant le traité du 17 avril 1973. Par rapport à ses prédécesseurs, la CEAO présentait des aspects novateurs⁹⁶ puisqu'elle envisageait de passer d'une coopération essentiellement commerciale, en vigueur depuis l'époque coloniale, à un programme d'intégration économique très poussée, qui cherche à développer la totalité des secteurs essentiels de l'économie des pays membres⁹⁷. Dotée d'une organisation plus structurée, cette institution est présentée comme « la véritable devancière de l'UEMOA »⁹⁸. En effet, c'est face au constat de l'inefficacité de la CEAO, due en grande partie au non versement des contributions des États membres⁹⁹, et suite à la perception des limites matérielles de l'UMOA qui pouvait difficilement aller au-delà de l'intégration monétaire, que les sept États francophones d'Afrique de l'Ouest décidèrent, par le traité du 10 janvier 1994 de créer l'UEMOA¹⁰⁰. Celle-ci accueillera son premier membre non francophone, la Guinée-Bissau, un État lusophone, qui en deviendra le huitième État membre. Le Traité constitutif de l'UEMOA sera révisé le 29 janvier 2003.

64- Il convient, à ce stade, de lever l'ambiguïté entre l'UMOA (Union Monétaire Ouest-Africaine) née du traité de mai 1962 et l'UEMOA (Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine), lointaine héritière de l'UDAO, dont le traité ne date que de janvier 1994¹⁰¹. Contrairement à ce qu'affirme Rohinton Medhora, l'UMOA n'est pas devenue

⁹⁶ J.-C. Gautron, « La Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest, antécédents et perspectives », *Annuaire français de droit international*, vol. 21, 1975, pp. 197-215, p. 197.

⁹⁷ C'est ainsi que le traité constitutif de la CEAO signé le 17 avril 1973 instituait une taxe de coopération régionale (TCR) destinée à se substituer à l'ensemble des droits et taxes perçus sur l'importation des produits industriels d'origine. Pour compenser les pertes de recettes inhérentes à ce mécanisme, il a été institué un Fonds communautaire de développement (FCD) puis un Fonds de solidarité et d'Intervention pour le développement de la Communauté (FOSIDEC) qui étaient voués à verser des compensations pour combler le manque à gagner.

⁹⁸ F. Sawadogo, *De la CEAO à l'UEMOA : Ou la Genèse d'une intégration réussie*, Paris, L'Harmattan, 2015, 152 p., p. 42.

⁹⁹ En 1991, les arriérés dus par les États membres de la CEAO au Secrétariat général atteignent plus de quatre fois le budget du Secrétariat et des fonds de compensation. Voir à ce propos, T. Gueye, *L'incidence de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sur les finances publiques de ses États membres*, thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, Paris 2, 2011, 560 p., p. 36.

¹⁰⁰ Il convient ici d'insister à nouveau sur la différence entre l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine) créée par le Traité du 10 janvier 1994 et l'UMOA (Union Monétaire Ouest Africaine) issue du traité de mai 1962.

¹⁰¹ Le maintien de la coexistence entre l'UMOA et l'UEMOA interroge sur la volonté réelle des États membres de mettre en œuvre une véritable rationalisation du processus d'intégration régionale.

l'UEMOA en janvier 1994¹⁰². S'il est prévu à terme une unification entre ces deux organisations regroupant les mêmes Etats membres, les deux traités continuent de coexister et celui de l'UMOA qui a fait l'objet d'une révision en avril 2010, sert encore de base juridique aux aspects strictement monétaires¹⁰³.

65- Concernant la CEDEAO, il y a lieu de noter que l'idée de la création d'une communauté économique regroupant l'ensemble des Etats d'Afrique de l'Ouest, fut lancée en 1964 par un chef d'Etat anglophone, le président du Libéria, William Tubman. En février 1965, un accord est signé à cet effet entre la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Liberia et le Sierra Leone ; mais cette convention ne sera jamais mise en œuvre. Devant l'échec de cette première tentative, les présidents du Togo et du Nigéria, entreprennent en avril 1972 de relancer le projet. A cet effet, ils formulent des propositions et rendent visite à une douzaine de pays de juillet à août 1973, demandant les contributions des uns et des autres. A l'époque, le Mali et le Sénégal avaient suggéré aux autres Etats, pour éviter toute duplication, de rejoindre la CEA qui existait déjà et semblait fonctionner correctement¹⁰⁴ ; mais cette proposition ne fut pas retenue. Finalement quinze pays d'Afrique de l'Ouest dont l'ensemble des pays de l'UEMOA et de l'UFM signèrent à Lagos, au Nigeria, le 28 mai 1975, le traité instituant la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le Cap-Vert intégra la Communauté en 1976 alors que la Mauritanie, membre fondateur, s'en retira en 2000.

66- Concernant la rationalisation entre ces deux organisations, il importe de relever que la CEA avait effectué plusieurs études sur la CEDEAO en 1983, 1986 et 1987, dans lesquelles elle préconisait de la garder comme seule communauté économique régionale en Afrique de l'Ouest et de transformer toutes les autres organisations en institutions spécialisées¹⁰⁵. De ce point de vue, la CEDEAO devait demeurer dans la région, la seule organisation d'intégration régionale après l'absorption et la fusion des autres structures. En 1994, l'Institut africain de développement et de planification de la CEA avait même

¹⁰² R. Medhora, « Les leçons de l'UMOA », in R. Lavergne (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 1996, 406 p., p. 251.

¹⁰³ K. Nubukpo « Cinquante ans d'Union monétaire ouest africaine : qu'avons-nous appris ? », *Revue d'économie financière*, vol.2, n°110, 2013, p. 145-164, p. 145, <https://www.cairn.info/revue-d-economie-financiere-2013-2-page-145.htm> consulté le 19/07/2021.

¹⁰⁴ F. Sawadogo, *De la CEA à l'UEMOA : Ou la Genèse d'une intégration réussie*, Paris, L'Harmattan, 2015, 152 p., p. 43.

¹⁰⁵ Commission économique pour l'Afrique, *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales*, Addis-Abeba, Union Africaine, 2006, 196 p., p.51.

proposé un calendrier pour l'absorption et la fusion des différentes organisations dans le cadre institutionnel de la CEDEAO¹⁰⁶. Cette conception de la rationalisation impliquait inéluctablement des querelles de légitimité entre la CEDEAO et les autres organisations intervenant dans l'espace ouest-africain. Ces problèmes de légitimité avaient été d'ailleurs, par le passé, à la base de la difficile cohabitation entre la CEDEAO et la CEA¹⁰⁷, laquelle s'était d'ailleurs soldée par le triomphe de l'une et la disparition de l'autre.

67- Tirant les leçons des précédentes expériences, les Etats membres de la CEDEAO ont opté pour une formule plus édulcorée lors de la révision du traité en 1993, en choisissant de faire de la CEDEAO, « à terme », la seule communauté économique de la région¹⁰⁸. Cela revient à mettre en œuvre une approche progressive qui consiste à maintenir chaque organisation existante avec ses objectifs et ses moyens tout en œuvrant pour l'harmonisation des politiques et des instruments. La révision du traité de la CEDEAO en 1993 et l'adoption du traité de l'UEMOA en 1994 marquent ainsi un tournant dans l'effort de rationalisation dans la mesure où ils permettent d'adopter les réajustements permettant une articulation entre les deux acteurs majeurs d'intégration régionale.

68- D'un point de vue juridique, cette articulation résulte des dispositions des différents traités qui prônent la recherche d'une cohérence institutionnelle entre les deux institutions. Ainsi, au niveau de l'UEMOA, les prémices de cette collaboration sont posées dès le préambule du traité fondateur dans lequel les Etats membres se déclarent « fidèles aux objectifs de la Communauté Economique Africaine et de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ». En outre, l'article 14 dudit traité dispose que « dès l'entrée en vigueur du présent Traité, les Etats membres se concertent au sein du Conseil afin de prendre toutes mesures destinées à éliminer les incompatibilités ou les doubles emplois entre le droit et les compétences de l'Union d'une part, et les conventions conclues par un ou plusieurs Etats membres d'autre part, en particulier celles instituant des organisations économiques internationales spécialisées ». L'article 60 alinéa 2 précise par ailleurs que « la Conférence tient compte des progrès réalisés en matière de rapprochement

¹⁰⁶ Idem. p. 52.

¹⁰⁷ Lire à ce propos, A. Bourgi, « Problème de compatibilité entre la CEA et la CEDEAO », *Revue du Tiers-Monde*, n°96, octobre-décembre 1983, pp. 889-897, p. 891.

¹⁰⁸ Article 2 alinéa du traité révisé de la CEDEAO : « Par le présent traité, les Hautes Parties Contractantes réaffirment la création de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et décident qu'elle sera à terme la seule Communauté Economique de la Région aux fins de l'intégration économique et de la réalisation des objectifs de la Communauté Economique Africaine ».

des législations des Etats de la région, dans le cadre d'organismes poursuivant les mêmes objectifs que l'Union ». Le pendant de ces dispositions au sein du droit primaire de la CEDEAO, se retrouve à l'article 5 alinéa 1^{er} du traité révisé aux termes duquel, les Etats membres s'engagent à « prendre toutes mesures requises pour harmoniser leurs stratégies et politiques et à s'abstenir d'entreprendre toute action susceptible d'en compromettre la réalisation ».

69- Vue sous l'angle de la rationalisation, la cohabitation entre l'UEMOA et la CEDEAO est souvent envisagée comme une intégration à géométrie variable, que certains comparent aux relations entre le Benelux et l'Union européenne¹⁰⁹. Cette position a sans doute permis de dépasser les rivalités institutionnelles et les juxtapositions de compétences. En pratique, la présence permanente d'un groupement plus petit au sein d'un ensemble plus grand traduit une approche de compromis qui peut servir de pôle d'expérimentation et de catalyseur au processus d'intégration régionale. En d'autres termes, « si un programme d'intégration ne peut être mis en place pour les (...) membres de l'UEMOA qui ont en commun une partie de leur histoire récente et une monnaie, il est improbable qu'il puisse fonctionner dans le contexte beaucoup plus large de la CEDEAO »¹¹⁰. Au surplus, l'exploration des objectifs tels qu'énoncés dans les différents traités révèle que la création d'un marché commun reste une fin en soi pour l'UEMOA¹¹¹ alors qu'elle ne constitue pour la CEDEAO qu'une étape vers la réalisation de l'Union économique de l'Afrique de l'Ouest¹¹². On peut alors pousser l'optimisme jusqu'à penser que l'UEMOA pourrait disparaître une fois son objectif atteint, laissant place à la seule CEDEAO.

¹⁰⁹ W. Kennes, « L'intégration économique régionale en Afrique subsaharienne et l'Union Européenne » in D. Bach (dir.) *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 1998, 320 p., p. 49.

¹¹⁰ Idem, p. 50.

¹¹¹ Article 4 paragraphe C du traité de l'UEMOA : « Sans préjudice des objectifs définis dans le Traité de l'UEMOA, l'Union poursuit, dans les conditions établies par le présent Traité, la réalisation des objectifs ci-après : (...) créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ».

¹¹² Dans le préambule du traité révisé de la CEDEAO, les Etats membres se disent « conscients que notre objectif final est le développement économique accéléré et soutenu des Etats Membres, aboutissant à l'Union économique des pays de l'Afrique de l'Ouest ». Par ailleurs, l'article 3 du Traité relatif aux buts et objectifs de la CEDEAO se présente comme suit : « 1- la Communauté vise à promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une Union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les Etats Membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain.

70- De façon pratique, l'impérieuse nécessité de rationaliser les efforts déployés a poussé les deux principales organisations de l'espace ouest-africain à renforcer leur coopération à travers la mise en place d'un cadre formel de coopération, notamment par la signature, le 5 mai 2004, d'un Accord de coopération et de partenariat. Cet accord signé par les présidents des organes exécutifs des deux organisations vise à « favoriser la coordination et l'harmonisation de leurs actions respectives de développement pour le renforcement de l'intégration en Afrique de l'Ouest »¹¹³. Pour mener à bien cette coopération, un Secrétariat Technique Conjoint (STC) a été créé. Des rencontres périodiques se tiennent ainsi au moins une fois par semestre, tantôt sous la forme de réunions de haut niveau, tantôt sous la forme rencontres sectorielles, en vue de « faire le point des activités réalisées pour éviter le gaspillage de temps, d'énergie, de ressources, mais surtout pour éviter la redondance »¹¹⁴. L'importance de cette coopération est telle que chaque institution a recruté et nommé des coordonnateurs, des experts et des points focaux chargés d'animer le STC. La nécessité d'évoluer en toute harmonie a été clairement rappelée lors de la signature, le 23 février 2012, d'un protocole d'accord sur le dispositif institutionnel de l'Accord de coopération et de partenariat entre les deux institutions. M. Cheikhe Hadjibou Soumare, président de la Commission de l'UEMOA, affirmait alors : « Nous avons une région commune ; nos ambitions sont communes ; nos populations sont communes : le planteur de cacao de Côte d'Ivoire ou du Ghana, ou le planteur de coton du Burkina Faso, ou le cultivateur d'arachides du Sénégal, ou l'éleveur du Niger, ou le pêcheur de Guinée-Bissau, ou le commerçant du Mali ne se préoccupe pas de son appartenance à l'UEMOA ou à la CEDEAO. Il a par contre pleinement conscience d'appartenir à l'Afrique et sans doute à une région, l'Afrique de l'Ouest. Il a des attentes légitimes : se nourrir, se loger, vivre en bonne santé et en paix légitimes. Nos organisations ont justement été créées pour

2- Afin de réaliser les buts énoncés au paragraphe ci-dessus, et conformément aux dispositions pertinentes du présent Traité, l'action de la Communauté portera par étapes sur (...) d- la création d'un marché commun (...) ».

¹¹³ Article 1^{er} de l'accord de coopération et de partenariat du 5 mai 2004. Aux termes de l'article 2, la coopération portera sur les domaines de convergence permettant « d'échanger leurs expériences respectives, afin d'en capitaliser les acquis, d'élaborer et mettre en œuvre des programmes et projets conjoints ou complémentaires, (...) de définir des positions communes sur des questions essentielles, ... ».

¹¹⁴ F. Sawadogo, *De la CEAO à l'UEMOA : Ou la Genèse d'une intégration réussie*, Paris, L'Harmattan, 2015, 152 p., p. 137.

accompagner ou conduire les pays sur la voie de la croissance durable et du développement. Elles doivent donc répondre à ces attentes »¹¹⁵.

IV-Intérêt de la recherche et problématique

71- Trois raisons principales justifient le choix de consacrer une thèse de doctorat en droit public à la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. La première tient à l'importance de la libre circulation des personnes pour la réalisation de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. En effet, le principe de la libre circulation des personnes est indissociable du projet originel d'établissement d'un marché commun aussi bien au sein de l'UEMOA¹¹⁶ que de la CEDEAO¹¹⁷. Espace de prospérité et de liberté, le marché commun pourrait permettre, à terme, à des millions de personnes d'avoir accès aux biens, aux services, aux emplois, aux débouchés économiques et à la richesse culturelle de l'ensemble des États de la région. Sa réalisation requiert des efforts soutenus dans la mise en œuvre des quatre libertés de circulation qui constituent des vecteurs importants du processus d'intégration régionale. Celles-ci ont pour objet, les marchandises, les capitaux, les services et les personnes.

72- Dans cette quadrilogie, la libre circulation des personnes occupe une place particulière. Pour Charly Delmas Nguefack Tsafack, « la libre circulation des personnes est le fondement de tous les autres piliers du marché commun en ce sens qu'elle est indispensable pour fournir les services et même assurer la circulation des capitaux »¹¹⁸. Selon Simon-

¹¹⁵ Commission de la CEDEAO, « Les commissions de la CEDEAO et de L'UEMOA renforcent leur plateforme de concertation », *Communiqué de presse* n°324, 24 novembre 2012, <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=324&lang=fr&annee=2012> consulté le 13/01/2019.

¹¹⁶ Au nombre des objectifs de l'UEMOA, l'article 4 paragraphe C prévoit celui de « c) créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ».

¹¹⁷ Article 3 du Traité de la CEDEAO : « 1- la Communauté vise à promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une Union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les Etats Membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain. 2- Afin de réaliser les buts énoncés au paragraphe ci-dessus, et conformément aux dispositions pertinentes du présent Traité, l'action de la Communauté portera par étapes sur (...) d- la création d'un marché commun (...) ».

¹¹⁸ C. D. Nguefack Tsafack, « La citoyenneté communautaire africaine et l'avenir du processus d'intégration régionale en Afrique. Comment œuvrer pour une bonne gouvernance future de l'Union Africaine ? », in *Créer l'Afrique de demain dans un contexte de transformations mondialisées : enjeux et perspectives*, Actes

Pierre Zogo Nkada, cette liberté constitue, dans le contexte actuel de globalisation, un instrument essentiel par lequel se matérialisent les politiques d'intégration régionale à travers le monde¹¹⁹. Antoine Pécoud qualifie, à juste titre, cette liberté, « d'idéal cosmopolite »¹²⁰. Antoine Bailleux ajoute pour sa part que « la possibilité de se déplacer et de résider librement dans n'importe quel État membre, rehaussée du droit à l'égalité de traitement avec les ressortissants dudit État, est sans doute la prérogative la plus concrète, la plus emblématique, la plus controversée et la plus révélatrice des prérogatives liées à la citoyenneté européenne »¹²¹. Ainsi, on peut convenir avec Rostane Mehdi que « la liberté de circulation notamment dans sa dimension personnelle est un levier essentiel de réalisation de l'intégration car elle confère à celle-ci une "âme" et en favorise l'appropriation par les peuples. Au-delà, la liberté de circulation des personnes conduit à s'interroger sur le degré d'intégration des peuples eux-mêmes »¹²².

73- Dans cette dynamique, il convient de rappeler que l'affirmation du principe de libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA s'inscrit dans le contexte historique particulier qui a présidé à la naissance et à l'évolution du mouvement d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Ce processus trouve ses fondements et sa genèse dans les liens séculaires unissant les peuples de la région. Ces liens profonds qui n'ont pu être érodés par la mise en place de frontières issues de la colonisation, et encore moins par la constitution des États nouvellement indépendants, font de la reconnaissance de la mobilité des personnes, une réponse à une attente légitime des peuples ouest-africains. Il s'ensuit que le principe de libre circulation des personnes, en tant que traduction du

du colloque de la 14^{ème} Assemblée Générale du CODESRIA tenue du 08 au 12 juin 2015, Dakar, pp. 1-20, p. 6, https://codesria.org/IMG/pdf/charly_delmas_nguefack_tsafack_la_citoyennete_communaautaire_africaine_et_l_avenir_du_processus_d_integration_regionale_en_afrique.pdf consulté le 21 juin 2019.

¹¹⁹ S-P. Zogo Nkada, « La libre circulation des personnes : réflexions sur l'expérience de la C.E.M.A.C. et de la C.E.D.E.A.O. », *Revue internationale de droit économique*, n°1, 2011, pp. 113-136, p. 114. <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2011-1-page-113.htm> consulté le 21 juin 2019.

¹²⁰ A. Pécoud, « Libre circulation, de l'idéal au politique », *Revue Projet*, vol.4, n°335, 2013, pp. 50-59, p. 50, <https://www.cairn.info/revue-projet-2013-4-page-50.htm> consulté le 13/08/2021.

¹²¹ A. Bailleux, « La libre circulation en contreplongée ou Le bon citoyen (européen) dessiné par le droit », *Politique européenne*, vol. 58, n°4, 2017, pp. 164-187, p. 166, <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2017-4-page-164.htm> , consulté le 12/08/2021.

¹²² R. Mehdi, « L'imitation du modèle de l'Union Européenne dans d'autres contextes régionaux », in M. Vellano (dir.), *L'avenir des organisations internationales : Perspectives juridiques*, XIX^{ème} Colloque de la société italienne de droit internationale, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 459-483. p. 466.

vouloir vivre ensemble, joue un rôle essentiel dans la réussite du processus d'intégration régionale dans l'espace CEDEAO-UEMOA. A ce titre, il se pose en valeur cardinale et pourrait être érigé au rang de principe fondateur¹²³.

74- Au regard de cette importance stratégique, la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement de la CEDEAO a adopté en juin 2007, une vision pour l'Afrique de l'Ouest qui transformerait la région à l'horizon 2020, « d'une CEDEAO des Etats en une CEDEAO des Peuples »¹²⁴. Loin d'être simplement technique, ce renouvellement de l'approche avait pour objet, entre autres, de faire de la CEDEAO, « une région sans frontière où la population a accès aux abondantes ressources et est capable de les exploiter par la création d'opportunités dans un environnement viable »¹²⁵ ainsi qu'une « région intégrée dans laquelle la population jouit de la liberté de circulation, a accès à une éducation de qualité et à la sante »¹²⁶. Dans la même dynamique, la vision 2050 conçue en décembre 2021 pour succéder à la vision 2020, a retenu la liberté de circulation et d'établissement des personnes comme un des axes prioritaires pour faire évoluer la CEDEAO vers « une communauté de peuples pleinement intégrée dans une région paisible, prospère avec des institutions fortes et respectueuse des libertés fondamentales et œuvrant pour un développement inclusif et durable »¹²⁷.

75- Pourtant, nonobstant son importance, l'étude de la libre circulation des personnes ne semble pas suffisamment développée dans la littérature scientifique consacrée à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. A la vérité, les nombreuses avancées obtenues, depuis cinquante ans, dans la mise en œuvre de la circulation des marchandises et des capitaux octroient un positionnement de choix aux organisations ouest-africaines. Ainsi, l'adoption du Tarif Extérieur Commun au sein de l'UEMOA puis de la

¹²³ N. Robin, « La CEDEAO, un espace de libre circulation, poste avancé de l'espace Schengen », in M. Tremolières (dir.), *Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines : perspectives africaines et européennes*, Paris, OCDE, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, 2009, <https://hal.ird.fr/ird-00499354/document> consulté le 20/08/2015.

¹²⁴ Commission de la CEDEAO, *Vision 2020 de la CEDEAO : Vers une Communauté démocratique et prospère*, CEDEAO, juin 2010, https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/03/Vision_2020_fr.pdf consulté le 30/08/2021.

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Commission de la CEDEAO, *Vision 2050 de la CEDEAO : la CEDEAO des peuples ; Paix et prospérité pour tous*, CEDEAO, Abuja, juin 2022, https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/09/Vision2050_FR_Web.pdf consulté le 12/03/2023.

CEDEAO¹²⁸, de même que les efforts de création d'une monnaie unique et d'harmonisation des marchés de capitaux constituent autant de champs d'épanouissement de la réflexion. Il en ressort un constat selon lequel la mobilité des marchandises et des capitaux constituent les vitrines du processus d'intégration régionale mis en œuvre en Afrique de l'Ouest, et à ce titre, intéressent spontanément la recherche scientifique. Plusieurs thèses de doctorat en droit ou sciences économiques, soutenues dans des universités françaises, ont ainsi été consacrées, à la libre circulation des marchandises ou des capitaux dans l'espace CEDEAO-UEMOA¹²⁹.

76- Aussi, face au constat selon lequel les approches initiées n'ont pas suffisamment mis en valeur les questions relatives à la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, la première raison qui justifie le choix de ce sujet de thèse résulte de

¹²⁸ L'entrée en vigueur des TEC de l'UEMOA et de la CEDEAO, respectivement en 2000 et en 2015, sont considérés comme des étapes décisives de l'intégration régionale ouest-africaine. Selon l'ancien Président de la Commission de la CEDEAO, Kadré Désiré Ouédraogo, « L'entrée en vigueur du tarif extérieur commun [TEC] est un grand pas vers la mise en place d'un marché commun qui reste, sur le plan économique, l'objectif définitif de la Cedeao. Le TEC souligne la volonté des États de constituer un espace unifié et économiquement homogène ». Voir à ce propos, O. Caslin, « Kadré Désiré Ouédraogo : "La mise en place du marché commun de la Cedeao est en bonne voie" », *Jeune Afrique*, 12 février 2015, <https://www.jeuneafrique.com/3194/economie/kadr-d-sir-ou-draogo-la-mise-en-place-du-march-commun-de-la-cedeao-est-en-bonne-voie/> consulté le 28/08/2021.

¹²⁹ Ainsi, en 1989, Magloire Sossouvi, soutenait sa thèse de droit public sur « La libre circulation des marchandises et des capitaux dans la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à travers l'expérience de la CEE ». Il mettait en lumière la large reproduction au sein de la CEDEAO des principes qui organisent la libre circulation des marchandises et des capitaux au sein de la CEE. Si ce mimétisme facilitait l'existence d'une législation communautaire, cette thèse dénonçait la concurrence des autres mécanismes de libéralisation des échanges mis en œuvre par l'Union du Fleuve Mano et la CEAO ainsi que la non-application des décisions communautaires par les Etats membres. Voir à ce propos, M. Sossouvi, *La libre circulation des marchandises et des capitaux dans la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à travers l'expérience de la CEE*, Thèse de Doctorat en droit public, Université d'Orléans, 1989, 278 p.

Deux décennies plus tard, en 2008 et 2012, Abdourhamane Diallo puis Lanciné Conde de l'Université présentaient leurs travaux en Sciences Economiques respectivement sur les thèmes « Fondement économiques et faisabilité du projet de création d'une zone monétaire en Afrique de l'Ouest » et « Trois essais sur la monnaie unique de la CEDEAO et les défis associés ». Tous deux étudiaient à l'aune des principes économiques, les implications découlant du projet de création d'une monnaie unique pour toute l'Afrique de l'Ouest. Voir à ce propos, A. Diallo, *Fondement économiques et faisabilité du projet de création d'une zone monétaire en Afrique de l'Ouest*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université de Lyon 2, 2008, 225 p. Voir également, L. Condé, *Trois essais sur la monnaie unique de la CEDEAO et les défis associés*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université d'Auvergne Clermont Ferrand I, 2012, 208 p.

En 2013, Ousmane Bougouma, était l'auteur d'une thèse en droit public consacrée à « la libre circulation des marchandises en droit communautaire européen et UEMOA ». dans laquelle il présentait le dispositif normatif de l'UEMOA en matière de libre circulation des marchandises et en a relevé la cohérence de la démarche par rapport au modèle européen. Ce faisant, il a dégagé les principaux axes d'amélioration nécessaires pour surmonter des obstacles préalablement identifiés. Voir O. Bougouma, *la libre circulation des marchandises en droit communautaire européen et UEMOA*, thèse de Doctorat en Droit Privé, Université de Rouen, 2013, 404 p.

l'ambition modeste de redonner à ce principe, sa place dans le processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.

77- La deuxième raison tient au décalage observé entre les discours des organisations internationales ouest-africaines et la réalité constatée sur le terrain. En effet, dans cet espace régional perçu comme un terreau naturel de l'intégration régionale, du fait de l'existence de liens séculaires entre les peuples, l'adoption au sein de la CEDEAO, à partir de la fin des années 1970, d'un ensemble de textes sur la mobilité des personnes a pu susciter un certain sentiment d'autosatisfaction et de devoir accompli. Ainsi, le 28 mai 2020, Jean-Claude Brou, Président de la Commission de la CEDEAO affirmait que « notre région peut aujourd'hui s'enorgueillir d'avoir réalisé un espace de libre circulation qui s'étend sur plus de 15 pays »¹³⁰. Pourtant, une étude sur la libre circulation en Afrique de l'ouest, publiée en juin 2020, vient relativiser cette affirmation : « les protocoles sur la libre circulation sont largement salués pour leurs caractéristiques techniques et pour leur cadre réglementaire exhaustif s'agissant de mobilité régionale, particulièrement lorsqu'ils sont comparés à d'autres cadres de réglementation de la mobilité régionale en Afrique. (...) En réalité cependant, mis à part le droit d'entrée sans visa, les droits d'établissement et de résidence sont loin d'être mis en œuvre »¹³¹. Cette étude dresse par ailleurs le constat selon lequel, « nous sommes loin de la vision initiale de la CEDEAO d'un "espace migratoire sans frontières en Afrique de l'Ouest" et la région fait face à nombre de dilemmes »¹³². Ainsi, alors qu'il est question de passer de l'intégration des Etats à l'intégration des peuples, l'étude de la liberté de circulation des personnes s'inscrit dans la volonté de replacer le bien-être des ressortissants de la région au cœur des priorités définies et des initiatives adoptées. Bien plus, elle se positionne dans le cadre général du débat sur les enjeux des politiques régionales en matière de mobilité des personnes aussi bien au sein de la CEDEAO que de l'UEMOA.

¹³⁰ CEDEAO, « 45^{ème} anniversaire de la CEDEAO : message de S.E. Jean-Claude Kassi Brou, président de la commission de la CEDEAO », *Communiqué de presse*, 31 mai 2020, <https://www.ecowas.int/45e-anniversaire-de-la-cedeao-message-de-s-e-jean-claude-kassi-brou-president-de-la-commission-de-la-cedeao/?lang=fr> consulté le 28/08/2021.

¹³¹ F. Zanker, A-S Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest: Juxtapositions et intérêts divergents », in Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), n°1, juin 2020, pp. 1-22, p. 5, https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf consulté le 28/08/2021.

¹³² Idem, p. 13.

78- L'initiative est d'autant plus intéressante qu'Antoine Pecoud appelle à établir une distinction selon que la libre circulation des personnes est expérimentée en tant que valeur ou en tant que stratégie économique¹³³. En tant que valeur, ce principe serait un idéal traduisant une forte solidarité entre pays d'une région et ne serait pas nécessairement destiné à être mis en pratique : tout individu aurait le droit de se déplacer s'il le souhaite, même si en fin de compte chacun reste chez soi. Par contre, en tant que stratégie économique, la liberté de circulation ne supposerait même pas une proclamation formelle puisqu'il s'agirait de feindre d'ignorer les déplacements des migrants et d'en tirer parti, au risque parfois de priver au passage ceux qui se déplacent des droits auxquels ont accès les nationaux. Ainsi, dans la logique de cette analyse, il semble indiqué d'aller au-delà des simples proclamations formelles, pour interroger l'état du droit et des pratiques admises en la matière, afin de cerner les stratégies mises en œuvre au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA.

79- La troisième raison justifiant le traitement de ce sujet découle de l'intérêt personnel et social qui sous-tend une telle recherche. Celui-ci tient à une série de questionnements en lien avec l'expérience pragmatique de la Côte d'Ivoire. De fait, le rapport sur le profil migratoire de ce pays révèle que « les mouvements migratoires constituent un sujet d'étude central pour qui veut comprendre les logiques de développement de la Côte d'Ivoire et, plus généralement, de l'Afrique de l'Ouest »¹³⁴. Selon ce rapport, la migration était initialement considérée comme un facteur d'ajustement entre pays disposant d'un excédent de main-d'œuvre (Mali, Burkina Faso, Guinée, voire Nigéria) et la Côte d'Ivoire en situation de pénurie de main-d'œuvre¹³⁵. Cet Etat membre de la CEDEAO et de l'UEMOA, était considéré comme une terre d'accueil pour bon nombre de ressortissants ouest-africains, leur permettant d'acquérir un niveau de revenu bien supérieur à celui de leur pays d'origine, notamment dans le cadre de la valorisation des terres agricoles¹³⁶.

¹³³ A. Pecoud, « Libre circulation, de l'idéal au politique », *Revue Projet*, vol.4, n°335, 2013, pp. 50-59, p. 58, <https://www.cairn.info/revue-projet-2013-4-page-50.htm> consulté le 13/08/2021.

¹³⁴ O. Merabet, *Étude sur le profil migratoire de la Côte d'Ivoire : Rapport final*, Commission européenne, Civipol, Transtec, 2006, 96 p., p. 12, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cote_ivoire/documents/more_info/7_doc_fr.pdf consulté le 31/08/2021.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ La Côte d'Ivoire a opté, depuis l'époque coloniale, pour une économie orientée vers les exportations agricoles (cultures de plantations, exploitation forestière), système fondé sur le recours massif à la main-d'œuvre des pays sahéliens.

80- Ainsi, du fait de sa longue tradition d'immigration, la Côte d'Ivoire a toujours constitué « un important pays de destination, et surtout l'un des principaux pays de résidence des ressortissants des Etats membres de la CEDEAO »¹³⁷. Pourtant, le rapport précité note qu'à partir des années 1990, avec la survenance de la crise économique, immigrés et étrangers deviendront de plus en plus stigmatisés et considérés comme l'une des causes principales de la récession économique¹³⁸.

81- Plus tard, lors du déclenchement du conflit militaro-politique qui a secoué le pays en 2002 et 2011, le débat politique en Côte d'Ivoire et les tensions inhérentes au fonctionnement du champ politique ont fait apparaître l'immigration comme un des enjeux essentiels de cette crise. Dès lors, ce conflit a été présenté comme l'aboutissement de plus d'une décennie qui a porté régulièrement l'étranger et l'immigration au cœur des tensions et conflits dans le pays¹³⁹. Bien plus, « la lecture régionale de la crise ivoirienne révèle les profonds déséquilibres territoriaux qui se sont traduits par une forte mobilité des populations et une concentration des capitaux sur une petite portion du territoire. Cette crise a entraîné une remise en cause de l'équilibre précaire entre les pays du sahel et les pays côtiers »¹⁴⁰.

82- Les revendications entérinées par les différents accords signés entre les belligérants, et singulièrement l'accord de Marcoussis du 23 janvier 2003¹⁴¹, concernaient, entre autres, la

¹³⁷ A. Devillard, A. Bacchi, M. Noack, Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, ICMPD et OIM, 2015, 353 p., p. 134. En 1998, le recensement général de la population et de l'Habitat faisaient état d'une population de 26 % d'étrangers provenant essentiellement des pays de la CEDEAO. Idem.

¹³⁸ Un rapport du Conseil économique et social illustre parfaitement le changement radical dans la politique migratoire de la Côte d'Ivoire : « Face à l'importance considérable et toujours grandissante du phénomène de l'immigration en Côte d'Ivoire et aux risques encourus par la population aux plans de la sécurité, de l'unité nationale et de la paix sociale, le conseil économique et social a pris l'initiative d'une réflexion sur le sujet, dans l'espoir d'attirer l'attention des autorités sur la réalité de l'immigration dans notre pays ». O. Merabet, Étude sur le profil migratoire de la Côte d'Ivoire : Rapport final, Commission européenne, Civipol, Transtec, 2006, 96 p., p. 12, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cote_ivoire/documents/more_info/7_doc_fr.pdf consulté le 31/08/2021.

¹³⁹ R. Y. Gnabeli, « Les enjeux politiques de l'immigration d'origine ouest-africaine dans la presse écrite en Côte d'Ivoire (1990-2007) », in F. Akindes (dir.), *Côte d'Ivoire : la réinvention de soi dans la violence*, Dakar, CODESRIA, 2011, pp. 63-82, p. 63.

¹⁴⁰ O. Merabet, Étude sur le profil migratoire de la Côte d'Ivoire : Rapport final, Commission européenne, Civipol, Transtec, 2006, 96 p., p. 53 https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cote_ivoire/documents/more_info/7_doc_fr.pdf consulté le 31/08/2021.

¹⁴¹ Voir à ce propos J. du Bois de Gaudusson, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », in *Afrique contemporaine*, n°206, 2003, pp. 41-55.

ratification effective des protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, la fin des tracasseries administratives pour les étrangers ainsi que la reconnaissance des droits de ceux-ci dans le domaine foncier rural¹⁴². Pour la plupart, ces points entraînent en contradiction avec les slogans nationalistes scandés lors des manifestations populaires de soutien aux autorités nationales.

83- De ce constat est né le sentiment d'une incompréhension, voire d'une inadéquation entre les dispositions de droit communautaire ouest-africain, la pratique et la perception générale du principe de la libre circulation des personnes. A ce propos, lors d'un discours tenu en 2006 sur la problématique migratoire, le Ministre ivoirien du Plan et du Développement avait réaffirmé l'existence d'une relation positive entre l'immigration et le développement tout en s'inquiétant de la gestion des migrants compte tenu de leur nombre dans la société ivoirienne et du risque de l'intensification de la migration clandestine du fait de la crise en Côte d'Ivoire. En conséquence, il avait souligné la nécessité de traiter de la question de la migration au niveau régional¹⁴³.

84- Dès lors, notre intérêt pour la question s'est approfondi à mesure que germait l'idée selon laquelle les préoccupations soulevées dans le contexte national de la Côte d'Ivoire s'inscrivaient naturellement dans une problématique plus générale, à savoir, celle de la libre circulation des personnes de l'ensemble de l'espace ouest-africain. Comme le révèle le rapport précité, « la crise ivoirienne a permis au moins de mesurer à quel point les pays de la sous-région étaient imbriqués. Cela signifie aussi que les solutions devront nécessairement intégrer la dimension régionale »¹⁴⁴.

85- Et pourtant, dans cette recherche de solution régionale à la problématique de la libre circulation des personnes, il a été aisé de constater que l'adhésion affichée se heurtait à des réalités aux antipodes de cette unanimité de façade. Rappelons, à cet effet, les propos de l'ancien Président de la Commission de l'UEMOA qui affirmait que « la libre circulation des personnes et des biens est la clé de l'intégration. Les Chefs d'Etat en ont conscience. Pour réussir l'intégration, il va falloir que les gens se sentent libres de circuler. Vu les

¹⁴² A. M. Koffi, *La Côte d'Ivoire en crise face au droit international*, Paris, L'harmattan, 2013, 488 p., p. 193.

¹⁴³ O. Merabet, *Étude sur le profil migratoire de la Côte d'Ivoire : Rapport final*, Commission européenne, Civipol, Transtec, 2006, 96 p., p. 12, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/cote_ivoire/documents/more_info/7_doc_fr.pdf consulté le 31/08/2021.

¹⁴⁴ O. Merabet, *op.cit.*, p. 53.

pratiques sur le terrain, nous sommes partis pour une longue bataille »¹⁴⁵. Ce faisant, la problématique de la libre circulation en Afrique de l'Ouest semble s'écarter du schéma classique rencontré dans le cadre de l'Union européenne, où ce principe se retrouve « régulièrement dans le débat, écartelée entre ses fervents défenseurs et ses ennemis jurés, avec l'évocation de préjugés imprégnés dans l'imaginaire collectif tels que le plombier polonais abusant de la directive sur les travailleurs détachés ou les citoyens pauvres abusant de leur liberté de circulation dans l'unique but de bénéficier des allocations sociales, dans ce qui s'appellerait le tourisme social »¹⁴⁶.

86- Aussi, au regard des contradictions résultant du paradoxe entre les discours enchanteurs qui en font un principe cardinal de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et une réalité relativement complexe, est apparu la nécessité de dresser un état des lieux de la libre circulation des personnes dans la région ouest-africaine, afin d'ouvrir le débat sur les problématiques réelles en lien avec la question migratoire et tenter d'y apporter des solutions adaptées au contexte local.

87- C'est pourquoi, une recherche menée dans le cadre du diplôme d'études approfondies (DEA 2006-2007) à l'Université de Cocody (Côte d'Ivoire) sur le thème « Liberté de circulation et d'établissement dans l'UEMOA »¹⁴⁷ a permis de produire un premier socle théorique et de mieux cerner ce principe dans une perspective communautaire. Toutefois, des carences importantes ont vite rendu cette première étape insatisfaisante, car incomplète. Ces limites ont conduit à la présente étude, laquelle a été par ailleurs alimentée par des analyses complémentaires destinées à favoriser un approfondissement de la réflexion. L'un des axes de cette réflexion renouvelée se situe justement au niveau de la redéfinition du champ spatial de l'étude. Il a fallu en effet dépasser le cadre trop étroit des

¹⁴⁵ H. S. Kane, « La libre circulation des personnes et des biens dans l'espace UEMOA », in *Troisième rencontre inter-juridictionnelle des cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et de l'OHADA*, Acte du colloque organisé du 4 au 6 mai 2010 par la Cour de Justice de l'UEMOA, Dakar, pp. 1-34, p. 3, http://www.institut-idef.org/IMG/pdf/CommunicationLibreCirculoPers_Biens_JugeKANE.pdf consulté le 12/07/2021.

¹⁴⁶ A. Vitorino, « Libre circulation : la réalité plutôt que les fantasmes », in M. Menghi, J. Quéré (dir.), *La libre circulation des européens : état des lieux d'un droit fantasmé*, Paris, Institut Jacques Delors - Notre Europe, 2016, 94 p., p.7, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/libertecirculation-menghiquere-ijd-nov16.pdf>, consulté le 12/08/2021.

¹⁴⁷ B. G. C. Zouho, *Liberté de Circulation et d'établissement dans l'UEMOA*, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies en Droit Public, Université de Cocody, 2009, 142 p., https://www.memoireonline.com/03/10/3211/m_Liberte-de-circulation-et-detablissement-dans-IUEMOA0.html consulté le 20/09/2021.

huit Etats membres de l'UEMOA, pour s'insérer dans ce qu'il convient de qualifier d'espace CEDEAO-UEMOA, en référence à l'unité du droit de la libre circulation des personnes, en dépit des éventuelles différences et de l'autonomie des ordres juridiques communautaires.

88- Dès lors, la problématique qui sous-tend la présente étude se rapporte à la réalisation de la libre circulation des personnes dans l'espace régional ouest-africain. En d'autres termes, cette recherche pose la question de la complétude, de l'adéquation et de l'effectivité du régime juridique consacré par la CEDEAO et l'UEMOA.

V- Méthode de la recherche et plan

89- L'une des spécificités de la réflexion sur le principe de libre circulation des personnes est de ne pas se laisser enfermer dans les confins d'une discipline particulière. Quel que soit le domaine de recherche, qu'il s'agisse du droit international, du droit national, du droit communautaire, de l'économie ou de la sociologie, ce principe peut trouver un terrain favorable à son déploiement. Il s'ensuit que l'option du droit communautaire ouest-africain comme cadre théorique de cette recherche découle principalement d'un choix dicté par le dessein de mettre en exergue une branche disciplinaire et un contexte culturel particuliers. Toutefois, même dans cette optique, une recherche consacrée à la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA et à sa réalisation impose le recours à plusieurs approches méthodologiques.

90- D'une part, il faudra s'assurer qu'au-delà des liens séculaires entre les populations et du rôle historique de la mobilité dans la consolidation de la région, l'importance de la libre circulation des personnes ne se limite pas à la simple proclamation formelle, mais s'appuie sur un régime juridique adéquat. Pour ce faire, le recours à la méthode analytique permettra de recenser et d'identifier les dispositions qui constituent ce régime juridique. Diverses techniques d'interprétation seront combinées en vue de procéder à cette analyse. Ainsi, il faudra recourir à la méthode téléologique, de façon à interpréter ces dispositions en fonction des buts, de leurs objets et de leur finalité. L'approche contextuelle sera également utilisée dans la mesure où l'appréciation des normes juridiques s'inscrit dans la droite ligne de l'examen plus global de l'environnement interne et externe.

91- En sus, la méthode comparative servira à établir un rapprochement entre les droits matériels de la CEDEAO et de l'UEMOA et ceux d'autres organisations régionales,

principalement l'Union européenne. Une telle démarche mettra en lumière l'influence de l'Union européenne qui se distingue « par sa capacité à articuler avec un certain succès, sophistication juridico-institutionnelle et ambition d'un projet politique qu'elle conçoit elle-même comme universel »¹⁴⁸ et qui apparaît d'emblée comme « le symbole d'une expérience aboutie »¹⁴⁹. En la matière, il convient de souligner avec Joseph Kazadi Mpiana, que la plupart des organisations internationales africaines, surtout celles qui ont entrepris des réformes ou ont été instituées à partir des années 1990, ont emprunté au modèle européen son système institutionnel et normatif¹⁵⁰. Ainsi, sans porter un jugement de valeur sur ce « mimétisme »¹⁵¹ ou sur le constat de « double variation sur une partition européenne »¹⁵², on peut difficilement méconnaître le fait que le recours à l'archétype de l'Union européenne a eu des effets notables sur la structuration et l'orientation du système normatif de la CEDEAO et de l'UEMOA. Il n'en demeure pas moins que le rapprochement envisagé dans le cadre de cette recherche, entre les droits des deux organisations étudiées et celui de l'UE, sera nécessairement limité, dans la mesure où l'évolution et la trajectoire du processus d'intégration régionale initié dans l'UE sont propres au contexte européen¹⁵³. Comme le note Jean-Baptiste Bako, « si des organisations

¹⁴⁸ R. Mehdi, « L'imitation du modèle de l'Union Européenne dans d'autres contextes régionaux », in M. Vellano (dir.), *L'avenir des organisations internationales : Perspectives juridiques*, XIXème Colloque de la société italienne de droit internationale, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 459-483, p. 459, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01313636/document> consulté le 21/06/2018.

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ J. K. Mpiana, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain : L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit*, 2014, pp. 38-78, p. 66, https://revue-libre-de-droit.fr/wp-content/uploads/2019/04/Joseph_Kazadi_Mpiana_La_problematique_de.pdf consulté le 28/05/2020.

¹⁵¹ Idem, p. 38.

¹⁵² S. J. Priso-Essawe, « L'émergence d'un droit communautaire africain de la concurrence : double variation sur une partition européenne », RIDC, vol. 56, n°2, 2004, pp. 329-354, p. 329.

¹⁵³ Luigi Moccia retrace, de façon succincte, les premières étapes de ce parcours rythmé par une mutation continue du projet européen : « Il est connu que ce processus a démarré, au début des années 1950, avec l'idée de Jean Monnet d'une intégration à réaliser progressivement, par étapes, par "l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne " (Déclaration Schuman, 1950). Cette idée a été confirmée dans le Préambule du premier traité communautaire (CECA, 1951), où on peut lire : "l'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait et par l'établissement de bases communes de développement économique". À suivre, on peut rappeler l'institution, en 1957, de la Communauté économique européenne, avec "la mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté" (Traité CEE, art. 2). Suite à la secousse historique de la fin des années 1980 (chute du mur de Berlin) on a assisté à la relance du projet européen, dans la perspective d'une "union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe". À ce propos, il apparaît décisif – en ligne théorique – le changement de pas, anticipé par le Projet de Traité instituant l'Union européenne (rédigé à l'initiative d'Altiero Spinelli au sein du Parlement européen qui approuva le texte en février 1984), et démarré avec le premier Traité sur

peuvent être semblables, les conditions dans lesquelles elles existent ne le sont pas forcément »¹⁵⁴. Dans cette optique, notre démarche consistera à déceler les originalités, les avancées et les insuffisances du droit communautaire ouest-africain, notamment dans le domaine de la liberté de circulation des personnes.

92- D'autre part, il faudra dépasser l'étude du régime juridique de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, afin d'en apprécier l'état de mise en œuvre. A cet égard, il sera opportun de porter une attention particulière aux aspects pratiques et factuels de la mise en œuvre de ce principe vital pour la pérennisation de l'intégration dans la région ouest-africaine. Selon Paul Bastid, « la première obligation des juristes, c'est de garder le contact avec les faits, surtout lorsque ceux-ci sont considérables et qu'ils se renouvellent »¹⁵⁵. Une telle obligation mènera assurément à orienter la recherche sur la question de la réalisation de la libre circulation des personnes et de son effectivité.

93- Certes, cette démarche pourrait soulever des objections ; Yann Leroy reconnaît à ce propos que l'effectivité n'est pas une question qui intéresse traditionnellement le juriste, vu que l'attention de celui-ci est plus portée sur la détermination du contenu des normes ou encore à leur interprétation¹⁵⁶. Mais, il ne faudrait perdre de vue le fait que l'effectivité appelle la réalisation concrète, pratique de la règle de droit marquée notamment par son application par les destinataires de celle-ci. Elle viserait « tout à la fois les effets concrets ou symboliques, les effets juridiques, économiques, sociaux ou de quelque autre nature, les effets désirés ou non voulus, prévus ou non intentionnels, immédiats ou différés, à la seule condition qu'ils n'entrent pas en contradiction avec les finalités des règles de droit évaluées »¹⁵⁷. Pour François Rangeon, la question de l'effectivité peut s'inscrire « dans le

l'Union (Maastricht, 1992), à travers l'ainsi nommé "traité constitutionnel" (signé à Rome en octobre 2004), successivement avorté, mais presque intégralement repris, dans ses contenus les plus innovants par le Traité de Lisbonne, et qui a été successivement réalisé par la signature de ce même traité en décembre 2007, et donc, avec son entrée en vigueur, en 2009 » L. Moccia, « Droit communautaire et droit européen », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 66, n° 3, 2014, pp. 773-790, p. 777 et suiv.

¹⁵⁴ P. J-B. Bako, « L'influence de la jurisprudence de la CJUE sur l'interprétation juridictionnelle du droit communautaire ouest-africain (CEDEAO-UEMOA) », *Geneva Jean Monnet Working Papers*, 2016, pp. 1-50, p. 25, http://www.ceje.ch/files/4114/6218/2918/Geneva_JMWP_07-Bako.pdf consulté le 20 mars 2020.

¹⁵⁵ P. Bastid, *L'idée de Constitution*, Paris, Economica, 1985, 197 p., p. 175.

¹⁵⁶ Y. Leroy, « La notion d'effectivité en droit », in *Droit et société*, n°79, 2011, pp. 715 à 732, p. 716.

¹⁵⁷ Idem.

cadre des rapports droit /application du droit »¹⁵⁸. Selon lui, « le droit ayant par nature vocation à être appliqué, l'effectivité traduit une application correcte du droit, conforme à sa lettre ou du moins à son esprit, c'est-à-dire à l'intention de son auteur, l'ineffectivité exprimant au contraire un échec, une lacune, un défaut du droit »¹⁵⁹. En ce sens, l'ineffectivité pourrait renvoyer à l'idée selon laquelle le régime juridique de la libre circulation des personnes n'est pas suffisamment adapté aux réalités auxquelles il est censé s'appliquer. Confronté à ce stade aux limites de l'analyse normative, le juriste n'a d'autre solution que de recourir à l'appui de la sociologie juridique, voire de la science politique pour mieux replacer la problématique dans le contexte général. Il s'ensuit que la recherche a été enrichie par une étude documentaire ainsi que des entrevues et missions de terrain qui ont permis d'établir un diagnostic et de formuler des recommandations en vue du développement et de la mise en œuvre d'une stratégie globale adaptée au contexte ouest-africain pour la réalisation de la libre circulation des personnes.

94- Dès lors, la réponse à la problématique sera donnée en deux parties. La première partie insiste sur l'adéquation apparente du régime juridique de la libre circulation des personnes dans l'espace ouest-africain. Il s'agit d'exposer, de manière analytique et ordonnée, les règles et principes juridiques régissant la libre circulation des personnes, en soulignant les acquis qui reposent aussi bien sur la diversification des bénéficiaires que sur la cohérence du régime mis en place, lequel trouve sa spécificité dans la complémentarité des droits reconnus et dans les efforts de conciliation entre la libre circulation des personnes et les intérêts fondamentaux des Etats membres.

95- La deuxième partie interroge la réalisation de la libre circulation des personnes. A cet effet, l'accent est mis sur le point de savoir si les modalités de la consécration de la libre circulation des personnes dans les droits de la CEDEAO et de l'UEMOA et de sa mise en œuvre sont de nature à assurer son effectivité. Il en ressort le constat de la double fragilité du régime juridique de la libre circulation des personnes qui tient tant à l'insuffisante production normative et jurisprudentielle des institutions communautaires qu'à la faible application des normes consacrées. A ces fragilités s'ajoutent la persistance d'obstacles extra-juridiques qui compromettent la réalisation de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Ceux-ci découlent principalement de la priorité accordée

¹⁵⁸ F. Rangeon, « Réflexions sur l'effectivité du droit », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, pp. 126-149, p. 126.

¹⁵⁹ Idem.

aux intérêts des Etats membres, au premier rang desquels figurent le maintien et la sacralisation des frontières nationales, en vue de faire face aux défis actuels liés à l’affirmation de leur souveraineté, à la prépondérance des questions sécuritaires en lien avec la recrudescence des actes de terrorisme ou encore à la survenance de pandémies transfrontalières. Les obstacles extra-juridiques à l’effectivité de la libre circulation des personnes résultent également des approches divergentes adoptées en la matière par la CEDEAO et l’UEMOA, qui se traduisent, en pratique, par des incohérences et un certain manque de lisibilité. Ils tiennent encore à des obstacles d’ordre pratique qui résultent de l’informalité du processus, de la persistance des tracasseries routières ou encore de la stigmatisation des migrants ouest-africains dans les Etats d’accueil au sein de l’espace régional étudié.

Le plan de cette thèse s’organise donc de la manière suivante :

- Première partie : L’adéquation apparente du droit de la libre circulation des personnes aux objectifs d’intégration régionale
- Deuxième partie : La réalisation imparfaite de la libre circulation des personnes

PREMIÈRE PARTIE

L'ADÉQUATION APPARENTE DU DROIT DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES AUX OBJECTIFS D'INTEGRATION REGIONALE

96- En tant qu'organisations vouées à la réalisation du processus d'intégration économique régionale, la CEDEAO et l'UEMOA ont reçu, au nombre de leurs objectifs, la mission d'établir un marché commun au sein duquel les marchandises, les capitaux, les services et les personnes devraient pouvoir circuler sans entraves¹⁶⁰. Parmi les priorités ainsi énoncées, la libre circulation des personnes occupe une place particulière, dans la mesure où elle traduit la reconnaissance de la position centrale de l'Homme dans la conception et la réalisation projets d'intégration économique. Dans cette optique, Rostane Mehdi affirme que la libre circulation des personnes constitue « un levier essentiel de réalisation de l'intégration car elle confère à celle-ci une "âme" et en favorise l'appropriation par les peuples »¹⁶¹.

97- Il n'en demeure pas moins que la consécration de ce principe n'échappe pas à la logique économique qui sous-tend le déploiement du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Ce fondement économique découle notamment des avantages liés à la mise en œuvre de la libre circulation des personnes, tant pour les Etats membres que pour les bénéficiaires. D'une part, l'attrait de ce principe résulte de l'importance des fonds

¹⁶⁰ Article 4 paragraphe C du Traité de l'UEMOA : « Sans préjudice des objectifs définis dans le Traité de l'UMOA, l'Union poursuit, dans les conditions établies par le présent Traité, la réalisation des objectifs ci-après : (...) créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune ».

Article 3 paragraphes 1 et 2 du Traité de la CEDEAO : « 1. La Communauté vise à promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une Union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les Etats Membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain.

2. Afin de réaliser les buts énoncés au paragraphe ci-dessus, et conformément aux dispositions pertinentes du présent Traité, l'action de la Communauté portera par étapes sur : (...) (d) la création d'un marché commun à travers: (i) la libéralisation des échanges par l'élimination entre les Etats Membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation des marchandises et l'abolition entre les Etats Membres, des barrières non tarifaires en vue de la création d'une zone de libre-échange au niveau de la Communauté; (ii) l'établissement d'un tarif extérieur commun et d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers ; (iii) la suppression entre les Etats Membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ainsi qu'aux droits de résidence et d'établissement.»

¹⁶¹ R. Mehdi, « l'Union Européenne ou les paradoxes d'une identité malheureuse », *Revue de l'Union Européenne*, n°621, septembre 2018, pp. 496-506, p. 501, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01790645/document> consulté le 04/09/2021.

transférés par les travailleurs étrangers dans leurs pays d'origine¹⁶² et des opportunités de transferts de compétences ou de technologies¹⁶³ qui s'y rattachent. D'autre part, la consécration de cette mobilité de la force de travail devrait permettre de combler des lacunes en matière de ressources humaines dans les pays d'accueil¹⁶⁴.

98- Cela dit, nonobstant ce fondement économique, la mise en œuvre de l'intégration régionale appelle l'élaboration de normes juridiques spécifiques. Laï Kamara et Béatrix D'Hauteville relèvent à ce propos que « l'intégration économique apparaissant en Afrique comme un mode privilégié de développement accéléré, celle-ci, qu'elle soit envisagée comme moyen ou comme objectif, nécessite, pour sa mise en œuvre, des structures juridiques, exprimant en normes de droit, la politique économique et sociale poursuivie »¹⁶⁵. Il s'ensuit que la mise en œuvre du principe de libre circulation des personnes, qui constitue un aspect fondamental du processus d'intégration régionale, requiert également l'édiction d'un cadre juridique adéquat. C'est donc dans le droit communautaire ouest-africain que l'on est tenté de rechercher, de prime abord, la valeur réelle de ce principe fondateur.

¹⁶² Selon la Banque Mondiale, les envois de fonds des travailleurs migrants complètent dans une très large mesure les transferts monétaires de l'État et revêtent une importance cruciale pour les ménages durant les périodes difficiles. Ainsi, « Les remises migratoires à destination de l'Afrique subsaharienne ont augmenté de 6,1 % en 2022 pour atteindre 53 milliards de dollars. Une dynamique qui s'explique en grande partie par le fort accroissement des transferts d'argent vers le Ghana (12 %), le Kenya (8,5 %), la Tanzanie (25 %), le Rwanda (21 %) et l'Ouganda (17 %). Les flux à destination du Nigéria, qui constituent environ 38 % du total des montants envoyés par les travailleurs migrants dans la région, ont augmenté de 3,3 % pour atteindre 20,1 milliards de dollars. Les envois de fonds des migrants ont apporté un soutien aux comptes courants de plusieurs pays africains confrontés à l'insécurité alimentaire, aux perturbations des chaînes d'approvisionnement, à une grave sécheresse (Corne de l'Afrique), à des inondations (Nigéria, Tchad, Niger, Burkina Faso, Mali et Cameroun), et aux difficultés posées par le service de la dette pour de plus en plus d'entre eux ». Banque Mondiale, « Les envois de fonds des migrants résistent, mais marquent le pas », *Communiqué de presse n°2023/091/SPJ*, 13 juin 2023, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2023/06/13/remittances-remain-resilient-likely-to-slow> consulté le 16 octobre 2023.

¹⁶³ Y. Charbit, S. Feld. « Les migrations internationales et les transferts de ressources vers les populations des pays en développement », *Mondes en développement*, vol. 142, n°2, 2008, pp. 53-66, p. 53.

¹⁶⁴ « L'Union africaine, reconnaissant l'importance des compétences des ressources humaines pour le développement du continent, a adopté le Protocole sur la libre circulation des personnes en 2018. (...) Le Protocole sur la libre circulation des personnes fait partie du traité instituant la Communauté économique africaine. Il est reconnu comme un outil visant à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et des compétences dans l'accélération du commerce en Afrique », Commission Economique pour l'Afrique, « La libre circulation des personnes peut stimuler les échanges », 29 mars 2023, (article en ligne), <https://www.uneca.org/fr/stories/la-libre-circulation-des-personnes-peut-stimuler-les-%C3%A9changes> consulté le 16 octobre 2023.

¹⁶⁵ L. Kamara, B. D'Hauteville, « Aspects juridiques de l'intégration économique en Afrique », *Revue Tiers-Monde*, tome 13, n°51, 1972, pp. 531-539, p. 531, https://www.persee.fr/docAsPDF/tiers_0040-7356_1972_num_13_51_1869.pdf, consulté le 10/10/2015.

99- Une telle démarche nous mènera dans cette première partie, à identifier les normes consacrées par les organisations communautaires ouest-africaines et à les analyser. Cette analyse du régime juridique de la libre circulation des personnes apparaît comme une étape indispensable en vue de l'examen de l'effectivité de ce principe au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA. Elle est la traduction du lien d'interdépendance entre l'existence et la validité d'une norme juridique d'une part, et son effectivité d'autre part. A ce propos, François Rangeon relève que « la validité d'une norme est rigoureusement distincte de son effectivité : elle désigne l'appartenance d'une norme à un ordre juridique et sa capacité de produire des effets de droit dans le cadre de cet ordre. Mais en même temps, les deux notions interfèrent car la validité et l'effectivité supposent toutes les deux l'acceptation de la règle, la conscience de son importance et de sa légitimité, l'*opinio juris* »¹⁶⁶.

100- Pour mener à bien cet examen du régime juridique de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, il semble opportun d'adopter une approche positiviste qui consiste, selon Fabien Terpan, à « étudier le droit existant – ou droit positif - en se focalisant sur le texte juridique et sur l'interprétation qu'en donne le juge »¹⁶⁷. Une telle posture peut paraître intéressante dans la mesure où l'approche positiviste implique une certaine objectivité. Comme le rappelle Fabrice Terpan, « l'objectif d'un juriste positiviste n'est pas de juger bon ou mauvais le contenu des traités, du droit secondaire ou la jurisprudence. (...) le travail du juriste positiviste est de décrire et analyser de manière précise l'état du droit positif, ce qui ne signifie pas qu'il ou elle défend cet état du droit »¹⁶⁸.

101- Pour autant, il convient de garder à l'esprit que l'approche positiviste n'est pas exempte de tout reproche. Pierre Brunet affirme à ce propos que « le positivisme n'a plus très bonne réputation. On lui préfère le confort des doctrines prescriptives ; on lui conteste sa prétention à la froide et stérile objectivité ; on dénonce aussi son "cynisme", quand on

¹⁶⁶ F. Rangeon, « Réflexions sur l'effectivité du droit », in *CURAPP, Les Usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 126-149, p. 130.

¹⁶⁷ F. Terpan, « Les approches juridiques de l'intégration européenne en dialogue avec la science politique : entre technicité et normativité », in *Les études européennes entre interdisciplinarité et normalisation*, Actes du 13^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique (AFSP) organisé du 22 au 24 juin 2015, Aix-en-Provence, pp. 1-13, p. 2, <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2015/mtd/mtd3terpan.pdf> consulté le 04/09/2021.

¹⁶⁸ Idem, p. 6.

ne lui reproche pas son étroitesse de vue »¹⁶⁹. Fabien Gouttefarde ajoute, pour sa part, que « le positivisme est souvent assimilé à un formalisme. Il est écrit, se veut prévisible et universel au sens où il s'impose à ceux qui l'établissent »¹⁷⁰. Dans le droit fil de ces critiques, Olivier Corten met en garde contre ce qu'il appelle le « positivisme formaliste » qui désigne, selon lui, « une approche directement inspirée du normativisme, selon laquelle le seul rôle du juriste serait de faire ou de s'en tenir au "droit", entendu comme un système de normes articulées entre elles de manière autoréférentielle »¹⁷¹.

102- Alors que cette approche formaliste n'intégrerait pas à l'analyse scientifique les interactions entre le droit et le contexte dans lequel celui-ci s'inscrit, Olivier Corten recommande une autre approche dite du « droit en contexte »¹⁷². Il s'agit d'une démarche de pluralisme méthodologique qui tendrait à privilégier une perspective dynamique et à expliquer l'évolution de la règle juridique à partir de facteurs sociaux, politiques ou culturels¹⁷³. Ouvrant la voie à une posture critique, cette démarche dite du droit en contexte pourrait s'avérer bénéfique pour l'analyse du régime juridique de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Cela reviendrait concrètement à se départir du formalisme excessif inhérent à l'approche positiviste traditionnelle, pour tenter de porter un jugement de valeur sur les acquis obtenus, et les apprécier au regard du contexte de l'espace régional ouest-africain, afin d'en discerner les limites et d'en déceler les originalités¹⁷⁴.

¹⁶⁹ P. Brunet, « Positivisme : un froid cynisme » in H. Ascensio, P. Bodeau-Livinec, M. Forteau, F. Latty, J.-M. Sorel, M. Ubéda-Saillard (dirs.), *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Paris, Pedone, 2017, pp. 439-445, p. 441, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01717006/document> consulté le 24/10/2020.

¹⁷⁰ F. Gouttefarde, « Positivisme juridique et Modernité », *Revue générale de droit*, vol.37, n° 1, 2007, pp. 7-20, p. 15, <https://doi.org/10.7202/1027129ar> consulté le 24/10/2020.

¹⁷¹ O. Corten, « Le "droit en contexte" est-il incompatible avec le formalisme juridique? » in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 70, n°1, 2013, pp 70-76, p. 71, <https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2013-1-page-70.htm> consulté le 24/10/2020.

¹⁷² Idem.

¹⁷³ Idem, p. 72.

¹⁷⁴ Fabrice Terpan relève justement que « il arrive que le juriste sorte de l'analyse "objective" du droit pour émettre un jugement sur les limites de telle ou telle règle, ou sur ce que le droit devrait être ». Voir F. Terpan, « Les approches juridiques de l'intégration européenne en dialogue avec la science politique : entre technicité et normativité », in *Les études européennes entre interdisciplinarité et normalisation, Actes du 13^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique (AFSP) organisé du 22 au 24 juin 2015, Aix-en-Provence, pp 1-13, p. 2* <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2015/mtd/mtd3terpan.pdf> consulté le 04/09/2021.

103- A l'aune de cette démarche constructive, on peut difficilement méconnaître le fait que « les protocoles [de la CEDEAO] sur la libre circulation sont largement salués pour leurs caractéristiques techniques et pour leur cadre réglementaire exhaustif s'agissant de mobilité régionale, particulièrement lorsqu'ils sont comparés à d'autres cadres de réglementation de la mobilité régionale en Afrique. C'est ainsi que lesdits protocoles ont récemment servi de modèle au protocole de l'Union Africaine sur la libre circulation des personnes. »¹⁷⁵. A la lumière de ce constat, il est permis de présumer de l'adéquation du régime juridique de la libre circulation des personnes avec les objectifs poursuivis par la CEDEAO et l'UEMOA en matière d'intégration régionale. En effet, on qualifie généralement d'adéquat, ce qui est « exactement proportionné à son objet, adapté à son but »¹⁷⁶. Dans la même veine, l'adéquation est définie comme le rapport de convenance parfaite, l'équivalence¹⁷⁷. Ainsi, le régime juridique mis en place dans l'espace CEDEAO-UEMOA pourrait être qualifié d'adéquat, dans la mesure où il recèle des fondements solides pour l'atteinte des objectifs définis dans les traités en matière de libre circulation des personnes. Ces fondements ont été posés d'emblée dans le droit primaire des organisations ouest-africaines.

104- C'est notamment ce qui ressort de l'article 59 paragraphe 1 du Traité de la CEDEAO qui dispose que « les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrée, de résidence et d'établissement et les Etats Membres s'engagent à reconnaître ces droits aux citoyens de la Communauté sur leurs territoires respectifs, conformément aux dispositions des protocoles y afférents ». Il en va de même de l'article 91 paragraphe 1 du Traité de l'UEMOA qui stipule que « sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence qui implique: - l'abolition entre les ressortissants des Etats membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des

¹⁷⁵ F. Zanker, A-S Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest: Juxtapositions et intérêts divergents », in Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), n°1, juin 2020, pp 1-22, p. 5, https://www.arnoldbergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf consulté le 28/08/2021.

¹⁷⁶ Alain Rey, Josette Rey-Debove (dir.), *Le petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Nouvelle éditions Millésime, 2018, 2838 p., p. 32.

¹⁷⁷ Idem.

emplois dans la Fonction Publique; - le droit de se déplacer et de séjourner sur le territoire de l'ensemble des Etats membres; - le droit de continuer à résider dans un Etat membre après y avoir exercé un emploi ».

105- A l'analyse, la définition de ce régime juridique est étroitement liée à l'émergence du nouveau régionalisme en Afrique de l'Ouest. Selon Yann Echinard et Laetitia Guilhot, ce renouvellement du régionalisme¹⁷⁸, avec comme caractéristique la prolifération des accords régionaux et l'approfondissement du phénomène de l'intégration régionale, se situe dans la période du milieu des années 1980¹⁷⁹. D'une manière générale, il est admis que cette résurgence du régionalisme commence avec la redynamisation de la construction européenne suite à l'adoption du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur¹⁸⁰ et de l'Acte unique européen¹⁸¹, pour ensuite gagner les Amériques, l'Afrique, l'Asie ou encore l'Océanie¹⁸². En la matière, l'expérience européenne est apparue comme le processus le

¹⁷⁸ Définissant le régionalisme comme « un processus institutionnel initié par les Etats en vue de favoriser la coopération et la coordination de leurs politiques dans certains domaines », Yann Echinard et Laetitia Guilhot distinguent quatre vagues de régionalisme. Selon eux, la première vague de rapprochement régional, qui a commencé depuis le XIXème siècle pour prendre fin avec la Première Guerre mondiale, a été marquée par une ouverture commerciale et la vision d'un régionalisme pacificateur. Par la suite, la période de l'Entre-deux-guerres a été marquée par un régionalisme protectionniste qui a favorisé un cloisonnement des espaces régionaux. Le régionalisme classique qui constitue la troisième vague serait apparu au lendemain de la Seconde Guerre mondiale est qualifié de régionalisme « défensif ou fermé » dans la mesure où la formation de regroupements régionaux semble est justifiée par la nécessité de défendre les intérêts collectifs des Etats membres. La quatrième vague qualifiée de « nouveau régionalisme » est apparue à partir de 1980 et se caractérise par la prolifération des accords régionaux et l'approfondissement du phénomène de l'intégration régionale. Y. Echinard, L. Guilhot, « Le nouveau régionalisme : de quoi parlons-nous ? », *Annuaire français de droit international*, vol.8, 2007, pp 775- 792, p. 775 et suiv., http://lepii.upmf-grenoble.fr/IMG/pdf/LG_NT22-afri2007.pdf consulté le 28 juin 2017.

¹⁷⁹ Y. Echinard, L. Guilhot, « Le nouveau régionalisme : de quoi parlons-nous ? », *Annuaire français de droit international*, vol.8, 2007, pp 775- 792, p. 775 et suiv. http://lepii.upmf-grenoble.fr/IMG/pdf/LG_NT22-afri2007.pdf consulté le 28 juin 2017.

¹⁸⁰ Le "Livre blanc" sur l'achèvement du marché intérieur a été élaboré par la Commission européenne et remis au Conseil à la date du 14 juin 1985. L'objet était de dresser un calendrier des actions à mener pour réaliser le marché unique au plus tard le 31 décembre 1992.

¹⁸¹ « Traité aujourd'hui mal connu, l'Acte unique européen (ci-après AUE) signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février, est entré en vigueur le 1er juillet 1987. Traité unique pour deux dates de signature, l'AUE est placé sous le sceau de la singularité, écrasé par le traité de Maastricht du 7 février 1992, fondant l'Union européenne (V. Traité de Maastricht, Eur.), et les suivants jusqu'à celui de Lisbonne du 13 décembre 2007 opérant une vaste révision de l'Union (V. Traité de Lisbonne, Eur), il représente un moment clé de la construction européenne tout contenu dans une expression : la relance des Communautés européennes. Si bien que l'AUE constitue le point de départ du profond mouvement de révision des traités européens traversant les années 1990-2000 ». D. Blanc, « L'acte unique européen », *Répertoire de droit européen [Encyclopédie juridique Dalloz]*, 2019, pp. 1-31, p. 2, https://publications.ut-capitole.fr/id/eprint/34042/1/D_Blanc_Acte_unique_europeeen_mars2019.pdf

¹⁸² R. Mehdi, « L'imitation du modèle de l'Union Européenne dans d'autres contextes régionaux », in M. Velano (dir.), *L'avenir des organisations internationales : Perspectives juridiques*, XIXème Colloque de la société

plus abouti et l'Union européenne, et bien avant elles, les Communautés européennes ont tout naturellement assumé un rôle de parangon¹⁸³.

106- Dans l'espace CEDEAO-UEMOA, ce rôle de modèle a été d'autant mieux joué que l'Union européenne a fortement impulsé la redynamisation de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. A ce propos, il est bon de relever que c'est le Plan d'action pour la promotion de la coopération et de l'intégration régionales en Afrique subsaharienne élaboré par la Communauté européenne en 1991 qui a globalement posé les bases du nouveau régionalisme sur le continent africain¹⁸⁴. Tirant les leçons tant de l'échec des institutions régionales en Afrique et ailleurs dans le Tiers monde que de l'expérience de la Communauté Economique Européenne (CEE) en appui de l'intégration régionale, ce plan d'action a plaidé en faveur d'initiatives modestes et d'une concentration d'efforts sur des objectifs réalistes et limités¹⁸⁵. En conséquence, il était envisagé une orientation nouvelle marquée par l'évolution parallèle entre la CEDEAO et la CEAO qui sera plus tard remplacée par l'UEMOA du fait de sa dissolution en mars 1994.

107- Au regard de cette impulsion, il n'est guère étonnant de constater que l'émergence du nouveau régionalisme en Afrique de l'Ouest s'est traduite par divers emprunts au modèle européen. Michel Lelart note ainsi que le traité de l'UEMOA emprunte beaucoup au traité de Rome, à l'Acte unique et au traité de Maastricht¹⁸⁶. L'influence des traités européens et singulièrement du dernier cité est d'autant plus probable que l'adoption et la révision des différents traités des organisations ouest-africaines, respectivement en 1993 pour la CEDEAO et en 1994 pour l'UEMOA, s'inscrivent dans le sillage de la signature du traité de Maastricht, le 7 février 1992.

108- Pour autant, si cette influence peut expliquer l'adéquation du régime juridique adopté par les organisations ouest-africaines en faveur de la libre circulation des personnes, l'observation des pratiques donne lieu à une perception plus mitigée de la situation. Ainsi, un rapport sur la libre circulation en Afrique de l'Ouest révèle que « en réalité, mis à part

italienne de droit internationale, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 459-483, p. 461 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01313636/document> consulté le 21/06/2018.

¹⁸³ Idem

¹⁸⁴ R. Lavergne, C. Kofie Daddieh, « Vision et approches des bailleurs de fonds », in R. Lavergne (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris, karthala, 1996, pp. 123-155, p. 132.

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ M. Lelart, « Un exemple d'intégration institutionnelle : l'évolution de zone franc, du Traité de Maastricht au Traité de l'UEMOA », *Revue Tiers Monde*, t. 38, n°152, octobre-décembre 1997, pp. 897-918, p. 903.

le droit d'entrée sans visa, les droits d'établissement et de résidence sont loin d'être mis en œuvre »¹⁸⁷. En toute logique, une telle affirmation nous amène à nuancer notre opinion et à faire preuve de prudence dans l'appréciation de ce régime juridique. Il s'ensuit que l'adéquation affichée est qualifiée d'apparente en ce qu'elle est d'abord ostensible et supposée¹⁸⁸, compte tenu du contexte du nouveau régionalisme qui a présidé à l'adoption des normes relatives à la libre circulation des personnes et du contenu de ce régime juridique qui paraît à première vue conforme aux objectifs poursuivis. Cela dit, nous ne perdons pas de vue que l'apparence pourrait aussi évoquer une façade, un vernis¹⁸⁹ ; ce qui reviendrait à énoncer que la consécration du régime juridique cacherait mal les difficultés et entraves à la mobilité des bénéficiaires des prérogatives définies dans les traités. Ce deuxième niveau d'appréciation suppose un examen plus approfondi de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes qui interviendra dans la deuxième partie de cette étude.

109- Pour l'heure, il convient de mettre en exergue les atouts manifestes du régime consacré par les organisations communautaires ouest-africaines, à savoir son champ d'application *ratione personae* marqué par la diversité des bénéficiaires (Titre 1^{er}), et la cohérence de son contenu (Titre 2).

¹⁸⁷F. Zanker, A-S Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest: Juxtapositions et intérêts divergents », in Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), n°1, juin 2020, pp 1-22, p. 5, https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf consulté le 28/08/2021.

¹⁸⁸ Le dictionnaire "Le Petit Robert" donne plusieurs sens à l'adjectif "apparent". Il peut désigner aussi bien ce « qui apparaît, se montre clairement aux yeux », que ce qui est « ostensible », « visible », « clair », manifeste ou visible. Le même terme désigne aussi ce qui est « prétendu », « spécieux », « supposé », « illusoire » ou encore « superficiel ». Alain Rey, Josette Rey-Debove (dir.), *Le petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Nouvelle éditions Millésime, 2018, 2838 p., p. 117.

¹⁸⁹ Selon "Le Petit Robert", l'apparence renvoie à l'allure, l'extérieur, le dehors. Ce nom désigne également la « façade », le « vernis » ou encore « l'enveloppe ». Alain Rey, Josette Rey-Debove (dir.), *Le petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Nouvelle éditions Millésime, 2018, 2838 p., p. 116.

TITRE I

LA DIVERSITÉ DES BÉNÉFICIAIRES DE LA LIBRE CIRCULATION

DES PERSONNES

110- Si la libre circulation des personnes dans l'espace ouest-africain est inscrite au nombre des droits reconnus dans les traités de la CEDEAO et de l'UEMOA, elle a nécessairement des bénéficiaires et des débiteurs. Dans l'absolu, ces débiteurs pourraient être faciles à identifier : ce sont les Etats et les organisations d'intégration économique sur lesquels pèse l'obligation de prendre des mesures en vue de concrétiser les principes qu'ils ont consacrés¹⁹⁰. Les bénéficiaires, quant à eux, composent un ensemble hétéroclite qu'il est impératif de distinguer à partir de critères précis. En principe, le bénéficiaire est la personne qui, en vertu de la loi, d'un règlement, d'un contrat ou même, dans les faits, dispose d'une situation particulière et avantageuse dont il tire un intérêt. Parfois, le mot est également synonyme de "titulaire". Dans un contexte particulier comme celui de la libre circulation des personnes, la jouissance des prérogatives communautaires est subordonnée non seulement à la possession de certaines qualités intrinsèques, mais également à l'accomplissement d'une action impliquant au moins un élément d'extranéité¹⁹¹. A cet égard, le bénéficiaire peut être assimilé à un acteur, dans la mesure où il accomplit l'acte générateur de droit, qui est dans la plupart des cas, le passage du territoire d'un Etat membre à celui d'un autre au sein de l'espace régional.

111- L'intérêt de la détermination des bénéficiaires réside manifestement dans l'attrait que peut représenter l'octroi d'un droit et les avantages qui peuvent en découler. En la matière,

¹⁹⁰ Ainsi l'article 7 du Traité de l'UEMOA dispose que « les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de l'Union en adoptant toutes mesures générales ou particulières, propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité. A cet effet, ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de faire obstacle à l'application du présent traité et des actes pris pour son application ». L'article 59 du traité de la CEDEAO consacré aux questions d'immigration prévoit, pour sa part, en ses paragraphes 2 et 3, que les Etats Membres s'engagent à adopter « toutes les mesures appropriées en vue d'assurer aux citoyens de la Communauté, la pleine jouissance des droits visés », et à prendre « au niveau national, les dispositions nécessaires pour assurer l'application effective des dispositions du présent article ».

¹⁹¹ Comme le notent Jean-Yves Carlier et Gautier Busschaert, « l'application du droit européen relatif à la libre circulation suppose l'existence d'un élément transfrontalier, parfois dit d'extranéité ».

Voir, J-Y Carlier, G. Busschaert, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne : malheur aux immobiles ? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°4, 2013, pp. 9-18, p. 11. <https://www.cairn-int.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2013-4-page-9.htm>, consulté le 30/08/2020.

Nos développements ultérieurs permettront de démontrer que ce postulat est aussi valable pour droit communautaire ouest africain.

il convient de noter que la libre circulation des personnes recèle des aspects attrayants en termes d'avantages économiques pour les bénéficiaires. Sa mise en œuvre doit donc s'appuyer sur un cadre normatif clair qui définit avec précision les personnes aptes à se prévaloir des prérogatives reconnues. A ce sujet, il est intéressant de noter que les droits communautaires ouest-africains, visent une diversité de personnes appelées à bénéficier du principe de libre circulation, même si les dénominations varient d'une organisation à l'autre. Ces bénéficiaires relèvent de toutes les catégories de personnes établies par le Droit, à savoir les personnes physiques et les personnes morales.

112- Loin d'être simplement nominative, cette diversification des bénéficiaires se traduit par l'élaboration de régimes juridiques différents. L'analyse de ces régimes révèle que la libre circulation des personnes est expressément reconnue aux personnes physiques (Chapitre I). Cette reconnaissance s'inscrit dans une dynamique historique dans la mesure où la consécration de ce principe apparaît avant tout comme la traduction juridique de la solidarité entre les peuples de la région ouest-africaine. S'il transparaît à ce niveau l'idée de la primauté de la personne humaine en matière de droits fondamentaux, il est intéressant de noter également l'élargissement du droit à la libre circulation aux personnes morales (Chapitre II).

CHAPITRE I

LA RECONNAISSANCE DU DROIT À LA LIBRE CIRCULATION AUX PERSONNES PHYSIQUES

113- Souvent tentées d'émigrer, à la recherche de meilleures conditions de vie, les personnes physiques sont logiquement en première ligne, quand on évoque le principe de libre circulation. Dès lors qu'il est admis que les individus sont les destinataires naturels des droits fondamentaux¹⁹², la reconnaissance d'un statut de bénéficiaires de la libre circulation aux personnes physiques semble a priori s'inscrire dans une certaine évidence. Pour autant, les dispositions adoptées au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA présentent le mérite de conforter le statut de ces acteurs et poser les bases juridiques qui fondent la consécration dans le droit positif d'une aspiration naturelle des peuples ouest-africains, au regard de leur histoire et du contexte régional.

114- Toutefois, les prérogatives définies dans le cadre de la libre circulation des personnes sont rarement des droits de portée générale attachés à la seule qualité de personne physique. Elles dépendent généralement des objectifs inhérents à la mise en œuvre de cette liberté qui doit s'inscrire dans le cadre général des Traités. Dans l'Union européenne par exemple, il semble que l'on a d'abord dessiné les contours du statut des personnes physiques dans l'optique de la création d'un marché intérieur, avant de le faire évoluer avec la perspective de la réalisation de l'Union politique¹⁹³. Ercüment Tezcan évoque à ce propos, une réglementation de première génération, laquelle considère le ressortissant communautaire comme un agent économique¹⁹⁴.

115- Cette conception du bénéficiaire en tant qu'agent économique transparait dans le régime juridique de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, au regard de l'introduction de critères restrictifs établissant une démarcation entre différents acteurs. On observe ainsi la reconnaissance de la libre circulation des travailleurs

¹⁹² M. Levinet, *Droits et libertés fondamentaux*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2010, 128 p, p.47, <https://www.cairn.info/droits-et-liberte-fondamentaux--9782130579717-page-47.htm> consulté le 15/08/2021.

¹⁹³ E. Tezcan, « les personnes physiques et l'Union européenne : le passage de la circulation à la citoyenneté européenne », *Revue québécoise de droit international* vol. 11, n° 1, 1998, p. 343-351, p. 344, <https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/11.1 - tezcan.pdf> consulté le 17/08/2021 consulté le 26/08/2021.

¹⁹⁴ Idem.

nationaux qui tient au rôle prépondérant que ceux-ci ont vocation à jouer en tant qu'acteurs économiques de premier plan (Section I). Toutefois, il est loisible de constater qu'au-delà du travailleur, ce principe est étendu à d'autres acteurs (Section II).

Section I

La consécration de la libre circulation des travailleurs nationaux

116- Selon Antoine Bailleux, « le travailleur, qu'il soit indépendant ou salarié, est le premier bénéficiaire de la libre circulation. C'est lui qu'avaient à l'esprit les rédacteurs du traité de Rome lorsqu'ils conçurent le projet d'un marché commun dans lequel les "facteurs de production" circuleraient librement. Et c'est encore lui qui, aujourd'hui, constitue la figure de référence de cet espace sans frontières, celle du citoyen accompli, ce contributeur net aux finances de l'État qui loue sa force de travail sur un marché soumis aux règles de la concurrence (compétition pour les emplois, s'agissant des salariés, compétition pour les parts de marché, s'agissant des indépendants) »¹⁹⁵.

117- Nous verrons dans cette section que la position privilégiée du travailleur en tant qu'acteur primaire et premier bénéficiaire de la libre circulation a été également reconnue au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA. Nous démontrerons ainsi que le bénéfice de la libre circulation des personnes qui ouvre droit à la pleine jouissance des prérogatives définies par les textes, dépend de critères cumulatifs que seuls les ressortissants des Etats membres ayant la qualité de travailleurs peuvent réunir. Ces critères découlent aussi bien de l'exigence de la nationalité des Etats membres (Paragraphe I), que de la prise en compte de la nature économique de l'activité exercée (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le critère lié à la nationalité

118- L'objet principal de l'adoption du principe de la libre circulation des personnes à l'intérieur d'un espace régional étant le développement de la mobilité des individus, sa consécration requiert un ancrage solide du rapport des bénéficiaires aux Etats membres. Cet ancrage se manifeste dans la double idée d'appartenance à une communauté nationale et d'allégeance à l'Etat, véhiculée par la notion de nationalité. S'il est vrai que cette notion

¹⁹⁵ A. Bailleux, « La libre circulation en contreplongée ou le bon citoyen (européen) dessiné par le droit », *Politique européenne*, 2017/4 (N° 58), p. 164-187, p. 164, <https://www.cairn-int.info/revue-politique-europeenne-2017-4-page-164.htm> consulté le 20 octobre 2023.

demeure le lien juridique qui rattache un individu à un Etat¹⁹⁶, il apparaît de plus en plus que son utilisation n'est pas l'apanage exclusif des seules entités étatiques.

119- La nationalité a atteint, en effet, au fil de l'évolution du temps et des circonstances, différents domaines et s'est muée au contact de ces nouveaux champs d'application. Elle a ainsi connu une consécration en droit international avant d'être utilisée dans le cadre de l'intégration régionale. Pour Ségolène Barbou Des Places, « la nationalité n'est plus (...) une relation d'exclusivité entre un individu et un Etat. Au contraire, elle est le point de départ, l'ouverture vers un statut européen. »¹⁹⁷. Bien que cette notion exerce une fonction similaire dans le cadre de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, il importe de s'attarder sur la réception différenciée du concept de nationalité par les organisations ouest-africaines (A) avant de mettre en exergue l'ambivalence du recours à ce critère (B).

A- La réception différenciée du concept de nationalité par les organisations sous régionales ouest-africaines

120- Clé de voûte du système de la circulation des personnes, l'idée de nationalité se retrouve sous différentes déclinaisons dans les organisations ouest-africaines. Une telle pluralité suscite de toute évidence un questionnement sur la nature des relations que les divers concepts utilisés entretiennent aussi bien entre eux, qu'avec celui de nationalité. En d'autres termes, il convient de se demander si la réception différenciée du concept de nationalité par les organisations sous régionales ouest-africaines recèle une divergence de conception et de vision ou s'il s'agit d'un simple cas de synonymie. Ainsi, nous examinerons successivement la notion de « ressortissants des Etats membres » utilisée dans le droit de l'UEMOA (1), puis le concept de « Citoyen de la Communauté » retenu par le droit de la CEDEAO (2).

¹⁹⁶ Selon le Lexique des termes juridiques, la nationalité est « le lien juridique et politique qui rattache une personne, physique ou morale, à un Etat » S. Guinchard, T. Debbard, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 21^{ème} édition, 2014, 1012 p., p. 622.

¹⁹⁷ S. Barbou des Places, « La nationalité des Etats membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire : la nationalité sans frontières », *Revue des affaires européennes*, n°1, 2011, p. 29-50, p. 34, https://www.academia.edu/12409797/La_nationalit%C3%A9_des_Etats_membres_et_la_citoyennet%C3%A9_de_l_Union_dans_la_jurisprudence_communautaire_la_nationalit%C3%A9_sans fronti%C3%A8res?auto=download consulté le 16/05/2019.

1- La notion de ressortissant dans le droit de l'UEMOA

121- La nature des liens qui unissent un individu à un État membre conditionne, pour une large part, les avantages dont celui-ci bénéficie en vertu du droit communautaire. Cette réalité s'exprime à travers l'expression « ressortissant d'un État membre », notion centrale de l'ordre juridique de l'UEMOA, énoncée au paragraphe 1 de l'article 91 du Traité de l'UEMOA, en ces termes : « les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence ». On déduit de cette formulation que la détermination du ressortissant est primordiale, dans la mesure où la possession de cette qualité emporte le bénéfice d'un grand nombre de prérogatives inhérentes à la libre circulation dans l'UEMOA.

122- Pourtant, le droit de l'UEMOA ne donne pas de définition de la notion de ressortissant et ne fournit pas non plus d'orientation sur les conditions de la reconnaissance de cette qualité à une personne physique. Tout au plus, peut-on noter, à la lecture des dispositions de droit primaire ou de droit dérivé, que le droit de l'UEMOA introduit une distinction entre les ressortissants d'un Etat membre, titulaires de la plénitude des droits de libre circulation dans l'espace régional, et les personnes non ressortissantes de l'Union qui semblent jouir de prérogatives limitées en la matière¹⁹⁸. Ces dernières sont notamment visées par l'acte additionnel n°01/2009/CCEG/UEMOA instituant une politique commune de l'UEMOA, dans le domaine de la circulation et du séjour des personnes non ressortissantes de l'union, signé le 17 mars 2009, à Ouagadougou, au Burkina Faso.

123- Au regard des enjeux attachés à la possession ou non du statut de ressortissant, il semble judicieux de s'essayer à un exercice définitionnel. Cette recherche de définition peut cependant s'avérer délicate, en raison des incertitudes terminologiques qui entourent la notion de ressortissant. Certes, il serait aisé d'assimiler le ressortissant à l'individu qui bénéficie de la nationalité d'un Etat membre. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme affirme ainsi que les ressortissants sont « des personnes qui ont été

¹⁹⁸ Il convient de préciser que les personnes non ressortissantes de l'UEMOA sont visées par l'acte additionnel n° 01/2009/CCEG/UEMOA instituant une politique commune de l'UEMOA, dans le domaine de la circulation et du séjour des personnes non ressortissantes de l'union. Ayant pour but la réalisation d'un espace unifié ouvert et favorable à l'investissement et à la promotion du tourisme (article 2), cette politique commune vise, selon l'article 3, à : instituer un visa unique, harmoniser et simplifier les procédures administratives relatives aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants d'Etats tiers, dans l'espace UEMOA, contribuer à créer un environnement communautaire favorable aux investissements et au tourisme dans l'UEMOA.

reconnues par un État comme ayant un lien effectif avec lui »¹⁹⁹ tandis que le non-ressortissant est « une personne qui n'a pas été reconnue comme ayant des liens effectifs avec le pays dans lequel elle se trouve »²⁰⁰. On peut, sur cette base, avancer que le ressortissant d'un Etat est a priori lié à celui-ci par le lien de nationalité et que, par conséquent, la nationalité fonde et définit la qualité de ressortissant.

124- Mais, si la notion de ressortissant se rapproche à bien des égards de celle de national, il semble peu opportun de conclure à une confusion totale entre les deux concepts. Le lexique des termes juridiques attire en ce sens l'attention sur le fait que la notion de ressortissant peut couvrir dans certains cas, un champ beaucoup plus large que celui de la nationalité²⁰¹. Ainsi, il convient de tenir compte de l'éventualité d'une distinction entre le national et le ressortissant. Cette hypothèse est bien illustrée par Nicolas Ligneul et Olivia Tambou à partir d'une situation vécue au Royaume-Uni. Ils rappellent notamment que le « British Nationality Act » de 1981 définissait comme ressortissants au sens du droit de l'Union européenne des individus qui ne possédaient pas la nationalité britannique mais bénéficiaient d'un droit de résidence²⁰². On peut, à ce titre, préciser que bien avant la loi de 1981, le gouvernement britannique avait déjà produit, à l'occasion de la signature du Traité relatif à l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes de 1972, une déclaration dans laquelle il optait pour une définition extensive de la notion de ressortissant, y incluant aussi bien les nationaux que d'autres catégories de personnes liées au Royaume-Uni par des liens autres que ceux de la nationalité²⁰³.

¹⁹⁹ Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, *Les droits des non-ressortissants*, New York, Nations Unies, 2006, 60 p., p. 5, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/noncitizensfr.pdf>, consulté le 16/03/2019.

²⁰⁰ Idem.

²⁰¹ R. Guillien, J. Vincent, *Lexique de termes juridiques*, Paris, Dalloz, 10^e éd., 1994, 620 p., p. 421.

²⁰² N. Ligneul, O. Tambou, *Droit européen du marché*, Paris, Ellipses, 2006, 248 p., p. 56.

²⁰³ « En ce qui concerne le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les termes 'ressortissants', 'ressortissants des États membres' ou 'ressortissants des États membres et des pays et territoires d'outre-mer', lorsqu'ils sont utilisés dans le traité instituant la Communauté économique européenne, le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ou le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou dans tout acte communautaire découlant de ces traités, doivent être compris comme se référant aux:

a) personnes qui sont des citoyens du Royaume-Uni et des colonies, ou personnes qui sont des sujets britanniques ne possédant pas cette citoyenneté ou la citoyenneté d'un autre pays ou territoire du Commonwealth, et qui, dans l'un et l'autre de ces cas, possèdent le droit de résidence au Royaume-Uni et sont de ce fait dispensées du contrôle d'immigration du Royaume-Uni;

b) personnes qui sont des citoyens du Royaume-Uni et des colonies parce qu'elles sont nées, ou ont été inscrites au registre de l'état civil ou naturalisées à Gibraltar, ou dont le père est né, ou a été inscrit au registre de l'état civil ou naturalisé à Gibraltar. » JO 1972, L 73, p. 196. Cité par l'avocat général Philippe Léger dans

125- L'exemple précité suscite plusieurs questionnements concernant la notion de ressortissant à laquelle le Traité de l'UEMOA fait référence. De fait, si l'on admet que la qualité de ressortissant découle pour une large part de la nationalité, sans nécessairement se limiter à celle-ci, la question se pose des modalités de sa détermination et de l'opposabilité de celle-ci. Il s'agit en substance de se demander qui a compétence pour octroyer la qualité de ressortissant, et donc déterminer les bénéficiaires des prérogatives communautaires, et quelle peut être la valeur de cet octroi face à des circonstances particulières dans lesquelles cette nationalité pourrait être remise en cause.

126- Le modèle européen offre à ces interrogations une réponse intéressante qu'il importe de mettre en exergue, à titre comparatif. En effet, lorsqu'à la faveur du Traité de Maastricht, apparaissait la figure du citoyen de l'Union européenne - qui se substituait à celle du ressortissant de l'Etat membre anciennement utilisée -, les auteurs du Traité avaient pris soin de subordonner la citoyenneté européenne strictement à la notion de nationalité²⁰⁴. Dès lors, comme l'a noté la Professeure Ségolène Barbou Des Places, « cette précision, inscrite dans le marbre du traité, devenait un verrou dont le juge communautaire allait devoir s'accommoder »²⁰⁵. Bien plus, la déclaration n°2 relative à la nationalité d'un Etat membre indiquait sans ambages que « chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux ressortissants des États membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel Etat membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'Etat concerné »²⁰⁶. Ainsi, en droit de l'Union européenne, la détermination de la qualité de ressortissant demeure un domaine réservé à

ses conclusions présentées le 7 novembre 2000 dans l'affaire C-192/99 *The Queen contre Secretary of State for the Home Department*, CJUE, 7 novembre 2000, *The Queen contre Secretary of State for the Home Department*, Affaire C-192/99, ECLI:EU:C:2000:602 http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddcbf73f12a07e45eb9d48b0f300d0d881.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRaxz0?doclang=FR&text=&pageIndex=0&part=1&mode=&docid=45761&cid=144138#Footnote3 consulté le 27/04/2019.

²⁰⁴ Article 8 TCE (devenu article 20 TFUE) : « Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre ».

²⁰⁵ S. Barbou Des Places, « La nationalité des Etats membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire : la nationalité sans frontières », *Revue des affaires européennes*, n°1, 2011, p. 29-50, p. 34, https://www.academia.edu/12409797/La_nationalit%C3%A9_des_Etats_membres_et_la_citoyennet%C3%A9_de_l_Union_dans_la_jurisprudence_communautaire_la_nationalit%C3%A9_sans_fronti%C3%A8res?auto=download consulté le 16/05/2019.

²⁰⁶ Déclaration jointe par les Etats membres à l'acte final du traité sur l'Union européenne, JO 1992, C 191, p. 98, citée par S. Barbou Des Places, *idem*.

l'Etat membre en fonction de ses critères d'octroi de la nationalité²⁰⁷. Il convient, à ce stade, de rappeler que la règle générale prescrit que cette nationalité s'octroie par le lien du sang (*jus sanguinis*) ou par le lien du sol (*jus soli*) et qu'elle peut aussi découler d'une décision de naturalisation prise de façon souveraine par l'Etat²⁰⁸.

127- Sur la question de l'opposabilité de la nationalité, le droit de l'Union européenne va encore plus loin en renforçant la liberté pour chaque Etat membre de définir les conditions d'acquisition de la qualité de ressortissant. En effet, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a décidé dans l'arrêt Micheletti du 7 juillet 1992²⁰⁹ qu'un Etat membre ne peut refuser le bénéfice de la liberté d'établissement à un ressortissant d'un autre Etat-membre qui aurait aussi la nationalité d'un Etat tiers. Le juge ajoute même que « dès lors qu'un Etat membre a, dans le respect du droit communautaire, attribué sa nationalité à une personne, on ne saurait admettre qu'un autre Etat membre puisse restreindre les effets d'une telle attribution en exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice d'une liberté fondamentale prévue par le Traité, d'autant plus qu'admettre une telle possibilité entraînerait que le champ d'application personnel des règles communautaires pourrait varier d'un Etat membre à l'autre ». Ainsi, dans l'hypothèse où une personne est à la fois ressortissante d'un Etat tiers et d'un Etat membre, c'est la nationalité de l'Etat membre qui doit primer²¹⁰.

²⁰⁷ Ce propos doit être quelque peu nuancé. En effet, la Cour de Justice de l'Union Européenne considère que l'Etat ne peut exercer sa compétence en matière de perte de la nationalité et d'acquisition de la nationalité que dans le respect du droit de l'Union et, par conséquent, du respect du statut fondamental de citoyen de l'Union. Il en résulte que les conditions d'octroi ou de perte de la nationalité peuvent être contrôlées au regard du droit de l'Union. V. CJUE, Gde ch., 2 mars 2010. Janko Rottman contre Freistaat Bayern, Aff. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104; à propos du retrait de la nationalité ; CJUE, 12 mars 2019, M.G. Tjebbes e.a. contre Minister van Buitenlandse Zaken, Aff. C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 (ajout de la mention du respect du principe de proportionnalité) ; déjà dans l'arrêt Micheletti, la Cour précisait que la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre, tout en précisant que cette compétence doit être exercée dans le respect du droit communautaire (7 juillet 1992, Mario Vicente Micheletti et autres contre Delegación del Gobierno en Cantabria, Affaire C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295).

²⁰⁸ S. Slama, « *Jus soli, jus sanguinis*, principes complémentaires et consubstantiels de la tradition républicaine », *Pouvoirs*, n°160, 2017, p. 19 à 34, p. 19, <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2017-1-page-19.htm> consulté le 16/05/2019.

²⁰⁹ CJCE, 7 juillet 1992, Mario Vicente Micheletti et autres contre Delegacion del Gobierno en Cantabria, Aff. C-369/90, ECLI :EU:C:1992:295, pt 10.

²¹⁰ Idem. Il est à noter que cette décision de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) prend à contrepied une solution classique du Droit International consacrée dans l'affaire Nottebohm de la Cour internationale de Justice (CIJ), (6 avril 1955, affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), arrêt 6 avril 1955, Recueil 1955, p. 4. Dans cette affaire, le juge international a admis que la nationalité conférée par un Etat ne peut donner titre à protection que si elle est la traduction en termes juridiques de l'attachement de

128- S'il est logique d'objecter que les solutions du droit de l'Union européenne ne trouvent pas automatiquement à s'appliquer à l'UEMOA, à cause notamment des différences contextuelles, il convient de reconnaître que le volontarisme affiché dans le cas d'espèce a permis d'affirmer clairement la compétence souveraine des Etats pour la détermination du champ d'application personnel des prérogatives communautaires²¹¹. On pourrait donc y trouver une source d'inspiration afin de lever toute équivoque éventuelle quant au contenu et à la portée de la notion de ressortissant d'un Etat membre consacrée dans le Traité de l'UEMOA. Il en va autrement du droit de la CEDEAO qui fait référence au concept de citoyen.

2- - Le concept de citoyen dans le droit de la CEDEAO

129- L'article 59 paragraphe 1 du Traité révisé de la CEDEAO précise que « les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrée, de résidence et d'établissement et les Etats membres s'engagent à reconnaître ces droits aux citoyens de la Communauté sur leurs territoires respectifs conformément au protocole y afférent ». Le citoyen de la Communauté est ainsi reconnu comme le principal bénéficiaire de la libre circulation au sein de la CEDEAO. Cette reconnaissance implique d'emblée la détermination du contenu du concept de citoyen de la CEDEAO qui est à distinguer de la notion de ressortissant évoquée dans le cas de l'UEMOA.

130- Envisagée en tant qu'aptitude à jouir des droits politiques et civiques²¹² ou comme participation commune à la vie politique fondée sur le caractère rationnel de l'individu-

l'intéressé à cet Etat. En d'autres termes, la primeur était accordée à la nationalité effective, c'est-à-dire, celle qui repose sur une situation de fait qui traduit la réalité du lien entre l'Etat et l'individu.

²¹¹ Il y a lieu à ce niveau de faire mention des arrêts postérieurs à la décision Micheletti qui ont eu pour effet d'édulcorer cette position, sans pour autant remettre en cause le pouvoir des Etats. Ainsi en est-il par exemple de l'arrêt Rottmann (CJUE, Gde ch., 2 mars 2010. Janko Rottman contre Freistaat Bayern, Aff. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104) qui consacre notamment le principe selon lequel une décision de retrait de la naturalisation d'un ressortissant d'un Etat membre était susceptible d'un contrôle juridictionnel opéré au regard du droit de l'Union européenne. La Cour a jugé que la décision de retrait de la naturalisation devait respecter le principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte pour la situation de la personne concernée au regard du droit de l'Union. Dans l'affaire Tjebbes, (CJUE, gde ch., 12 mars 2019, Tjebbes e. a. c/ Minister van Buitenlandse Zaken, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189), le juge a estimé que le droit de l'UE ne s'oppose pas à la perte de la nationalité d'un Etat membre, en cas d'interruption durable du lien effectif entre la personne concernée et l'Etat membre, et par conséquent de la citoyenneté de l'Union même si le principe de proportionnalité recèle des effets non négligeables sur les conséquences de cette perte de nationalité.

²¹² P. F. Gonidec, « Note sur la nationalité et les citoyennetés dans la Communauté », *Annuaire Français de Droit International*, vol.5, 1959, https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1959_num_5_1_1465 consulté le 11/02/2018.

citoyen et de la communauté politique²¹³, la citoyenneté est issue du latin *civitas*²¹⁴ et se démarque de la nationalité en ce qu'elle emporte le droit de participer à la vie de la Cité et non plus la simple appartenance ou l'identification à un groupe donné²¹⁵. Ainsi le citoyen est nécessairement un national même si tous les nationaux n'ont pas automatiquement vocation à être des citoyens.

131- On peut tirer de l'histoire de certains Etats membres de la CEDEAO, notamment ceux issus de colonisation française, des éléments permettant d'étayer cette distinction entre le citoyen et le national. A ce propos, Emmanuelle Saada note qu'il existait dans les colonies françaises, « des Français de plusieurs sortes. On peut les classer en trois catégories : les Français proprement dits, ayant la plénitude des droits qui s'attachent à ce titre ; les sujets français, et les protégés français »²¹⁶. Dans cette optique, ajoutait-elle, « le sujet est un national français qui n'est pas citoyen »²¹⁷. Ce n'est qu'au lendemain de la Seconde

²¹³ Voir à ce propos, T. Pullano, *La citoyenneté européenne. Un espace quasi étatique*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2014, 304 p.

²¹⁴ Voir à ce propos, A. Le Pors, *La citoyenneté*. Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2011, 128 p.

²¹⁵ « De façon classique, la citoyenneté est définie comme un statut social (membership), codifié juridiquement et conférant un ensemble de droits aux individus à qui ce statut est reconnu. C'est aussi un ensemble d'obligations, formelles ou informelles, qui exigent le plus souvent que les individus prennent part aux affaires de la cité et participent activement aux affaires publiques d'une entité politique dont ils sont membres », Y. Deloye, « De la citoyenneté stato-nationale à la citoyenneté européenne : quelques éléments de conceptualisation », *Swiss Political Science Review*, 1998, n° 4, pp. 169-194, p. 170.

²¹⁶ E. Saada, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Genèses*, 2003, vol.4, n°53, pp. 4-24, p.16, <https://www.cairn.info/revue-geneses-2003-4-page-4.htm> consulté le 09/08/2019.

Selon Christian Bruschi, L'expression « ressortissants » Français désigne tous les individus placés sous la souveraineté française, même s'ils le sont à des degrés extrêmement divers. Parmi les « ressortissants » Français la différence essentielle se situe entre les citoyens, qui jouissent de tous les droits civils et politiques (Français *optimo jure*), et les autres. Le statut du territoire sous domination française est ici déterminant. Dans les territoires où avait disparu toute entité de type étatique, même fantomatique, les indigènes étaient des sujets français. Ces sujets ont bien la nationalité française, sans avoir la plénitude des droits qu'elle confère normalement. Leur situation est caractérisée par la non application du droit civil français et l'absence de droits politiques.

Les protégés sont tout simplement les habitants des protectorats, c'est-à-dire les pays protégés par la France. Les protectorats connaissent, selon les accords passés avec la France et l'évolution de ces accords, des situations différentes. Il n'en reste pas moins qu'au regard de la nationalité française deux éléments caractérisent les individus relevant d'un protectorat. Celui-ci est de nationalité étrangère. Mais la soumission de son pays à la domination française n'en fait pas un étranger, dans la pleine signification de ce terme. En effet, il a droit à la protection diplomatique française et sur certains points il est assimilé à un Français. Il appartient donc à une catégorie d'étrangers toute particulière. Voir à ce propos, C. Bruschi, « La nationalité dans le droit colonial », *Procès, Cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 18, 1987/88, p. 29.

²¹⁷ Selon Emmanuelle Saada, « le grand partage citoyen/indigène est fondé sur ce que la jouissance d'un statut personnel spécifique, défini par l'ensemble des coutumes locales, est pensée comme antinomique avec l'exercice de la citoyenneté. Comme l'affirme le spécialiste de droit colonial Pierre Dareste, « personne n'a jamais admis » qu'un indigène suive « des règles diamétralement opposées au Code civil » et « cependant [ait la faculté] de recevoir sa carte d'électeur, d'influer par son vote sur le choix des députés, des conseillers

Guerre mondiale que la distinction entre sujet et citoyen s'estompera, notamment à la faveur de l'adoption de la Constitution française du 27 octobre 1946 dont l'article 80 disposait : « Tous les ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyens français »²¹⁸.

132- La différence entre la nationalité et la citoyenneté va bien au-delà de ces distinctions liées à l'évolution des relations entre la France et ses anciennes colonies. Elle apparaît aussi, selon certains auteurs, dans ses effets. Dans cette optique, Pierre-François Gonidec notait que « la nationalité est le lien juridique qui unit un individu à un Etat déterminé, qui le place dans la dépendance de cet Etat. Il en résulte des effets en droit interne, par exemple en ce qui concerne le droit applicable aux relations de droit privé, mais aussi en droit international. Ainsi, tout le droit de la protection diplomatique et de la responsabilité internationale fait intervenir la notion de nationalité. Par contre, la citoyenneté n'a que des effets d'ordre interne. Elle permet à des individus de jouir des droits politiques et civiques prévus par le droit d'un Etat déterminé ; mais elle n'a aucun effet sur le plan international »²¹⁹.

133- Pour autant, cette vision prônée par Pierre-François Gonidec semble désormais contredite par l'instauration d'une citoyenneté communautaire à l'image de celle qui a été consacrée par la CEDEAO²²⁰. En ce sens, l'avènement d'une citoyenneté de la CEDEAO entre en contradiction avec une conception selon laquelle la citoyenneté ne peut déployer ses effets que dans la sphère étatique. Sur ce lien exclusif entre citoyenneté et souveraineté étatique, Teresa Pullano rappelait notamment que « selon l'un des courants de la pensée libérale, identifiable avec la position de Raymond Aron, le sens moderne de citoyenneté réside en une série de droits civiques, politiques et sociaux, dont les individus jouissent en

généraux et municipaux, même de briguer le mandat de ces députés et conseillers et de siéger dans des assemblées françaises où se discutent journellement la confection et l'application des lois auxquelles il se soustrait », E. Saada, *idem*, p. 17.

²¹⁸ Article cité par P. F. Gonidec, « Note sur la nationalité et les citoyennetés dans la Communauté », *Annuaire Français de Droit International*, vol.5, 1959, pp. 748-761, p. 749, https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1959_num_5_1_1465 consulté le 11/02/2018.

²¹⁹ *Idem*, p. 750.

²²⁰ Il convient cependant d'inscrire cette vision dans le contexte de l'époque. Une telle assertion pouvait paraître pleinement justifiée en 1959, au lendemain de l'institution de la Communauté française regroupant la République française et ses ex-colonies devenues départements et territoires d'outre-mer.

tant que membres d'entités étatiques souveraines et séparées »²²¹. Il va s'en dire que la compréhension du concept de citoyen de la Communauté tel que consacré par le traité de la CEDEAO nécessite une connaissance de son contenu ainsi qu'une définition de ses rapports avec la citoyenneté des Etats membres.

134- Pour cerner les contours de la notion de citoyen de la Communauté, il convient de partir du fait que celle-ci apparaît pour la première fois dans le droit de la CEDEAO dans le protocole A/SP. 1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, dont l'article 1^{er} définit le « Citoyen de la Communauté », comme « le citoyen de tout Etat membre ». Il est intéressant de noter le rôle précurseur joué par la CEDEAO dans l'avènement de cette notion au sein de la sphère de l'intégration régionale dès 1979, alors que, à titre de comparaison, la citoyenneté communautaire ne sera consacrée dans l'espace européen qu'à la faveur du Traité de Maastricht du 7 février 1992, avant d'être remplacée par la citoyenneté de l'Union à l'occasion de l'adoption du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE)²²².

135- La CEDEAO pour sa part est allée encore plus loin dans la définition du citoyen, et ce, dans la mesure où ses Etats membres ont adopté le 29 mai 1982, un protocole A/P3/5/82 portant Code de la citoyenneté de la Communauté. A l'analyse, les dispositions de ce Protocole opèrent un véritable revirement dans le contenu donné par cette organisation régionale au concept de citoyen. Les citoyens de la CEDEAO ne sont plus, en effet, « les citoyens des Etats membres » comme mentionné dans le protocole de 1979, mais deviennent désormais, ceux qui, au sein de la catégorie susmentionnée, remplissent des conditions spécifiques²²³.

²²¹ T., Pullano, *La citoyenneté européenne. Un espace quasi étatique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, 304 p., p. 46.

²²² « Le citoyen européen est d'invention récente. Politiquement, l'idée que l'unification européenne conduise à la constitution progressive d'un seul peuple est à trouver dans la racine même du projet européen. Juridiquement, en revanche, cette idée a eu beaucoup plus de mal à faire son chemin. Ce n'est qu'en 1992 qu'a été introduit dans les traités un tout nouveau concept, aux vastes implications. A partir du traité de Maastricht, a en effet été adoptée dans le droit primaire la notion de « citoyenneté communautaire », reprise et modifiée au fur et à mesure des révisions des traités. Ce concept, devenu celui de citoyenneté de l'Union avec la disparition de la Communauté, fait désormais l'objet de la seconde partie du TFUE ». E. Pataut, « l'invention du citoyen européen », in B. Fauvarque-Cosson, E. Pataut, J. Rochfeld, *La citoyenneté européenne*, Société de Législation comparée, 2011, pp. 27-62, p. 27, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01348900/document> consulté le 20/12/2017.

²²³ Le préambule du protocole A/P3/5/82 du 29 mai 1982 portant code de la citoyenneté de la Communauté rappelle à ce titre que « le paragraphe 1 de l'article 27 du Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest tel que modifié dispose que les citoyens de la Communauté sont les citoyens des Etats Membres qui remplissent les conditions à définir dans un Protocole portant code de la citoyenneté de la Communauté ».

136- Une série de dispositions encadrent dorénavant l'acquisition et la perte de cette citoyenneté de la Communauté. L'article 1^{er} du Protocole A/P3/5/82 fixe des conditions spécifiques pour l'acquisition de ladite citoyenneté²²⁴. Il est indiqué notamment que le

²²⁴ Article 1^{er} du Protocole portant Code de la Citoyenneté de la Communauté :

« Est citoyen de la Communauté :

a) Toute personne qui, par la descendance, à la nationalité d'un État Membre et qui ne jouit pas de la nationalité d'un État non membre de la communauté.

b) Toute personne qui a la nationalité d'un État Membre par le lieu de naissance et dont l'un ou l'autre des parents est citoyen de la Communauté conformément aux dispositions du paragraphe (1) ci-dessus, à condition que cette personne ayant atteint l'âge de 21 ans, opte pour la nationalité de cet État Membre. Toutefois, une personne ayant atteint l'âge de 21 ans avant l'entrée en vigueur du présent Protocole et jouissant d'une double nationalité devra, pour prétendre à la citoyenneté de ma Communauté, renoncer expressément à la nationalité de celui de ses parents qui est ressortissant d'un État non membre de la Communauté.

c) i) Tout enfant adopté n'ayant pas la citoyenneté de la Communauté à sa naissance ou de nationalité inconnue mais qui à l'âge de 21 ans, opte expressément pour la nationalité de son parent adoptif qui est un citoyen de la Communauté. ii) Une personne adoptée ayant déjà atteint l'âge de 21 ans avant l'entrée en vigueur du présent Protocole et jouissant de la double nationalité, qui renonce expressément à la nationalité de tout État non membre de la Communauté. iii) Tout enfant adopté par un citoyen de la Communauté à condition que l'enfant n'a pas atteint sa maturité pour décider de la nationalité de son choix.

d) Toute personne naturalisée d'un État membre qui préalablement en fait la demande et qui remplit les conditions suivantes : i) avoir renoncé à la nationalité de tout État non membre de la Communauté, une telle renonciation devant être expressément constatée par un acte de renonciation dûment établi par les autorités compétentes du pays ou des pays dont il avait la ou les nationalités ; et ii) avoir, pendant une période de quinze ans précédant sa demande d'acquisition de la citoyenneté de la Communauté, effectivement résidé, de façon continue, dans un État Membre. Par résidence effective et continue, l'on doit entendre l'établissement ininterrompu à demeurer sur le territoire dudit État Membre, sans esprit de fixation ultérieure dans un État non membre de la Communauté. Le Conseil des Ministres de la CEDEAO ou tout autre organe de la Communauté habilité à cet effet peut, à la demande d'un État Membre, réduire le délai de quinze ans prévus ci-dessus au profit d'une personne en raison de services exceptionnels qu'elle aura rendus à la Communauté ou compte tenu de toute autre situation spécifique. Toutefois, une personne naturalisée d'un État Membre peut se voir refuser la citoyenneté de la Communauté, si tel statut est susceptible de menacer les intérêts fondamentaux d'un ou de plusieurs États Membres.

e) Tout enfant, n'ayant pas la citoyenneté de la Communauté à sa naissance ou de nationalité inconnue, adopté par un naturalisé citoyen de la Communauté et qui à l'âge de 21 ans opte expressément pour la nationalité de son parent adoptif. Toutefois, l'enfant ainsi adopté ne peut jouir de la citoyenneté de la Communauté qu'après quinze (15) ans de résidence effective et continue dans le même État Membre.

f) Une personne adoptée par un naturalisé citoyen de la Communauté et ayant déjà atteint l'âge de 21 ans avant l'entrée en vigueur du présent Protocole et jouissant de la double nationalité de tout État non membre de la Communauté qui renonce expressément à toute nationalité d'un État non membre de la Communauté. Cependant, il ne peut jouir de la citoyenneté de la Communauté qu'après quinze (15) ans de résidence effective et continue dans le même État Membre.

g) Tout enfant né de parent naturalisés d'un État Membre qui ont, conformément aux dispositions du paragraphe (4) ci-dessus, acquis la citoyenneté de la Communauté. Toutefois, pour prétendre à la citoyenneté de la Communauté, cet enfant devra, avant l'âge de 21 ans, renoncer expressément à toute nationalité d'un État non membre de la Communauté qu'il pourrait avoir ».

citoyen de la Communauté est « toute personne qui, par la descendance, a la nationalité d'un Etat membre et qui ne jouit pas de la nationalité d'un Etat non membre de la Communauté »²²⁵ ou encore « Toute personne qui a la nationalité d'un Etat membre par le lieu de naissance et dont l'un ou l'autre parent est citoyen de la Communauté (...) à condition que cette personne, ayant atteint l'âge de vingt et un (21) ans, opte pour la nationalité de cet Etat membre »²²⁶. Dans ce cas, l'intéressé devra « renoncer expressément à la nationalité de celui de ses parents qui est ressortissant d'un Etat non membre de la Communauté ». D'autres dispositions concernent les enfants adoptés ou les personnes naturalisées qui doivent formuler une demande en ayant pris soin au préalable de renoncer de façon expresse à la nationalité d'un Etat non membre et de résider de façon continue²²⁷ dans un Etat membre pendant au moins quinze ans²²⁸.

137- L'article 2 du Protocole A/P3/5/85 fixe, par ailleurs, les conditions de la perte, de la déchéance et du retrait de la citoyenneté de la Communauté. Il en ressort que toute personne peut perdre sa citoyenneté pour diverses raisons dont, entre autres, l'établissement permanent dans un Etat non membre de la Communauté, l'acquisition volontaire ou l'attribution d'office de la nationalité d'un Etat non membre de la Communauté, la perte de sa nationalité d'origine, la demande expresse, ou encore la fraude pour l'octroi de la nationalité²²⁹.

L'article 2(1) prévoit la perte de la qualité de citoyen.

²²⁵ Article 1.1 du protocole A/P3/5/82 du 29 mai 1982 portant code de la citoyenneté de la Communauté.

²²⁶ Article 1.2 du protocole A/P3/5/82 du 29 mai 1982 portant code de la citoyenneté de la Communauté.

²²⁷ Selon l'article 1^{er} paragraphe 4 b, « par résidence effective et continue, l'on doit entendre l'établissement ininterrompu à demeure, sur le territoire dudit Etat Membre, sans esprit de fixation ultérieure dans un Etat non membre de la Communauté ».

²²⁸ Article 1.3 du protocole A/P3/5/82 du 29 mai 1982 portant code de la citoyenneté de la Communauté.

²²⁹ Article 2 du protocole A/P3/5/82 du 29 mai 1982 portant code de la citoyenneté de la Communauté :
1- Toute personne peut perdre la citoyenneté de la Communauté pour les raisons suivantes :
établissement permanent dans un Etat non membre de la Communauté ; b) acquisition volontaire de la nationalité d'un Etat non membre de la Communauté ; c) attribution d'office de la nationalité d'un Etat non membre de la Communauté ; d) perte de sa nationalité d'origine ; e) sur sa demande expresse.
2- Toute personne naturalisée qui a acquis la qualité de citoyens de la Communauté peut en être déchue pour les raisons suivantes : a) si elle se livre à des activités incompatibles avec la qualité de citoyen de la Communauté ; et/ou préjudiciables aux intérêts fondamentaux d'un ou de plusieurs Etats membres de la Communauté.

3- la citoyenneté de la Communauté peut être retirée à une personne pour les raisons suivantes : a) lorsqu'il apparaît, postérieurement à l'acquisition de la citoyenneté, que l'intéressé ne remplissait pas les conditions requises pour l'acquisition de la citoyenneté de la Communauté ; b) si l'octroi de la citoyenneté de la Communauté a été obtenu par mensonge ou par fraude.

138- La détermination de conditions spécifiques pour l'acquisition et la perte de la citoyenneté de la CEDEAO soulève des questions sur les rapports que celle-ci entretient avec la citoyenneté des Etats membres de cette communauté. Il y a lieu, en effet, de chercher à savoir si cette citoyenneté se substitue à celle des États ouest-africains. La réponse à cette question pourrait résulter de l'analyse du préambule du Code de la Citoyenneté de la CEDEAO qui, dans son avant-dernier alinéa, dispose : « Considérant que les Etats membres continueront à exercer leurs droits souverains pour l'octroi de leur nationalité ». Il s'ensuit que la CEDEAO ne nie pas le droit pour les Etats membres d'octroyer leur nationalité et donc leur citoyenneté. Bien plus, on peut aisément constater que l'acquisition de la citoyenneté de la CEDEAO reste subordonnée à la nationalité d'un Etat membre.

139- Mais, dans le même temps, le préambule du Code la Citoyenneté de la CEDEAO énonce que « les conditions requises pour l'acquisition, la perte, la déchéance et la réintégration dans la citoyenneté de la Communauté ne sont pas nécessairement les mêmes que celles des Etats Membres ». On se trouve là face à une ambiguïté qui ne pourrait être levée que si l'on considère que la CEDEAO a voulu instituer une citoyenneté autonome qui coexisterait avec celle des Etats membres. Face à la diversité des droits nationaux, une telle option présente le mérite d'afficher l'unité de l'espace communautaire et de régler en amont d'éventuels problèmes de conflits de lois. On pourrait à ce stade évoquer une différence de nature entre les deux niveaux de citoyenneté en s'inspirant des propos tenus par le Professeur Ivo Petru à propos du cas européen : « la citoyenneté européenne n'est évidemment pas de même nature que les citoyennetés nationales. Celles-ci représentent un lien juridique forcé rattachant des hommes aux collectivités étatiques définies territorialement, démographiquement et administrativement. La citoyenneté européenne doit être comprise plutôt comme un statut juridique unique conférant aux citoyens des Etats membres quelques prérogatives supplémentaires qui ne trouvent leur justification que sur le plan dépassant le cadre national »²³⁰.

140- En tout état de cause, quelle que soit l'option retenue, il transparaît la volonté constante des institutions de la CEDEAO de s'approprier le concept de citoyenneté au

²³⁰ I. Petru, « la citoyenneté européenne : ses avantages et ses implications », *Sens public*, 2009, article en ligne, disponible sur http://sens-public.org/IMG/pdf/SensPublic_DossierEurope_IPetru.pdf consulté le 27/03/2018. Si la différence de nature évoquée ici par Ivo Petru semble être adaptée au cas de la CEDEAO, il convient cependant d'insister sur la différence de contexte entre la citoyenneté européenne et celle de l'organisation ouest africaine, dans la mesure où l'une est en phase avec la nationalité des Etats membres tandis que l'autre semble s'en départir en posant des conditions plus spécifiques.

point de le revisiter afin lui donner une portée plus communautaire. C'est dire que les modalités de réception du concept de nationalité dans les droits des deux organisations ouest-africaines impliquent des choix différents. Ces choix cachent mal l'ambivalence du recours à ce concept.

B- L'ambivalence du recours au concept de nationalité

141- Le recours au concept de nationalité dans le cadre de la libre circulation des personnes peut être doublement apprécié. S'il peut s'interpréter comme le canal du renforcement du sentiment régional (1), il recèle un risque potentiel de discriminations (2).

1- Le renforcement du sentiment régional

142- En 1929, un projet de convention sur la nationalité émanant de l'Université de Harvard prédisait une évolution de ce concept : « la nationalité n'a pas de sens précis, immuable, elle peut acquérir un nouveau sens dans l'avenir en raison des changements futurs dans le caractère de la société humaine et des développements dans les relations internationales »²³¹.

143- Cette prédiction a trouvé sa confirmation avec les évolutions observées aussi bien en droit international qu'en droit communautaire. A cet effet, on ne peut nier l'importance de la décision de la Cour internationale de justice dans l'affaire Nottebohm²³² à partir de laquelle la nationalité a été présentée comme un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts et de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. La Convention européenne sur la nationalité²³³ lui

²³¹ Lire à ce propos M. Barbalau, *Evolutions récentes du droit à la nationalité au niveau européen*, Mémoire de DEA en Droit international et communautaire, Université de Lille II, 2002-2003, 153 p., p. 8 <http://edocorale74.univ-lille2.fr> consulté le 20/10/2017.

²³² Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), arrêt du 6 avril 1955, CIJ, Recueil 1955, pp. 13-26. Dans l'affaire Nottebohm, la Cour internationale de Justice a dénié au Liechtenstein le droit de protéger diplomatiquement contre le Guatemala un citoyen allemand qui, au cours de la seconde guerre mondiale, avait été victime au Guatemala et en sa qualité de sujet d'une nation ennemie des Etats-Unis, de mesures de séquestre et de restriction à sa liberté. Il s'agissait pourtant d'un homme qui, durant un bref séjour au Liechtenstein et avant l'entrée en guerre des Etats-Unis, avait acquis la nationalité liechtensteinoise; la Cour internationale de Justice a néanmoins conclu à l'irrecevabilité de l'action du Liechtenstein parce qu'il lui est apparu que Nottebohm, qui possédait au Guatemala sa résidence et le siège de ses affaires, n'avait jamais eu avec le Liechtenstein de liens effectifs et que la nationalité de ce pays, obtenue d'ailleurs sans qu'il ait même été satisfait aux conditions de résidence normalement exigibles, ne pouvait, par conséquent, être invoquée vis-à-vis du Guatemala.

²³³ La Convention européenne sur la nationalité, signée dans le cadre du Conseil de l'Europe le 6 novembre 1997, est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/166.htm> consulté le 10/02/2019.

reconnaît quasiment des attributs similaires, même si ce texte de référence ajoute à dessein que la nationalité n'indique pas l'origine ethnique de la personne.

144- Au contact du droit communautaire ouest-africain, la nationalité prend une importance fondamentale puisqu'elle constitue le principal lien de rattachement des individus, par-delà les Etats, à la Communauté d'intégration régionale. Mieux, la nationalité fonde dans le cadre de la régionalisation, le sentiment d'identité, d'appartenance à un groupe homogène et distinct qui explique qu'un traitement particulier soit réservé aux nationaux des Etats membres par rapport aux autres individus.

145- C'est donc en toute logique que la nationalité joue un rôle clé dans la consécration du principe de la libre circulation des personnes en Afrique de l'Ouest. Ainsi, note-t-on que les notions de « ressortissant » et de « citoyen » consacrées respectivement par les droits de la libre circulation de l'UEMOA et de la CEDEAO ont en commun de prendre pour point de départ la nationalité octroyée par les Etats membres. Ce critère semble ici acquérir plus d'envergure eu égard aux questions de souveraineté qui le sous-tendent. En effet, la détermination d'une population définit l'Etat au même titre que l'existence d'un territoire ou d'un gouvernement. Cette population est majoritairement constituée par des personnes rattachées à l'Etat par le lien de nationalité. L'exercice par celui-ci de ses compétences personnelles sur les individus jouissant de sa nationalité peut être, à juste titre, considéré comme une marque de souveraineté.

146- Ainsi, la reconnaissance de la souveraineté et de la spécificité des Etats peut être un facteur explicatif de cette tendance à privilégier la nationalité pour le bénéfice des prérogatives liées à la libre circulation des personnes. En effet, si l'intégration régionale doit avoir des retombées et impliquer des droits, il est tout à fait normal que ces avantages soient principalement accordés aux personnes physiques bénéficiant de liens spécifiques avec les Etats membres, au risque de ne pas susciter l'adhésion de ces derniers. Dès lors, il serait plausible de voir, dans le recours au concept de nationalité, la réaffirmation de la prééminence des Etats, qui détiennent le contrôle de l'accès à la protection offerte par le droit communautaire.

147- Pour les bénéficiaires, c'est-à-dire les nationaux des Etats membres, l'octroi de prérogatives spécifiques permet de renforcer le sentiment d'identité régionale et de raffermir les liens déjà existants du fait de la proximité sociologique. La libre circulation, à travers le principe de non-discrimination qui en est le corollaire, constitue ainsi un canal

privilegié d'expression d'une conscience communautaire pour l'ensemble des ressortissants des Etats membres, et partant, le socle de l'émergence d'une solidarité par-delà les frontières.

148- En tout état de cause, la définition d'une citoyenneté communautaire dans le cas spécifique de la CEDEAO traduit une volonté de consacrer une vision commune qui résisterait à la pluralité des critères nationaux d'attribution de la citoyenneté. Elle est alors appelée à servir de lien entre des entités politiques distinctes²³⁴ et pourrait participer dans une certaine mesure à la recherche d'un équilibre entre l'intégration régionale ouest-africaine et son pendant, le droit communautaire ouest-africain d'une part, et d'autre part, le respect des souverainetés des Etats membres. Selon Charly Nguefack Tsafack, « la citoyenneté offre à l'égalité une nouvelle base normative, indépendante des considérations utilitaires relatives au marché intégré. Le rattachement du principe de non-discrimination à la citoyenneté doit inciter au dépassement de la diversité dans l'ordre politique communautaire. Le concept de citoyenneté contient une vision unitaire de l'individu, une appréhension de la personne dans sa globalité (...). Cette vue holistique implique qu'il faudrait dépasser les clivages dus à la pluralité des statuts actuels et s'axer sur la recherche d'un statut moins fragmenté pour le citoyen. L'égalité et la solidarité doivent désormais faire partie du patrimoine juridique de tout ressortissant communautaire »²³⁵.

149- Ainsi, la consécration de la citoyenneté communautaire, superposée aux citoyennetés nationales, offrirait à la CEDEAO, un pouvoir autonome de définir son substratum personnel sans remettre en question la compétence étatique en matière de nationalité. Ce statut pourrait aussi révéler une détermination à dépasser, à terme, le cadre étriqué des droits économiques et de la logique du marché, pour éventuellement envisager d'attribuer dans le chef des citoyens, de véritables droits civiques et politiques, dans l'optique d'une intégration régionale encore plus approfondie.

²³⁴ P. Dollat, « La liberté de circulation et la citoyenneté européenne », *Hommes et Migrations*, n°1216, Novembre-décembre 1998, p. 25-35 https://www.persee.fr/docAsPDF/homig_1142-852x_1998_num_1216_1_3243.pdf consulté le 16/10/2019.

²³⁵ D. Tsafack, « La citoyenneté communautaire africaine et l'avenir du processus d'intégration en Afrique : Comment œuvrer pour une bonne gouvernance future de l'Union Africaine ? », in *Créer l'Afrique de demain dans un contexte de transformations mondialisées : enjeux et perspectives*, Assemblée Générale du Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), 08 au 12 juin 2015, https://codesria.org/IMG/pdf/charly_delmas_nguefack_tsafack_la_citoyennete_communautaire_africaine_et_l_avenir_du_processus_d_integration_regionale_en_afrique.pdf consulté le 10/11/2020.

150- Il reste toutefois que les modalités d'appropriation du concept de nationalité par la CEDEAO et l'UEMOA impliquent des risques potentiels de discrimination.

2- Les risques potentiels de discrimination

151- L'appropriation de la question de la nationalité par les différentes organisations communautaires comporte des sources potentielles de discrimination au sein de la sous-région. Celles-ci tiennent aux risques de discrimination qui découlent des divergences de vue aussi bien entre ces entités elles-mêmes, qu'entre celles-ci et leurs Etats membres.

152- Le péril le plus imminent résulte des choix différents effectués par les organisations communautaires dans la détermination des bénéficiaires de la libre circulation des personnes. Au-delà, de la distinction sémantique entre les notions de ressortissant consacrée dans l'UEMOA, d'une part, et celle de citoyen retenue par la CEDEAO, d'autre part, ce sont deux visions distinctes qui semblent ici être mises en concurrence.

153- Ainsi, l'UEMOA, en privilégiant la notion de ressortissant, s'est inscrite dans une conception plus extensive faisant de son espace, un lieu de rassemblement social pour le plus grand nombre. Au demeurant, en restant muette sur le contenu de la notion et les critères qui s'y rattachent, celle-ci semble s'en remettre totalement aux droits internes des Etats membres, lesquels conservent donc in fine le pouvoir de désigner qui est apte à bénéficier des prérogatives définies dans le droit communautaire.

154- La CEDEAO a choisi, pour sa part, de favoriser une approche plus restrictive allant parfois même jusqu'à prendre le contrepied des dispositions de l'UEMOA et des critères nationaux d'attribution de la nationalité. En effet, en excluant du statut de citoyen, les cas de bipatridie ou de pluripatridie lorsque ceux-ci mettent en cause la nationalité d'un Etat non membre²³⁶, le droit de la CEDEAO entre en conflit avec celui de l'UEMOA du fait que certains ressortissants reconnus comme tels par l'UEMOA en vertu des droits nationaux, se verraient refuser certaines prérogatives parce qu'ils ne rempliraient pas les critères restrictifs définis par le Code de la Citoyenneté de la CEDEAO. On peut se demander dès lors, à l'instar de Luc Marius Ibriga, quelle devrait être la position du juge

²³⁶ Article 2 paragraphe 1 du protocole A/P3/5/82 du 29 mai 1982 portant code de la citoyenneté de la Communauté.

national, face à cette coexistence de normes contradictoires, qui s'apparente en tous points à un conflit positif de normes²³⁷.

155- A ce stade de la réflexion, il convient de rappeler que la définition d'une citoyenneté communautaire au sein de la CEDEAO peut résulter non seulement d'une volonté d'autonomisation, mais également d'une tentative de dépasser les disparités nationales. A cet effet, il est bon de noter que les États ouest-africains usent de dispositions éparées en matière d'octroi, de reconnaissance ou de retrait de la nationalité. Bronwen Manby, dans un rapport réalisé pour le compte du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) et de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM)²³⁸, rend compte de cette diversité législative à partir d'une analyse comparée dont les résultats sont résumés dans la série de tableaux suivants :

Tableau 1 : Le droit à la nationalité par descendance (*jus sanguinis*) dans les pays de la CEDEAO

Pays	Né dans le pays				Né à l'étranger				Disposition juridique
	Dans le cadre du mariage + Père (P) et/ou Mère (M) est citoyen		Hors mariage + Père (P) et/ou Mère (M) est citoyen		Dans le cadre du mariage + Père (P) et/ou Mère (M) est citoyen		Hors mariage + Père (P) et/ou Mère (M) est citoyen		
	P	M	P	M	P	M	P	M	
Bénin	R	R	R	R	R	(R)	R	(R)	L1965Arts12&13
Burkina Faso	R	R	R	R	(R)	(R)	(R)	(R)	L1989Art140
Cap-Vert	R ^	R ^	R ^	R ^	C	C	C	C	L1993Art5
Côte d'Ivoire	R	R	R	R	R	R	C	C	L1961(2013)Art7
Gambie	R	R	R	R	Rx1	Rx1	Rx1	Rx1	C1996(2001)Arts9-10
Ghana	R ^	R ^	R ^	R ^	R ^	R ^	R ^	R ^	C1992Art6(2) L2000Art7
Guinée	R	R	C	C	R	(R)	C(R)	C(R)	L1988Art30-32,
G. Bissau	R	R	R	R	C	C	C	C	L1992(2010)Art5
Libéria !!	-	-	-	-	R	R	R	R	C1986Art28 L1973Arts20.1 &21.31
Mali	R†	R†	C†	C†	R†	R†	C†	C†	L2011Art224
Niger	R	R	C	C	R	R	C	C	L1984(2014)Art11
Nigéria	R ^	R ^	R ^	R ^	R	R	R	R	C1999Art25
Sénégal	R	R	R	R	R	R	R	R	L1961(2013)Art5
Sierra Leone	-	-	-	-	R	-	R	-	L1973(2006)Art5
Togo !!	R	C*	R	C*	R	C*	R	C*	C1992Art32 L1978Art1,2,3 / L2007Arts17-24

Source : Brown Mamby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest*, Dakar, HCR, OIM, 2015, p. 18.

²³⁷ L. M. Ibriga, « Compétences des cours de justice des communautés africaines », *Séminaire sur l'intégration économique et l'exercice du métier d'avocat*, Union internationale des Avocats (UIA), 2013, Cotonou, <https://www.uianet.org/fr/competences-des-cours-de-justice-des-communautes-africaines> consulté le 24/06/2018.

²³⁸ B. Manby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest*, Dakar, HCR, OIM, 2015, 137 p., p. 18 et suiv., <https://www.unhcr.org/ecowas2015/Nationalite-Migration-Apatridie-en-Afrique-Ouest.pdf> consulté le 14/06/2018.

Légende²³⁹ :

-Pas de droits (pour la Sierra Leone et le Libéria, la filiation n'est pertinente que pour les personnes nées à l'extérieur du pays)

!!Conflits entre la législation et la Constitution -les dispositions de la loi sur la nationalité sont notées ici (sauf si les règles détaillées sont dans la constitution)

R : L'enfant a la nationalité d'origine de plein droit

(R) : L'enfant a la nationalité d'origine, mais peut la répudier à l'âge de la majorité (pour le Burkina Faso, ne s'applique pas si les deux parents sont citoyens)

Rx1 : L'enfant n'a la nationalité d'origine de plein droit que si l'un des parents est à la fois citoyen et né dans le pays

~ Discrimination raciale, religieuse ou ethnique dans la loi sur la nationalité : liste de groupes spécifiques bénéficiant d'un traitement préférentiel

C : Peut prétendre à la citoyenneté suite à une procédure administrative (y compris pour établir la filiation ou faire une déclaration auprès des autorités consulaires, mais excluant l'enregistrement des naissances)

C* La mère (ou le père) ne transmet la nationalité que si le père (ou la mère) est de nationalité inconnue ou apatride ou si le père ne la déclare pas

^ Droits à la nationalité par le biais des grands-parents : s'ils sont nés dans le pays et si l'un des grands-parents est un citoyen (Ghana et Nigéria) ; s'il est né dans ou à l'extérieur du pays et si l'un des grands-parents est un citoyen (Cap-Vert). Dans le cas de la Sierra Leone, un parent qui est citoyen ne transmet pas la nationalité d'un enfant né dans le pays, sauf si le parent ou le grand-parent est également né en Sierra Leone et est d'origine de noire africaine.

Tableau 2 : Le droit à la nationalité fondé sur le *jus soli* dans les pays de l'espace CEDEAO-UEMOA

Pays	Naissance dans le pays	Naissance et un parent né dans le pays	Naissance et résidence	Autrement apatride	Parents apatrides (s) ou inconnus (u)	Enfants nouveaux nés trouvés	Disposition légale pertinente
Bénin		JS/2*	(JS+)(JS)		s + u	x	L1965Arts7-11,24&28
Burkina Faso		JS/2	(JS+)	x	u	x	L1989Arts141-144 &155-161
Cap-Vert	JS*			x	s + u		L1993Arts3,4,6
Côte d'Ivoire							L1961(2013)Art6
Gambie							-
Ghana					u		L2000Art8
Guinée		JS/2*	(JS+)		u	x	L1988Arts34-37,56
G. Bissau	C			x	s + u	x	C1984(1996)Art44 L1992(2010)Art5
Libéria !!	JS~						C1986Art27 L1973Art20.1
Mali		JS/2~	(JS)		u	x	L2011Arts225-227&237
Niger		JS/2			u	x	L1984 (2014) Art8,10
Nigéria							-
Sénégal		JS/2				x	L1961(2013)Arts1&3
S. Leone		JS/2^~					L1973(2006)Art3
Togo !!		JS/2x2	(JS)	x			L1978Arts1,2&8 L2007Art19

Source : Browen Mamby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest*,

Dakar, HCR, OIM, 2015, p. 24.

²³⁹ Cette légende est tirée du texte d'origine. Voir à ce propos, Browen Mamby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest*, Dakar, HCR, OIM, 2015, 137 p., p. 18.

Légende²⁴⁰ :

-Pas de droits (pour la Sierra Leone et le Libéria, la filiation n'est pertinente que pour les personnes nées à l'extérieur du pays)

!!Conflits entre la législation et la Constitution -les dispositions de la loi sur la nationalité sont notées ici (sauf si les règles détaillées sont dans la constitution)

R : L'enfant a la nationalité d'origine de plein droit

(R) : L'enfant a la nationalité d'origine, mais peut la répudier à l'âge de la majorité (pour le Burkina Faso, ne s'applique pas si les deux parents sont citoyens)

Rx1 : L'enfant n'a la nationalité d'origine de plein droit que si l'un des parents est à la fois citoyen et né dans le pays

~ Discrimination raciale, religieuse ou ethnique dans la loi sur la nationalité : liste de groupes spécifiques bénéficiant d'un traitement préférentiel

C : Peut prétendre à la citoyenneté suite à une procédure administrative (y compris pour établir la filiation ou faire une déclaration auprès des autorités consulaires, mais excluant l'enregistrement des naissances)

C* La mère (ou le père) ne transmet la nationalité que si le père (ou la mère) est de nationalité inconnue ou apatride ou si le père ne la déclare pas

^ Droits à la nationalité par le biais des grands-parents : s'ils sont nés dans le pays et si l'un des grands-parents est un citoyen (Ghana et Nigéria) ; s'il est né dans ou à l'extérieur du pays et si l'un des grands-parents est un citoyen (Cap-Vert). Dans le cas de la Sierra Leone, un parent qui est citoyen ne transmet pas la nationalité d'un enfant né dans le pays, sauf si le parent ou le grand-parent est également né en Sierra Leone et est d'origine de noire africaine.

156- Les tableaux ci-avant démontrent que les États ouest-africains n'ont pas les mêmes rapports aux questions de nationalité. Des éléments historiques et sociologiques peuvent expliquer les choix différents faits par les États ouest-africains au lendemain de leurs indépendances. Sous cet angle, on comprend mieux les efforts initiés au sein de la CEDEAO pour déterminer un statut unique pour les citoyens de la Communauté. Le Protocole portant Code de la citoyenneté de la CEDEAO rappelle à cet effet, dans son préambule, que « les conditions requises pour l'acquisition, la perte, la déchéance et la réintégration dans la citoyenneté de la Communauté ne sont pas nécessairement les mêmes que celles des Etats Membres »²⁴¹.

²⁴⁰ Cette légende est tirée du texte d'origine. Browen Mamby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest*, Dakar, HCR, OIM, 2015, 137 p., p. 24.

²⁴¹ Préambule du Protocole portant Code de la citoyenneté de la CEDEAO : « Les Hautes Parties Contractantes,
Vu l'article 5 du Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest portant création, composition et fonctions de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement ;
Rappelant que le paragraphe 1 de l'article 27 du Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest tel que modifié dispose que les citoyens de la Communauté sont les citoyens des Etats Membres qui remplissent les conditions à définir dans un Protocole portant code de la citoyenneté de la Communauté ;
Considérant que les Etats Membres continueront à exercer leur droit souverain pour l'octroi de leur nationalité ;

157- Toutefois, la volonté de trouver une définition commune pour compenser l'émiettement des critères étatiques ne saurait justifier les restrictions apportées au statut du citoyen. Ainsi, Bronwen Manby note, dans son étude comparée concernant les lois sur la nationalité en Afrique²⁴², que la plupart des Etats africains qui avaient opté pour l'interdiction de la double nationalité lors des indépendances ont dû faire évoluer leurs législations sous la pression politique de leurs importantes diasporas à l'étranger. Pourtant, ces binationaux restent exclus de la Citoyenneté de la CEDEAO. Dans un monde de plus en plus globalisé, où le métissage culturel et ethnique n'est plus une exception, une telle position ne peut qu'être dommageable pour les millions de ressortissants ouest-africains qui émigrent chaque année hors de l'espace régional, à la recherche de meilleures conditions de vie pour leurs familles restées au pays. Exclure ces personnes qui participent activement à la prospérité de leurs États d'origine, revient à priver l'espace communautaire d'un vivier important pour son développement.

158- Au total, quelles que soient les modalités de son introduction dans le droit communautaire ouest-africain, le critère de la nationalité revêt une importance capitale dans la définition des bénéficiaires de la libre circulation des personnes. Toutefois, les distorsions entre le "ressortissant" de l'UEMOA et le "citoyen" de la CEDEAO risquent de mener à des incompatibilités susceptibles de fragiliser l'œuvre de rapprochement régional. De ce point de vue, des efforts de modernisation et d'harmonisation des positions semblent nécessaires pour mettre fin à cette disparité.

Du reste, il y a lieu d'indiquer que la qualité de ressortissant ou de citoyen ne suffit pas, à elle seule, pour assurer une pleine jouissance des droits liés à la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Encore faut-il que le bénéficiaire exerce une activité économique.

Paragraphe II : Le critère de l'activité économique

159- Le développement des aspects politiques de l'intégration régionale tend le plus souvent à faire oublier que ce processus reste fortement influencé par ses fondements

Considérant que les conditions requises pour l'acquisition, la perte, la déchéance et la réintégration dans la citoyenneté de la Communauté ne sont pas nécessairement les mêmes que celles des Etats Membres ».

²⁴² B. Manby, *Les lois sur la nationalité en Afrique : Une étude comparée*, New York, Open Society Institute, 2009, 134 p., p. 36.

économiques ainsi qu'une logique de marché omniprésente. Pourtant, cette emprise se traduit par la prise en compte enjeux économiques dans la définition des prérogatives issues du droit communautaire ouest-africain. La libre circulation des personnes jouit ainsi, dès son origine, d'un champ d'application matériel délimité par des préoccupations d'ordre économique. Dans le cadre de l'UEMOA et de la CEDEAO, l'exercice d'activités de production ou de commercialisation de biens ou de services marchands, reste déterminant pour assurer le bénéfice des libertés communautaires (A). Mais ces activités économiques, prises en l'état, sont insuffisantes à déclencher les mécanismes communautaires, à moins que la situation en cause présente un élément d'extranéité (B).

A- Un critère déterminant

160- Au regard des textes en vigueur, la pleine jouissance de la libre circulation semble assujettie, pour les personnes ayant la qualité de ressortissant ou de citoyen, à la condition de l'exercice d'une activité économique. A partir du champ lexical utilisé, on peut constater la prééminence des travailleurs salariés (1), et ce, même s'il est admis une ouverture aux travailleurs non salariés (2).

1- La prééminence des travailleurs salariés

161- La notion d'emploi semble être au centre de tout le dispositif mis en place pour faciliter la liberté de circulation dans la région ouest-africaine. L'article 91 paragraphe 1 du Traité de l'UEMOA précise ainsi que : « sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence qui implique : - l'abolition entre les ressortissants des Etats membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois dans la Fonction Publique ; - le droit de se déplacer et de séjourner sur le territoire de l'ensemble des Etats membres ; - le droit de continuer à résider dans un Etat membre après y avoir exercé un emploi ». Cette disposition est à rapprocher de l'article 3 du Protocole additionnel A/SP1/7/86 de la CEDEAO en date du 1^{er} juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, dont le libellé est le suivant: « le droit de résidence comporte, sous réserve des limitations justifiées par des

motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, le droit : 1. - de répondre à des emplois effectivement offerts ; 2. - de se déplacer, à cet effet, librement sur le territoire des Etats membres ; 3. - de séjourner et de résider dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant des travailleurs nationaux ; 4. - de demeurer, dans les conditions définies par les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats Membres d'accueil, sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi ».

162- Il ressort clairement de ces dispositions que la libre circulation des personnes telle qu'elle est consacrée par les deux organisations ouest-africaines implique un lien avec l'emploi. Ce lien peut s'inscrire dans le futur (la recherche de l'emploi), dans le présent (l'exercice de l'emploi), voire dans le passé (le droit de résider après avoir exercé un emploi). De ce constat, on peut aisément déduire que cette liberté s'adresse principalement à des personnes directement concernées par l'emploi, et notamment à des travailleurs. D'ailleurs, c'est à dessein que le paragraphe 1 de l'article 1^{er} du Protocole précité assimile la notion de migrant à celle de travailleur migrant, en ces termes : « Dans le présent Protocole, on entend par (...) Travailleur migrant ou migrant, tout citoyen, ressortissant d'un Etat membre, qui s'est déplacé de son pays d'origine pour se rendre sur le territoire d'un autre Etat membre dont il n'est pas originaire et qui cherche à occuper un emploi ».

163- Cette prééminence du travailleur dans le bénéfice de la libre circulation n'est pas sans rappeler la situation qui prévalait initialement dans l'espace européen. En effet, la consécration de la mobilité des personnes physiques dans cet espace de référence a commencé par la mise en œuvre de la libre circulation des travailleurs avant de s'étendre à d'autres catégories d'individus. Pour Antoine Bailleux, « le travailleur, qu'il soit indépendant ou salarié, est le premier bénéficiaire de la libre circulation. C'est lui qu'avaient à l'esprit les rédacteurs du traité de Rome lorsqu'ils conçurent le projet d'un marché commun dans lequel les "facteurs de production" circuleraient librement. Et c'est encore lui qui, aujourd'hui, constitue la figure de référence de cet espace sans frontières, celle du citoyen accompli, ce contributeur net aux finances de l'État qui loue sa force de travail sur un marché soumis aux règles de la concurrence (compétition pour les emplois, s'agissant des salariés, compétition pour les parts de marché, s'agissant des indépendants) »²⁴³.

²⁴³ A. Bailleux, « La libre circulation en contreplongée ou le bon citoyen (européen) dessiné par le droit », *Politique européenne*, n°58, 2017, pp. 164-187, p. 169.

164- L'article 48 du Traité sur la Communauté Economique Européenne (TCEE) de 1957 précisait à ce propos que : « 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition 2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. 3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique: a) de répondre à des emplois effectivement offerts; b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres; c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux; d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi ». Cette évolution du droit de l'Union européenne a été rappelée par Martina Menghi et Jérôme Quéré qui affirment que « depuis 1957, une profonde évolution est intervenue : une liberté qui, en principe, ne concernait que les travailleurs et les acteurs économiques a été progressivement étendue aux citoyens européens en tant que tels, c'est pour cela que l'on a commencé à parler de libre circulation des personnes »²⁴⁴. Sur ce point, on ne peut méconnaître la proximité entre les dispositions des textes ouest-africains et l'article 48 TCEE précité. Cette similitude semble ne pas se limiter à la lettre des textes, mais elle s'étend aussi à l'esprit qui en découle. C'est dire que les textes de l'UEMOA et de la CEDEAO ont privilégié dans un premier temps la mobilité des travailleurs même si la libre circulation des autres acteurs reste envisageable²⁴⁵.

165- Nonobstant son importance manifeste, la notion de travailleur n'avait pas trouvé initialement de définition dans les textes ouest-africains et encore moins dans les jurisprudences des cours de justice de la sous-région. C'est seulement à la faveur de l'adoption en 2013 de l'acte additionnel A/SA.5/07/13 relatif à la Convention générale de la sécurité sociale des Etats membres de la CEDEAO que le travailleur a été présenté

²⁴⁴ M. Menghi, J. Quéré, *La libre circulation des européens : état des lieux d'un droit fantasmé*, Institut Jacques Delors, 2016, 93 p., p. 12.

²⁴⁵ Il convient de noter à ce propos que la CEDEAO écarte du bénéfice de la libre circulation des personnes, « les personnes dont les relations de travail avec un employeur n'ont pas été établies dans l'Etat membre d'accueil ». Préambule du Protocole Additionnel A/SP1/7/86 du 1^{er} juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

comme « toute personne considérée comme travailleur salarié ou assimilé à un travailleur salarié selon la législation de la partie contractante en cause ». Si cette disposition a le mérite de confirmer que le travailleur visé est bel et bien le travailleur salarié, par opposition au travailleur non salarié ou indépendant, elle évoque cependant le recours au droit interne comme base de définition. A cet égard, il y a lieu de se demander si une notion d'une telle importance peut valablement être identifiée par renvoi aux législations nationales, sans un risque de divergences. En l'espèce, chaque Etat pourrait avoir la possibilité de modifier le contenu de la notion avec la possibilité de réduire le nombre de bénéficiaires des libertés communautaires.

166- A titre de comparaison, la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a affirmé dans l'arrêt Unger que la notion de travailleur relève du droit communautaire et non du droit interne²⁴⁶. Une telle volonté d'harmonisation vise à faciliter une application homogène des dispositions relatives aux travailleurs. Par la suite, devant le silence des textes européens quant à la définition de cette notion, la CJCE a retenu, dans l'arrêt Lawrie Blum du 3 juillet 1986, une approche fonctionnelle du travailleur. Selon elle, « la notion de travailleur (...) doit être définie selon des critères objectifs qui caractérisent la relation de travail en considération des droits et devoirs des personnes concernées ; la caractéristique essentielle de la relation du travail est la circonstance qu'une personne accomplit des prestations ayant une valeur économique certaine en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, en contrepartie desquelles elle touche une rémunération »²⁴⁷.

167- Cette conception présente l'avantage de prendre en compte les trois critères cumulatifs permettant traditionnellement d'identifier le travailleur, à savoir, l'existence d'une activité économique, le versement d'une rémunération et la présence d'un lien de subordination à l'égard d'un employeur. Si l'activité économique est en principe une activité marchande, le droit de l'Union européenne n'hésite pas à en étendre le champ pour viser les activités sportives²⁴⁸ ou culturelles²⁴⁹, dès lors que celles-ci donnent droit à

²⁴⁶ CJCE, 19 mars 1964, Unger, épouse R. Hoekstra contre Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten à Utrecht, aff. C-75/63, ECLI: EU:C:1964:19.

²⁴⁷ CJCE, 3 juillet 1986, Deborah Lawrie-Blum contre Land Baden-Württemberg, aff. 66/85, ECLI:EU:C:1986:284.

²⁴⁸ CJCE, 12 décembre 1974, Walrave Koch contre UCI, aff. C-36/74. ECLI:EU:C:1974:140.

²⁴⁹ CJCE, 27 mars 1974, Belgische Radio en Televisie et société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs contre SV SABAM et NV Fonior., aff. C-127/73, ECLI:EU:C:1974:25.

rémunération. Condition indispensable, la rémunération sera définie par la suite dans l'article 157 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), comme « le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier »²⁵⁰. Il s'ensuit que la vision préconisée exclut les actes bénévoles, c'est-à-dire, les prestations fournies à titre gratuit, sans contrepartie aucune. L'exigence du lien de subordination implique, quant à elle, une prestation accomplie en faveur d'une personne, à qui incombe l'obligation de verser la rémunération. Cela induit donc l'existence d'une relation entre un travailleur et un employeur.

168- S'agissant de l'exigence d'un lien de subordination, il convient de préciser que le droit de la CEDEAO et notamment le Protocole du 1er juillet 1986 écarte du bénéfice de la libre circulation des travailleurs, « les personnes dont les relations de travail avec un employeur n'ont pas été établies dans l'Etat membre d'accueil »²⁵¹. Cette mention pourrait s'interpréter comme la validation d'un critère tenant à l'exigence d'un lien de subordination à l'image de celui en vigueur dans le droit de l'Union européenne. Cela induit par ailleurs une distinction entre le travailleur salarié, particulièrement visé ici, et le travailleur indépendant, qui lui, n'est pas enfermé dans les liens de la subordination. Cette disposition donne également à penser que le lien unissant le travailleur à son employeur pourrait être issu aussi bien d'un contrat de travail que de la simple relation de travail. Encore faudrait-il, en l'absence de contrat de travail, que la relation de travail soit clairement établie²⁵².

Au regard de ce qui précède, force est de constater la reconnaissance d'une certaine prééminence à l'endroit des travailleurs salariés dans la mise en œuvre de la libre

²⁵⁰ Il convient à ce niveau de préciser que l'article 157 TFUE s'inscrit dans le cadre de la politique sociale (titre X du traité TFUE) et n'est pas spécifique à la libre circulation des travailleurs.

²⁵¹ Préambule du Protocole Additionnel A/SP1/7/86 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

²⁵² A propos de la notion de relation de travail, il y a lieu de retenir ce qui suit : « Sur le plan de l'analyse juridique, une partie de la doctrine moderne a systématisé les modifications intervenues dans les rapports entre employeur et travailleur en cherchant à expliquer ces rapports sans faire appel à la technique contractuelle. Les obligations des parties se rattacheraient moins à un contrat conclu entre elles qu'à la relation de fait qui est résulté de l'accomplissement d'un travail dans l'entreprise sous l'autorité du chef d'entreprise. Cette relation de travail se substituerait au contrat dont l'existence, la validité ou l'absence cesseraient d'avoir des répercussions sur le statut du travailleur (...) ce sont les auteurs Allemands qui ont élaboré la théorie de la relation de travail en opposant cette notion à celle de contrat de travail ». J. Rivero, J. Sabatier, *Droit du travail*, Paris, PUF, 1960, p. 157.

circulation des personnes. Cela n'exclut pas toutefois la prise en compte d'autres catégories d'acteurs économiques, notamment les travailleurs non-salariés.

2- L'ouverture aux travailleurs non-salariés

169- La prise en compte des acteurs économiques autres que les travailleurs salariés est assurée par des dispositions spécifiques des droits l'UEMOA et de la CEDEAO. Ainsi, l'article 92 du Traité de l'UEMOA accorde aux ressortissants des Etats membres, « l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises ». Cette formule se retrouve dans les mêmes termes dans l'article 2 du Protocole additionnel A/SP2/5/90 de la CEDEAO en date du 29 mai 1990, selon lequel « le Droit d'établissement (...) comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprise (...) ». En conséquence, il y a lieu d'inscrire au premier rang de ces bénéficiaires d'un autre genre, les travailleurs non-salariés.

170- Relativement proche du salarié par le type d'activité, ce travailleur non salarié, autrement appelé travailleur indépendant, se distingue par l'absence de lien de subordination vis-à-vis d'un employeur. S'il exerce également son activité économique contre rémunération, il présente la particularité d'agir pour son propre compte et non pas pour le compte d'un employeur. Son activité peut revêtir plusieurs formes : elle peut être tantôt commerciale ou industrielle, tantôt agricole voire artisanale. Il peut aussi s'agir d'une profession libérale.

171- A l'analyse, la formule utilisée par l'article 92 du Traité de l'UEMOA précité et par son équivalent dans le droit de la CEDEAO, tendrait à inclure parmi les bénéficiaires, tous les types d'acteurs économiques, qui ne seraient pas des travailleurs salariés. Dès lors, il y a lieu de se demander si une interprétation extensive de la notion d'activités non salariées ne pourrait pas conduire à prendre en compte les activités relevant du secteur informel. En effet, il est admis que la plupart des pays de l'espace CEDEAO-UEMOA se caractérisent par « un secteur formel concentré dans la transformation de quelques produits primaires et la plupart du reste de l'économie dominée par le secteur informel »²⁵³. Le secteur informel

²⁵³ N. Benjamin, A. A. Mbaye, *Les entreprises informelles de l'Afrique de l'ouest francophone : Taille, productivité et institutions*, Paris, Pearson Education, 2012, 274 p., p. 57.

Selon Yvon Pesqueux, « dans les pays en développement, l'importance de l'économie informelle se situe entre 50 et 75 % de la production non agricole et même parfois plus, ce qui conduirait à affirmer que c'est l'économie formelle, entre autres celles des filiales des entreprises multinationales et des ONG qui est en

présente un certain nombre de caractéristiques. Il est défini comme « un ensemble d'unités produisant des biens et des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Ces unités, ayant un faible niveau d'organisation, opèrent à petite échelle et de manière spécifique, avec peu ou pas de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production. Les relations de travail, lorsqu'elles existent, sont surtout fondées sur l'emploi occasionnel, les relations de parenté ou les relations personnelles et sociales plutôt que sur des accords contractuels comportant des garanties en bonne et due forme. (...) Le concept des activités du secteur informel devrait être différencié de celui des activités de l'économie dissimulée ou souterraine »²⁵⁴. Ainsi, en tenant compte de la prépondérance de leurs activités dans l'espace ouest-africain, il devrait être possible d'envisager la prise en compte des acteurs économiques relevant du secteur informel dans l'interprétation extensive des dispositions susmentionnées.

172- Après avoir passé en revue les divers acteurs susceptibles de bénéficier de la liberté de circulation, on est encore plus enclin à admettre la primauté du critère de l'activité économique. Dans le même temps, on peut noter que ce critère tend à exclure certains ressortissants et citoyens dans la mesure où leur lien avec l'activité économique n'est pas établi. Dans cette optique, il ne serait faux de dire que les personnes non actives sont exclues du bénéfice de la libre circulation. Ainsi, le vagabond, c'est-à-dire « celui qui n'a ni domicile certain, ni moyen de subsistance, et qui n'exerce habituellement ni métier ni profession »²⁵⁵ ne peut prétendre bénéficier de la libre circulation des personnes. Il en va de même du mendiant, entendu comme « celui qui tend la main et sollicite l'aumône »²⁵⁶.

quelque sorte l'exception alors même que ce sont ces activités qui donnent lieu à normalisation et à *reporting* ». Y. Pesqueux, « L'économie informelle, une bonne « mauvaise pratique » ? », *Revue française de gestion*, volume 228-229, n°9, 2012, pp. 217-229, p. 222.

²⁵⁴ Définition statistique de l'économie informelle adoptée lors de la Conférence internationale des statisticiens du travail en janvier 1993 citée par Y. Pesqueux, *idem*, p. 219.

²⁵⁵ S. Jamil, « Le mendiant : un citoyen exclu », *Droit et société*, n°39, 1998. pp. 401-413, p. 403. Cette exclusion est en phase avec plusieurs législations nationales qui pénalisent le vagabondage. Voir à ce propos, A. dzukenku, « Vagabonder n'est pas criminel ! », *La Revue des droits de l'homme*, 14 juin 2021, article en ligne disponible sur <http://journals.openedition.org/revdh/11958> consulté le 22 octobre 2023.

²⁵⁶ S. Jamil, « Le mendiant : un citoyen exclu », *idem*. Le cas des mendiants semble assez problématique aussi bien pour les Etats d'accueil que pour les Etats d'origine dont ils ternissent l'image. Voir à ce propos, Le Figaro, « Niger : un millier de "mendiants" rapatriés du Sénégal, selon le gouvernement », 02 avril 2022, article en ligne disponible sur <https://www.lefigaro.fr/international/niger-un-millier-de-mendiants-rapatries-du-senegal-selon-le-gouvernement-20220402> consulté le 22 octobre 2023.

Il reste que le critère de l'activité économique reste insuffisant pour permettre l'exercice des droits définis. En d'autres termes, il ne suffit pas pour le ressortissant ou le citoyen d'avoir le statut d'acteur économique pour prétendre exercer les droits afférents à la liberté de circulation ; encore faudrait-il trouver dans la situation de celui-ci un élément d'extranéité.

B- Un critère indissociable de l'élément d'extranéité

173- L'exercice d'une activité économique n'est pas suffisant pour se prévaloir des droits afférents à la liberté de circulation ; il doit être renforcé par un élément d'extranéité. Dans l'absolu, ce critère signifie que le bénéficiaire doit s'être déplacé physiquement vers un État membre autre que celui dont il est ressortissant, pour pouvoir se prévaloir des prérogatives prévues au titre de la libre circulation des personnes. On observe de ce fait la disqualification des situations purement internes (1), qui a pour corollaire la primauté des travailleurs migrants (2).

1- La disqualification des situations purement internes

174- D'une manière générale, l'application du principe de la libre circulation suppose l'existence d'un élément d'extranéité, quel que soit le domaine dans lequel ce principe est invoqué. Il en est ainsi aussi bien pour la libre circulation des marchandises ou des services, que pour la mobilité des individus. A titre d'exemple, l'article 77 du Traité de l'UEMOA consacré à la libre circulation des marchandises interdit les restrictions quantitatives ou les mesures d'effets équivalents entre Etats membres à l'importation ou à l'exportation de marchandises²⁵⁷. Cette exigence est beaucoup plus explicite en matière de prestation de services dans la mesure où l'article 93 du même traité précise bien que « les ressortissants de chaque Etat membre peuvent fournir des prestations de services dans un autre Etat membre dans les mêmes conditions que celles que cet Etat membre impose à ses propres ressortissants ». Il en va de même pour le droit d'établissement en vertu duquel, les ressortissants d'un Etat membre doivent pouvoir accéder aux activités non salariées « dans les conditions définies par les lois et règlements du pays d'implantation pour ses propres ressortissants »²⁵⁸.

²⁵⁷ Article 77 du traité de l'UEMOA : « En vue de la réalisation de l'objectif défini à l'article 76 paragraphe a), les Etats membres s'abstiennent, dès l'entrée en vigueur du présent Traité (...) d'introduire entre eux de nouvelles restrictions quantitatives à l'exportation ou à l'importation ou des mesures d'effet équivalent, ainsi que de rendre plus restrictifs les contingents, normes et toutes autres dispositions d'effet équivalent ».

²⁵⁸ Article 92 paragraphe 3 du Traité de l'UEMOA.

175- Pour ce qui concerne la libre circulation des personnes proprement dite, la formulation reste globalement moins explicite, quant à l'exigence d'une extranéité. Les textes de référence évoquent simplement « le droit de se déplacer et de séjourner sur le territoire de l'ensemble des Etats membres »²⁵⁹ ou encore « le droit de continuer à résider dans un Etat membre après y avoir exercé un emploi »²⁶⁰. Ainsi présentées, ces formulations n'indiquent pas clairement que le bénéficiaire devra se déplacer hors de son territoire d'origine pour bénéficier des dispositions prévues. C'est dire que ces avantages pourraient tout aussi bien concerner des situations qui ne comporteraient pas nécessairement des éléments d'extranéité. Toutefois, le recours à l'expression « travailleur migrant »²⁶¹ ainsi que la vocation du droit communautaire à régir des situations impliquant différents Etats membres donnent à penser que le déplacement interétatique du travailleur demeure un critère substantiel.

176- Ainsi, pour envisager le bénéfice de la liberté de circulation des personnes, le citoyen ou le ressortissant communautaire doit avoir usé de son droit de circuler par-delà les frontières. Dans cette dynamique, la personne concernée devrait pouvoir invoquer le bénéfice des dispositions communautaires, dès lors qu'il y a franchissement d'une frontière pour des motifs professionnels. A cet effet, il est bon d'indiquer, à titre comparatif, que la Cour de justice des Communautés Européennes a considéré comme « ayant circulé », un travailleur qui a exercé son activité professionnelle dans un autre Etat membre²⁶², ou qui

²⁵⁹ Article 91 du Traité de l'UEMOA.

²⁶⁰ Article 91 du Traité de l'UEMOA.

²⁶¹ Article 91 paragraphe 3b du Traité de l'UEMOA : « Selon la procédure prévue au paragraphe 2, le Conseil adopte des règles (...) permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit la continuité de la jouissance des prestations susceptibles de leur être assurées au titre des périodes d'emploi successives sur le territoire de tous les Etats membres ».

Voir également l'article 1^{er} paragraphe 1 du Protocole additionnel A/SP1/7/86 de la CEDEAO relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement : « Dans le présent Protocole, on entend par (...) Travailleur migrant ou migrant, tout citoyen, ressortissant d'un Etat membre, qui s'est déplacé de son pays d'origine pour se rendre sur le territoire d'un autre Etat membre dont il n'est pas originaire et qui cherche à occuper un emploi ».

²⁶² CJCE, 21 février 2006, Hans-Jürgen Ritter-Coulais et Monique Ritter-Coulais contre Finanzamt Germersheim, aff. C-152/03, ECLI:EU:C:2006:123.

CJCE, 7 février 1979, J. Knoors v Staatssecretaris van Economische Zaken., aff. 115/78, ECLI:EU:C:1979:31 ; CJCE, 28 juin 1984, Hans Moser contre Land Baden-Württemberg, aff. C-80/83, ECLI:EU:C:1984:233.

a acquis une formation professionnelle dans un autre État membre²⁶³, mais considère par contre comme insuffisante la simple perspective professionnelle dans un autre État²⁶⁴.

177- La prise en compte de cette extranéité dans la détermination du périmètre de la libre circulation des personnes se traduit manifestement par la disqualification des situations purement internes que la Cour de justice de l'Union européenne définit comme des situations qui ne comportent aucun lien de rattachement avec une des situations prévues dans le droit de l'Union²⁶⁵. Dans le droit fil de cette construction jurisprudentielle, la Cour de justice a rappelé, dans son arrêt Uecker et Jacquet du 5 juin 1997, que « la citoyenneté de l'Union n'a pas pour effet d'étendre le champ d'application du Traité à des situations purement internes n'ayant aucun rattachement au droit communautaire »²⁶⁶. Ce faisant, elle a affirmé que « les règles du Traité en matière de libre circulation et les actes pris en exécution de celles-ci ne peuvent être appliquées à des activités qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire et dont l'ensemble des éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre »²⁶⁷.

178- Certes, les juges de l'Union européenne ont pu admettre, dans l'évolution de leur jurisprudence, plusieurs assouplissements de l'appréciation de l'élément d'extranéité. Toutefois, cette interprétation n'a pas eu pour effet de remettre en cause la disqualification de ces situations purement internes. L'avocate générale Eleanor Sharpston affirmait à ce propos, dans l'affaire Zambrano²⁶⁸, que « le fait d'insister sur la circulation au sein de

²⁶³ CJCE, 7 février 1979, J. Knoors v Staatssecretaris van Economische Zaken., aff. 115/78, ECLI:EU:C:1979:31.

²⁶⁴ CJCE, 28 juin 1984, Hans Moser contre Land Baden-Württemberg, aff. C-80/83, ECLI:EU:C:1984:233.

²⁶⁵ CJCE, 5 juin 1997, Land Nordrhein-Westfalen contre Kari Uecker et Vera Jacquet contre Land Nordrhein-Westfalen, aff. jtes C-64/96 et C-65/96, ECLI:EU:C:1997:285.

²⁶⁶ Idem.

²⁶⁷ CJCE, 1^{er} avril 2008, Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon contre Gouvernement flamand, Affaire C-212/06, ECLI:EU:C:2008:178.

²⁶⁸ CJUE, 8 mars 2011, Gerardo Ruiz Zambrano contre Office national de l'emploi (ONEm), aff. C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

Dans son arrêt Zambrano, la Cour opérera un revirement important. La situation concernait un couple de colombiens en séjour légal puis illégal en Belgique et qui avait eu deux enfants sur le territoire de ce pays. Par l'action conjuguée du droit colombien (qui ne leur a pas accordé la nationalité faute de déclaration ad hoc à l'ambassade) et du droit belge (qui veut éviter les situations d'apatridie), les deux enfants ont acquis la nationalité belge. Leurs parents invoquaient alors leur qualité d'ascendants de citoyens belges pour

l'Union Européenne et sur le franchissement de frontières intracommunautaires risque de produire des résultats curieusement aléatoires »²⁶⁹ et qu'« il est difficile de ne pas éprouver un sentiment de malaise à la pensée de ce résultat. Il semblerait que ce soit une loterie, plutôt que la logique qui régit l'exercice des droits liés à la citoyenneté de l'Union européenne »²⁷⁰.

179- En tout état de cause, le maintien du principe de la disqualification des situations internes a pour corollaire la préséance de travailleurs migrants.

2- La préséance des travailleurs migrants

180- L'exigence d'un élément d'extranéité pour le bénéfice des prérogatives liées à la libre circulation des personnes découle vraisemblablement du fait que les ressortissants des Etats membres, demeurant dans leurs territoires d'origine, sont régis par les législations nationales en vertu de la compétence personnelle de chaque Etat. De ce point de vue, on peut redouter la situation où le droit communautaire reconnaîtrait aux ressortissants des autres Etats membres, des droits plus étendus que ceux que l'Etat d'accueil accorde à ses propres nationaux, placés dans une situation similaire. Ces nationaux seraient, dans une telle hypothèse, désavantagés par rapport à leurs homologues issus des autres Etats membres du fait qu'en l'absence de l'élément d'extranéité, ils n'auraient aucun moyen d'invoquer le droit communautaire.

181- La doctrine, dans sa mission de veille et d'éveil, n'a pas manqué de relever de tels dysfonctionnements qu'elle qualifie de « discrimination à rebours »²⁷¹. Cette discrimination consiste pour un Etat membre à réserver à ses ressortissants un traitement moins favorable

revendiquer un droit de séjour en Belgique. La Cour va alors admettre l'application de l'article 21 TFUE à des citoyens européens résidant en Belgique et n'ayant jamais fait usage de leur liberté de circulation. Elle sera peu loquace quant à la justification d'une telle intervention, se contentant de dire que la citoyenneté européenne « s'oppose à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyens de l'Union.

²⁶⁹ Voir à ce propos, CJCE, « Conclusions de l'avocat général Madame Eleanor Sharpston présentées le 30 septembre 2010 : Affaire C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano contre Office national de l'emploi (ONEM) », pp. I-1179- I-1231, p. I-1217 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CC0034&from=EN> consulté le 14/10/2021.

²⁷⁰ Idem, p. I- 1205.

²⁷¹ Voir à ce propos, A. Barrav, C. Philip, *Dictionnaire juridique des Communautés Européennes*, Paris, PUF, 1993, 1200 p, p. 624. Voir également, C. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l'Union Européenne*, Paris, Lexisnexis, 4^{ème} éd., 2002, 540 p., p. 171-174.

qu'aux ressortissants d'autres Etats membres se trouvant sur son territoire²⁷². Jean-Yves Carlier et Gautier Busschaert se sont écriés « Malheur aux immobiles ? », lorsqu'ils sont parvenus à la déduction « qu'un Etat ne viole pas le droit de l'Union relatif à la libre circulation quand il refuse d'étendre à ses nationaux sédentaires des droits conférés aux ressortissants d'autres Etats membres sur la base des traités européens ou de législation qui les met en œuvre »²⁷³. En fait, c'est aux autorités nationales qu'il revient de supprimer, dans leur droit interne, les discriminations à rebours dont les nationaux sédentaires pourraient être victimes en raison du principe de libre circulation des personnes²⁷⁴.

182- En tout état de cause, la possibilité de discrimination à rebours à l'encontre des nationaux confirme la préséance des travailleurs migrants. A ce propos, il convient d'indiquer que les dispositions du protocole additionnel A/SP1/7/86 de la CEDEAO relatif à la deuxième étape (droit de résidence) en date du 1^{er} juillet 1986 établissent une catégorisation des travailleurs migrants en fonction de la durée de leurs activités et partant, de leur régime juridique. Cette catégorisation conduit à distinguer le travailleur frontalier, le travailleur saisonnier ainsi que le travailleur itinérant. Le travailleur frontalier est présenté dans le texte précité comme « un travailleur migrant qui tout en exerçant un emploi dans un Etat membre maintient sa résidence dans son pays d'origine, Etat voisin, où il revient en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine »²⁷⁵. La proximité des deux Etats ainsi que la fréquence du déplacement permettent de distinguer le travailleur frontalier du travailleur saisonnier. Ce dernier exerce « pour son employeur ou pour son propre compte dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant, une activité qui par nature, dépend des conditions saisonnières et ne peut donc être exercée que pendant une partie de l'année »²⁷⁶. Le travailleur migrant s'entend aussi du travailleur itinérant, qui bien

²⁷² J. Y. Carlier, G. Busschaert. « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne : malheur aux immobiles ? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, volume 4, tome 52, 2013, pp. 9-18, p. 12.

²⁷³ Idem.

²⁷⁴ Il est bon à ce niveau de préciser que l'exclusion des situations purement internes est de plus en plus remise en cause au sein de l'Union Européenne, notamment depuis que le juge européen a érigé la citoyenneté européenne au rang de « statut fondamental des ressortissants des Etats membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique ». Carlier et busschaert, op. cit.

²⁷⁵ Préambule du protocole additionnel A/SP/1/7/86 du 1er juillet 1986.

²⁷⁶ Idem.

qu'ayant sa résidence normale dans un Etat membre, doit aux fins de ses activités se rendre dans un autre Etat membre pour une courte période²⁷⁷.

183- Dès lors qu'il réunit les conditions tenant à la nationalité et à l'activité économique, le travailleur migrant est apte à bénéficier d'une jouissance pleine et entière de la libre circulation des personnes. Cette consécration de la libre circulation des travailleurs nationaux ne fait pas obstacle à l'extension à l'extension du principe au-delà des acteurs économiques.

Section II

L'extension relative de la libre circulation au-delà des travailleurs nationaux

184- L'analyse du régime de la libre circulation des personnes révèle que certaines personnes physiques n'ayant pas la qualité de travailleurs ont vocation à bénéficier des prérogatives définies par les textes de la CEDEAO et de l'UEMOA. Ces personnes ne sont pas prioritairement visées par le droit de la libre circulation. Leur rôle n'en est pas moins déterminant dans le cadre de la mise en œuvre de cette liberté. Elles bénéficient d'un statut particulier en raison de leurs liens avec des travailleurs nationaux ou du fait de leur assimilation à ces derniers. En d'autres termes, la reconnaissance de prérogatives à ces bénéficiaires secondaires reste subordonnée, tantôt à l'existence de liens supposés ou réels avec travailleurs issus des Etats membres, tantôt aux gains apportés ou attendus d'eux par la communauté.

185- Cette extension relative du droit de la libre circulation des personnes se traduit par l'ouverture du régime défini aux membres de la famille du travailleur migrant (Paragraphe I) ainsi qu'aux anciens et aux futurs travailleurs (Paragraphe II).

Paragraphe I : L'ouverture aux membres de la famille du travailleur migrant

186- Les droits des organisations communautaires ouest-africaines prévoient des dispositions en faveur des membres de la famille du travailleur migrant. L'article 91 paragraphe 2a du Traité de l'UEMOA dispose à ce propos que « selon la procédure prévue

²⁷⁷ Idem.

au paragraphe 2, le conseil adopte les règles précisant le régime applicable aux membres de la famille des personnes faisant usage de ces droits ». Cette extension du droit de libre circulation aux membres de la famille du travailleur migrant s'inscrit dans le cadre du droit au regroupement familial dont la consécration relève autant des droits de l'Homme que du droit de l'intégration régionale²⁷⁸. Ce droit au regroupement familial vise à permettre que la libre circulation des personnes s'exerce dans des conditions objectives de liberté et de dignité, et que soient éliminés les obstacles qui s'opposent à la mobilité des travailleurs²⁷⁹. Il s'ensuit que ce droit a été très tôt affirmé en droit de l'Union européenne, notamment à travers le règlement n° 15 relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des personnes au sein de la Communauté économique européenne du 16 août 1961 dont un titre entier est dédié à la famille des travailleurs²⁸⁰.

187- Dans le contexte ouest-africain, cette ouverture reste compliquée non seulement en raison de l'indétermination de la notion de famille en Afrique (A), mais également du fait qu'une telle ouverture demeure subordonnée à la démonstration du lien de famille (B).

A- L'indétermination de la notion de famille en Afrique

188- Si la famille est universellement reconnue comme la cellule de base des sociétés humaines, sa conception peut varier d'un groupe social à l'autre. C'est pourquoi il importe de rechercher la définition de cette notion. Pour autant, ce n'est pas chose aisée que de trouver une définition de la famille dans les droits de la CEDEAO ou de l'UEMOA. On retrouve certes quelques orientations dans l'acte additionnel A/SA.5/07/13 relatif à la Convention générale de sécurité sociale des Etats membres de la CEDEAO du 18 juillet 2013 dont l'article 1^{er} présente les membres de la famille comme « les personnes définies ou admises comme telles par la législation qu'applique l'institution chargée du service des prestations » ; mais la formulation utilisée dans ce texte ne donne pas entière satisfaction.

²⁷⁸ Pour rappel, le regroupement familial désigne « la réunion, à une personne résidant dans un pays dont elle n'est pas ressortissante, des membres de sa famille les plus proches résidant dans un autre pays ». Voir à ce propos, K. Garcia, *Le droit civil européen : Nouveau concept, nouvelle matière*, Bruxelles, Larcier, 2008, 680 p., p. 191.

²⁷⁹ D. Martin, « Libre circulation des travailleurs », in *Jurisclasseur Europe*, fascicule 601, 2014, <https://www.lexis360.fr> consulté le 13/07/2021.

²⁸⁰ Titre II du règlement n° 15 relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, et la directive du Conseil [du 16 août 1961] en matière de procédures et pratiques administratives relatives à l'introduction, l'emploi et le séjour des travailleurs d'un Etat membre, ainsi que de leur famille, dans les autres Etats membres de la Communauté.

189- Cela dit, pour mieux cerner la notion, il importe de rappeler que la famille jouit d'une double nature : institution juridique, elle est avant tout un phénomène naturel et social²⁸¹. Ainsi, la compréhension de ce concept nécessite la prise en compte du contexte spécifique de l'Afrique noire. Nous évoquerons ainsi l'évolution qu'a connue la famille africaine, passant d'une conception traditionnelle commune (1) à une conception moderne marquée par des cloisonnements (2).

1- La conception traditionnelle de la famille africaine

190- Etudiant les structures sociales traditionnelles en Afrique noire, Denise Paulme affirmait : « là même où les conditions économiques paraissent devoir apporter les changements les plus définitifs, le passé garde son emprise et les institutions traditionnelles demeurent à la base de la plupart des relations sociales »²⁸². La famille figure au nombre de ces institutions traditionnelles et reste un élément de base dans la structure sociale africaine. Envisagée du point de vue de la société ouest-africaine, dans cette optique, la famille peut être perçue comme « l'ensemble des personnes issues d'un commun ancêtre vivant, rassemblées en un même lieu, soumises au même chef, le plus âgé de la génération ainée, responsable de la vie économique (il est gestionnaire des biens collectifs), de l'équilibre politique (il détient l'autorité et règle les conflits) et, en milieu animiste, du culte voué aux puissances telluriques ou aux mânes ancestraux dont il est le prêtre »²⁸³. Ainsi appréhendée, la famille est déterminée par la parenté²⁸⁴. Cette parenté résulte elle-même d'un faisceau critères que Louis-Vincent Thomas se propose de systématiser à partir de l'exemple de la société traditionnelle sénégalaise. Ces critères sont selon lui, la filiation, la résidence, le système d'appellation, l'alliance par le mariage traditionnel ainsi qu'un système d'attitudes rigoureusement codifiées²⁸⁵.

191- La famille traditionnelle africaine peut ainsi aller plus loin que le lignage et englober des éléments hétérogènes qui seraient qualifiés d'étrangers dans d'autres contextes. Le

²⁸¹ C. Sacheri, « La famille, institution juridique ? », *Les Cahiers de droit*, volume 7, numéro 2, 1965, p. 166–177, p. 166.

²⁸² D. Paulme, « Structures sociales traditionnelles en Afrique Noire », *Cahiers d'études africaines*, volume 1, n°1, 1960. pp. 15-27, p. 16.

²⁸³ L. V. Thomas, « La Parenté au Sénégal », in K. Mbaye (sous la direction de), *Le droit de la famille en Afrique noire et à Madagascar*, Paris, Editions Maisonneuse et Larose, 1968, 296 p., p. 39.

²⁸⁴ « la parenté est le lien particulièrement fort et chaleureux de ceux qui vivent ensemble, la communauté de vie ». C. K. Mwiswa, *Parenté et famille dans les cultures africaines*, Paris, Karthala, 2005, 176 p. p. 21.

²⁸⁵ Idem.

professeur Kéba M'Baye distingue deux aspects de la famille²⁸⁶, à savoir la « famille lignage » et la « famille maison ». Cette famille africaine comprend donc aussi bien les personnes unies par le sang ou par alliance que toutes les personnes vivant au foyer. Il est important de noter que contrairement aux sociétés marquées par l'individualisme, la famille africaine, groupée autour de son chef, est seul sujet de droits et d'obligations ; « l'individu y disparaît complètement absorbé par l'archétype du totem ou de l'ancêtre légendaire »²⁸⁷. Le lignage forme l'unité fondamentale de la société, dans laquelle l'individu ne représente qu'un élément constitutif dépendant étroitement de l'ensemble.

192- Ainsi, comme l'affirmait Andrev Ocholla-Ayayo, « la famille désigne chez les peuples africains un cercle de membres bien plus large que ce que le mot signifie dans son usage américano-européen »²⁸⁸. Cette conception de la famille avec ses principes clairs et partagés par la plupart des sociétés traditionnelles d'Afrique noire a connu un bouleversement à l'ère moderne.

2- La conception moderne de la famille africaine

193- Sous l'effet d'influences extérieures, une déconstruction du modèle familial traditionnel africain s'est produite. Cette mutation profonde résulte, selon Keba Mbaye, des actions combinées de l'Islam, du Christianisme, de l'économie de marché, de l'urbanisme, du salariat, de l'organisation administrative nouvelle, de la politique, du système coopératif de l'industrialisation, des mouvements de jeunesse et de l'école²⁸⁹. Pour tout dire, la famille africaine, celle du lignage ou de la maison, a connu une profonde mutation sous l'effet du modernisme.

194- Les changements induits par la colonisation puis les indépendances ont réduit la famille au seul cadre nucléaire, c'est-à-dire, « le groupe constitué par le ménage et les

²⁸⁶ K. Mbaye, « Introduction », in K. Mbaye (sous la direction de), *Le droit de la famille en Afrique noire et à Madagascar*, Paris, Editions Maisonneuse et Larose, 1968, 296 p., p. 28.

²⁸⁷ Idem.

²⁸⁸ A. Ocholla-Ayayo, « La famille africaine entre tradition et modernité », in A. Adepoju, *la Famille africaine: politiques démographiques et développement*, Paris, Karthala, 1999, 328 p., p. 85.

²⁸⁹ K. Mbaye, op. cit., p. 34.

enfants vivant au même foyer sur le même budget »²⁹⁰. Cette conception de la famille, réduite à son expression la plus simple, n'est pas sans consacrer une double rupture dans la société ouest-africaine. D'une part, on observe une fracture interne dans les sociétés où le droit moderne contrarie fondamentalement l'ordre traditionnel. La perception de la famille résulte d'une lutte constante entre deux systèmes de valeurs difficilement conciliables. Les couches populaires de la société, plus pauvres et plus nombreuses, s'accrochent aux valeurs traditionnelles, tandis que les plus nanties, les élites, tentent de reproduire à l'identique le mode de vie initié par le colon.

195- Cette désarticulation n'est pas seulement interne, elle est transposée entre Etats de la sous-région ouest-africaine. La conception de la famille diffère selon les options retenues par les Etats de la sous-région, les mœurs et la situation du pays jouant un rôle primordial. Il est possible d'étayer ces divergences à partir des conditions de formation du mariage notamment en ce qui concerne la dot et la polygamie.

196- La dot ou compensation matrimoniale est, dans les sociétés traditionnelles africaines, la valeur qu'il convient de remettre à la famille de la future épouse pour que le mariage soit valable. Dans sa conception initiale, elle entre dans les conditions de formation du mariage en raison de ses fonctions d'ordre économique, social, religieux ou sentimental²⁹¹. Mais l'influence de la monétarisation a eu pour effet de dénaturer cette pratique et d'en faire un élément de spéculation. En conséquence, certains pays comme la Côte d'Ivoire l'ont interdite en assortissant cette prohibition de sanctions pénales²⁹². Il en est de même du

²⁹⁰ N. C. Ndoko, « les manquements au droit de la famille en Afrique noire », *Revue Internationale de droit comparé*, vol.43, N°1, Janvier-mars 1991, p. 123-104, p. 90.

²⁹¹ Selon Keba Mbaye, « la dot est la compensation de la perte de force de travail que subit la famille de la jeune fille du fait du mariage. Elle est un élément de stabilité du mariage car en raison de son importance, son remboursement peut être difficile, sinon impossible. Elle est une offrande au dieu du clan auquel est enlevée une génitrice. Elle est aussi un moyen d'évaluer le sacrifice que la famille du futur époux est capable de consentir pour la belle-fille ». K. Mbaye, op. cit., p. 17.

²⁹² Loi ivoirienne n°64-381 du 7 octobre 1964 relative aux dispositions diverses applicables aux matières régies par les lois sur le nom, l'état civil, le mariage, le divorce et la séparation de corps, la paternité et la filiation, l'adoption, les successions, Les donations entre vifs et les testaments, et portant modification des articles 11 et 21 de la loi n°61-415 du 14 décembre 1961 sur le Code de la nationalité.

Article 20 : Par exception à ce qui est dit à l'alinéa 2 de l'article premier, l'institution de la dot, qui consiste dans le versement au profit de la personne ayant autorité sur la future épouse, par le futur époux ou la personne ayant autorité sur lui, d'avantages matériels conditionnant la réalisation du mariage traditionnel, est immédiatement abolie.

Article 21 : Sera puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à 50000 francs, quiconque aura, en violation des dispositions de l'article précédent, soit directement, soit par personne interposée, que le mariage ait eu lieu ou non :

- sollicité ou agréé des offres ou promesses de dot, sollicité ou reçu une dot ;

mariage polygamique qui est toléré et encadré dans certains Etats ouest africains tandis que d'autres ont choisi de mettre fin à cette coutume²⁹³. C'est dire que chaque Etat adopte désormais une conception qui traduit ses valeurs et un ordre social qui lui est propre.

197- Dans un tel contexte, différentes conceptions de la famille, notamment celles du pays d'origine du travailleur et celles du pays d'accueil, ont vocation à se rencontrer, en raison notamment de l'exercice de la liberté de circulation. En dépit des contradictions certaines et des difficultés qui s'ensuivent, la définition de la notion de famille constitue un passage obligé pour les institutions ouest africaines. Elles auront alors le choix entre le renvoi aux droits internes des Etats membres ou la détermination de critères objectifs et équitables qui concilient avec subtilité les visions traditionnelles et modernes. Si la première option est peu souhaitable en raison de la dispersion des normes, la seconde devra nécessairement prendre en considération les exigences liées à la démonstration du lien de famille.

B- Une ouverture subordonnée à la démonstration d'un lien de famille

198- La prise en compte des membres de la famille du travailleur au titre de la libre circulation des personnes requiert un certain nombre de conditions. Les unes tiennent à l'existence du lien familial avec le travailleur migrant (1) tandis que les autres se réfèrent à l'effectivité de ce lien (2).

1- L'existence d'un lien de famille avec le travailleur migrant

199- La question du regroupement familial pose le problème de la conciliation entre la tendance naturelle des Etats à limiter l'accès à leurs territoires et l'action des organisations

• usé d'offres ou de promesses de dot ou cédé à des sollicitations tendant au versement d'une dot.
Article 22 : Sera puni des peines portées à l'article précédent, quiconque, agissant comme intermédiaire, aura participé à la réalisation des infractions prévues audit article.

²⁹³ « Six pays ouest-africains ont des codes civils prohibant officiellement la polygamie (Bénin, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée et Nigéria) mais les restrictions légales ne sont pas véritablement appliquées. D'autres pays comme le Burkina Faso ou le Togo permettent au couple ou à l'homme (Mali, Sénégal, Tchad) de choisir selon le droit civil moderne d'être monogame ou polygame. Plusieurs pays, comme la Mauritanie, exigent le consentement des épouses existantes avant d'autoriser un homme à se marier à une nouvelle femme. Au Nigéria, plusieurs régimes matrimoniaux sont en vigueur parallèlement. La législation civile interdit la polygamie mais les douze États du Nord qui sont gouvernés selon la charia reconnaissent les mariages polygames. Si le vote du nouveau code civil est confirmé, la Guinée deviendra le dernier pays africain à légaliser la polygamie (après le Kenya en 2014) » OCDE, « La polygamie reste largement répandue et légale en Afrique de l'ouest », *Maps and Facts*, n°77, 2019, <http://www.oecd.org/swac/maps/77-polygamy-remains%20common-West-Africa.pdf> consulté le 18/10/2019.

d'intégration régionale en faveur d'une plus grande fluidité de la mobilité transfrontalière. Par-delà ces divergences, il ne faut pas perdre de vue le fait que la conception fonctionnelle de la libre circulation des personnes en fait un instrument d'intégration économique. Il s'ensuit que la consécration d'un droit au regroupement familial ne serait concevable que si celui-ci s'inscrit dans la démarche générale de recherche du développement économique des Etats membres. Aussi, semble-t-il logique d'admettre que des droits soient reconnus à des personnes relevant du cercle familial du travailleur migrant. Cette prérogative est même consubstantielle au principe de libre circulation des travailleurs, dans la mesure où l'absence d'un droit pour le travailleur d'être rejoint ou accompagné par sa famille n'inciterait pas celui-ci au déplacement et freinerait par la même occasion les échanges économiques. Une telle absence pourrait même s'avérer à terme contre-productive puisqu'il s'agirait là d'un « moyen détourné mais efficace de priver la liberté communautaire de tout son attrait »²⁹⁴. Dès lors, reconnaître des droits aux membres de la famille des travailleurs migrants permet de faciliter l'intégration de ceux-ci et donc finalement de stimuler la circulation²⁹⁵.

200- Point n'est besoin de revenir sur la définition du travailleur, et encore moins sur les conditions liées à la nationalité ou à l'exercice d'une activité économique. Tout au plus devrait-on à nouveau rappeler que c'est la migration du bénéficiaire principal qui peut permettre aux membres de sa famille d'exercer leur droit à la libre circulation. En effet, pour prétendre au regroupement familial dans les conditions relevant des droits communautaires ouest africains, il faut que le travailleur ait lui-même migré. On perçoit ici encore l'importance du critère de l'extranéité tant pour le travailleur lui-même que pour les membres de sa famille.

201- Le membre de la famille ne devrait pas avoir à prouver l'exercice d'une activité économique ; il ne devrait pas non plus être tenu de remplir les critères stricts de nationalité qui s'appliquent au travailleur migrant. L'importance de la qualité de travailleur migrant est telle qu'elle devrait suffire, à elle seule, à fonder le droit au regroupement familial. En toute logique, si le travailleur migrant ne peut jouir du bénéfice de la libre circulation parce

²⁹⁴C. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l'Union Européenne*, Paris, LEXISNEXIS, 4^{ème} éd., 2002, 656 p., p. 178.

²⁹⁵ A. Souche, *Liberté de circulation des personnes et citoyenneté européenne*, mémoire de fin de cycle, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2000, 95 p, p.7, [http : //doc-iep.univ-lyon2.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Mémoires/MFE2000/Souchea/thèse.html](http://doc-iep.univ-lyon2.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Mémoires/MFE2000/Souchea/thèse.html), consulté le 18/04/08.

qu'il ne se déplace pas ou pour une autre raison, les membres de sa famille seront frappés de la même incapacité, à moins qu'ils ne choisissent d'exciper des droits dont ils pourraient bénéficier au cas où ils seraient eux-mêmes des ressortissants communautaires.

202- Si l'état actuel de la législation communautaire permet de limiter le droit au regroupement familial qu'au seul travailleur migrant, il est probable que les développements futurs conduiront à admettre son étendue à l'ensemble des ressortissants ou citoyens communautaires. Pour autant, il sera toujours nécessaire de s'assurer de l'effectivité du lien qui unit les membres de la famille.

2- L'effectivité du lien de famille avec le travailleur migrant

203- Les développements précédents ont permis de se rendre compte du flou qui pourrait, dans certaines circonstances, entourer la notion de "famille". Il s'ensuit que la lacune définitionnelle résultant du silence des droits communautaires justifie que l'on s'essaie à déterminer le sens que pourrait revêtir ce concept relativement important du droit de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Pour ce faire, un choix est à effectuer entre une conception restrictive qui se limiterait aux seuls membres de la famille nucléaire, et une conception extensive qui irait bien au-delà. A ce propos, on note avec Sophie Robin-Olivier, que « la libre circulation exige une extension du regroupement, au-delà de la lettre des textes »²⁹⁶. A partir de ce constat, on pourrait prôner, sans opter pour une vision trop élargie, une conception intermédiaire entre la vision traditionnelle et les standards modernes définis par les Etats ouest africains. Dans une telle optique, la position adéquate pourrait résulter d'un compromis qui ne prendrait en compte que les membres de la famille dont les relations avec le travailleur migrant seraient suffisamment effectives pour que ceux-ci soient considérés comme nécessaires au bien-être et au rendement de ce dernier.

204- Ainsi, le lien familial pourrait de prime abord s'entendre d'un lien juridiquement reconnu par les Etats membres, qu'il soit matrimonial ou de filiation. Mais, il n'est pas exclu qu'il aille au-delà des seuls membres de la famille nucléaire pour viser d'autres catégories de personnes en fonction de l'attachement effectif du travailleur. Pour ce faire, le droit communautaire ouest-africain pourrait se baser sur l'effectivité des relations pour

²⁹⁶ S. Robin-Olivier, « Le regroupement familial confronté au pluralisme familial » in O. Roy (dir), *Réflexions sur le pluralisme familial*, Paris, Presses Universitaires de Paris Nanterre, 2011, p. 169.

tenir compte de la famille de fait²⁹⁷. Dans un tel modèle, en plus de la parenté par le sang, il faudrait qu'il existe certains liens avec le bénéficiaire direct pour que les relations puissent être considérées comme représentant une vie familiale. On pourrait rechercher par exemple si les personnes vivent effectivement ensemble et s'il existe entre elles, un rapport de dépendance pécuniaire.

205- Partant de ce critère, l'extension des droits dans le cadre du regroupement familial devrait concerner les personnes dont la présence auprès du travailleur migrant constitue un gage de stabilité et d'épanouissement pour ce dernier. Il en est ainsi, au premier chef, du conjoint et des descendants directs encore mineurs ou à charge. Leur présence auprès du migrant constitue un gage de stabilité et d'épanouissement pour ce dernier. Il en est de même des ascendants directs à charge dont la prise en compte devrait être perçue comme l'expression de la solidarité qui a toujours caractérisé les peuples d'Afrique de l'Ouest. Il en serait également ainsi pour le partenaire qui sans être un conjoint légalement reconnu entretient une relation durable, dûment attestée avec le migrant. Une telle possibilité pourra englober les cas où la polygamie et le concubinage sont reconnus, encadrés ou tolérés. En tout état de cause, les règles applicables aux membres de la famille diffèrent fondamentalement de celles qui visent les anciens et les futurs travailleurs.

Paragraphe II : L'ouverture aux anciens et aux futurs travailleurs

206- Les droits de l'UEMOA et de la CEDEAO étendent la libre circulation à des personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle. La prise en compte de ces bénéficiaires ne remet nullement en cause la relation entre l'activité économique et l'exercice de la libre circulation. Bien au contraire, le critère principal reste, en plus de celui de la nationalité, la participation à la vie économique des Etats membres, que celle-ci soit simplement espérée, ou qu'elle ait réellement existé selon les cas. De ce point de vue, il est intéressant de relever une évolution survenue dans le droit de la CEDEAO notamment avec la Convention Générale de la sécurité sociale des Etats membres de la CEDEAO qui définit les travailleurs migrants comme « les personnes qui vont exercer, exercent, ou ont exercé une activité rémunérée dans un Etat dont elles ne sont pas ressortissantes »²⁹⁸. Ainsi,

²⁹⁷ K. Garcia, *Le droit civil européen : Nouveau concept, nouvelle matière*, Bruxelles, Larcier, 2008, 680 p., p. 196.

²⁹⁸ Article 1^{er} de l'acte additionnel A/SA.5/07/13 relatif à la Convention Générale de la sécurité sociale des Etats membres de la CEDEAO. Rappelons à ce niveau que selon la conception initiale issue du Protocole de 1986, les travailleurs migrants étaient définis comme ceux qui, pour une raison ou une autre, quittent leur pays d'origine pour rechercher ou exercer leur activité dans un autre Etat.

outre les travailleurs en activité, le droit communautaire ouest-africain pose l'ouverture de la libre circulation aux anciens travailleurs (A) tout en consacrant l'extension de cette liberté aux futurs travailleurs (B).

A- L'ouverture de la libre circulation aux anciens travailleurs

207- Nous avons entendu désigner, par anciens travailleurs, les personnes qui, nonobstant la cessation de leur activité professionnelle, ont vocation à continuer de bénéficier de la liberté de circulation. L'article 91 du Traité de l'UEMOA consacre un droit pour les ressortissants communautaires de « continuer à résider dans un Etat membre après y avoir exercé un emploi ». Dans l'analyse de cette prérogative, il est intéressant de relever la diversité des bénéficiaires (1) avant d'examiner les conditions de mise en œuvre (2).

1- Une ouverture impliquant une diversité de bénéficiaires

208- La formulation des dispositions communautaires ouvre la voie à la prise en compte d'une diversité de statuts juridiques. Nous établirons une distinction entre les personnes en situation d'inactivité temporaire et celles dont l'inactivité est permanente.

209- L'inactivité temporaire est une situation ponctuelle où l'individu n'exerce pas d'activité économique mais pourra être amené dans un délai plus ou moins bref à reprendre une activité professionnelle. Elle est à distinguer des différentes positions d'activité où la relation de travail n'est pas rompue avec l'employeur. Ainsi, les personnes en congés maladie ou en congés maternité n'entrent pas dans cette catégorie même si elles n'exercent pas effectivement leurs activités professionnelles. Les situations d'inactivité temporaire envisagées ici sont celles pour lesquelles, le contrat de travail est rompu. C'est le cas notamment de l'incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident, ou du chômage involontaire après une période de travail.

210- L'inactivité permanente suppose que l'inactif n'est plus en mesure d'exercer son activité professionnelle. Elle peut concerner les travailleurs atteints d'une incapacité permanente de travail alors qu'ils résidaient sur le territoire de l'Etat d'accueil. Elle concerne dans une large mesure, les retraités qui sont des anciens travailleurs qui ont cessé leurs activités professionnelles pour faire valoir leur droit à la retraite. La reconnaissance des droits de libre circulation à ces personnes peut être alors interprétée comme l'expression de la gratitude et de la solidarité qu'elles sont en droit d'attendre après de bons et loyaux

services. Elle n'en demeure pas moins soumise à des conditions minimales de mise en œuvre.

2- Une ouverture induisant des conditions de mise en œuvre

211- L'extension de la libre circulation à des anciens travailleurs doit répondre à des conditions minimales de mise en œuvre. Celles-ci tiennent essentiellement à la réunion de certains critères.

212- Tout d'abord, les bénéficiaires doivent avoir la qualité d'ancien travailleur. Cela revient à avoir rempli par le passé les conditions pour bénéficier de la libre circulation en qualité de travailleur. En pratique, la satisfaction des critères tenant à la nationalité et à l'exercice d'une activité professionnelle dans un Etat membre autre que son Etat d'origine devrait être clairement établie. Ensuite, le statut d'ancien travailleur suppose en toute logique que l'intéressé qui a cessé son activité professionnelle, souhaite continuer à résider dans l'Etat d'accueil, nonobstant sa situation d'inactif. Pour ce faire, il devrait disposer de ressources suffisantes pour se prendre en charge afin de ne pas être à la charge de l'Etat d'accueil. Ces ressources peuvent résulter d'une pension de retraite ou d'une indemnité pour invalidité. A défaut de ressources personnelles suffisantes, l'inactif devrait au moins disposer d'une couverture sociale. A cet égard, il peut être intéressant de se référer à l'article 7 b de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 qui précise que « tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre pour une durée de plus de trois mois (...) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'Etat membre d'accueil ». Ainsi, lorsqu'il ne dispose pas de ressources suffisantes, il est généralement admis que l'inactif ne doit pas constituer une charge déraisonnable pour l'Etat membre d'accueil. L'appréciation de la charge déraisonnable peut s'avérer difficile et complexe à mettre en œuvre. Elle se fait généralement au cas par cas, en fonction de certains critères mis dans la balance. Par exemple, la jurisprudence de la CJCE prend en compte les difficultés d'ordre temporaire²⁹⁹,

²⁹⁹ CJCE 20 septembre 2001, Rudy Grzelczyk contre Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, aff. C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

la durée du séjour antérieur³⁰⁰, le degré d'intégration dans la société³⁰¹ ou encore la situation personnelle de l'individu. Cependant, l'expérience européenne a déjà démontré que l'appréciation du caractère déraisonnable d'une charge peut être difficile à réaliser dans la pratique³⁰². C'est pourquoi, il ne serait pas superflu de s'intéresser à la doctrine de l'Administration française qui développe la théorie de l'accident de vie³⁰³. Le principe de l'accident de vie est le suivant : « un ressortissant de l'Union européenne a rempli dans le passé les conditions d'un droit au séjour (si c'était en tant qu'inactif, des ressources suffisantes et une couverture maladie) mais, suite à un "accident de la vie", il ne remplit plus ces conditions : la charge ne pourra alors être considérée comme déraisonnable, le droit au séjour devra lui être reconnu et les prestations devront lui être accordées »³⁰⁴. Ces accidents de vie peuvent être familiaux (divorce, séparation, décès) ou résulter de toute autre situation ayant évolué défavorablement en raison par exemple d'une dégradation de l'état de santé, d'un accident de la route et même d'une perte d'emploi.

³⁰⁰ CJCE, 7 septembre 2004, Michel Trojani contre Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), aff. C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488.

³⁰¹ CJCE, 15 mars 2005, The Queen, à la demande de Dany Bidar contre London Borough of Ealing et Secretary of State for Education and Skills, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169.

³⁰² B. Demagny, A. Math, « Tableau 9 « situations » d'égalité de traitement : Accès aux droits sociaux et droit au séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille », note pour le Comité pour la Santé des Exilés, février 2016, 48 p., p. 39, https://www.gisti.org/IMG/pdf/note_comede_9-situations-egalitedetraitemnt_2016-02.pdf consulté le 21 octobre 2023.

³⁰³ « Ni la jurisprudence de la CJUE, ni la directive 2004/38 ou les recommandations de la Commission européenne, ne fournissent un mode d'emploi facile de ces principes de droit de l'Union de « maintien du droit au séjour ». C'est pourquoi, l'administration française, dans ses circulaires, a développé une méthode plus facile de compréhension et d'utilisation - et au demeurant assez intelligente et a priori assez bienveillante dans son principe - pour que les organismes de protection chargés d'attribuer les prestations à des inactifs puissent apprécier le caractère déraisonnable ou non de la charge imposée à l'Etat (et évitent de refuser trop systématiquement un droit aux prestations aux inactifs ne justifiant pas de ressources suffisantes et/ou de couverture maladie mais pouvant néanmoins se prévaloir de leur citoyenneté européenne pour justifier un droit aux prestations). Cette méthode baptisée « théorie » ou « notion » de « l'accident de vie », est développée de manière assez convergente dans plusieurs circulaires ministérielles et dans la circulaire CNAF n° 2009-022 du 21 octobre 2009 ». B. Demagny, A. Math, idem.

Voir à ce propos :

- la note d'information DGAS/1C/2005/165 du 24 mars 2005 relative au droit au revenu minimum d'insertion des ressortissants de l'Union européenne et des autres Etats parties
- la circulaire DSS/DACI n°2007-418 du 23 novembre 2007 relative au bénéfice de la couverture maladie universelle de base (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) des ressortissants de l'union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse résidant ou souhaitant résider en France en tant qu'inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi.
- la circulaire DSS/2B/2009/146 du 03 juin 2009 relative au bénéfice des prestations familiales des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse en situation d'inactivité professionnelle sur le territoire français. <http://www.circulaires.gouv.fr> consulté le 18/06/2019.

³⁰⁴ B. Demagny, A. Math, idem.

213- En tout état de cause, la reconnaissance de droits aux anciens travailleurs reflète le caractère social de la libre circulation des personnes. Il n'en est pas de même des futurs travailleurs dont la prise en compte est suscitée par des motivations purement économiques.

B- L'extension de la libre circulation aux futurs travailleurs

214- L'importance de la disponibilité de ressources humaines dans le développement des Etats justifie la prise en compte des futurs travailleurs comme bénéficiaires de la libre circulation des personnes. Ceux-ci n'exercent pas d'activités économiques au moment où ils sollicitent le bénéfice d'une liberté communautaire ; leur force de travail demeure cependant un atout non négligeable et le gage d'une probable future contribution à l'essor économique de l'Etat d'accueil. Ces futurs travailleurs sont essentiellement les chômeurs, c'est-à-dire les personnes à la recherche d'un emploi (1) ainsi que les étudiants dont la libre circulation est vivement encouragée (2).

1- La libre circulation des chômeurs : une ouverture conditionnée par la recherche d'un emploi

215- D'emblée, il convient de préciser que d'un point de vue technique, les chômeurs ne sont pas considérés comme des inactifs. En effet, au sens du Bureau International du Travail, « est chômeur, toute personne sans travail, disponible pour en exercer un, et qui recherche un emploi »³⁰⁵. En d'autres termes, les chômeurs sont des « personnes sans emploi, disponibles pour travailler et recherchant un emploi »³⁰⁶. Pour Emmanuel Buisson-Fenet, « cette dernière condition est indispensable pour distinguer les chômeurs des inactifs — les personnes non présentes sur le marché du travail. Un invalide, un retraité ou une femme au foyer ne sont pas chômeurs, car ils n'ont pas d'activité et ne sont pas en situation d'en exercer une, par nécessité ou par choix. Les chômeurs font donc partie de la population active, qui regroupe à la fois les actifs employés et ceux à la recherche d'un emploi »³⁰⁷. Nonobstant cette classification, les chômeurs pourraient être qualifiés

³⁰⁵ E. Buisson-Fenet, « Qu'est-ce qu'un chômeur ? », *Vacarme*, n°. 4-5, 1997, pp. 8-9, p. 8.

³⁰⁶ J. Y. Capul, O. Garnier, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris, Hatier, 1999, 510 p., p. 48.

³⁰⁷ E. Buisson-Fenet, « Qu'est-ce qu'un chômeur ? », *Vacarme*, n°. 4-5, 1997, pp. 8-9, p. 8.

d'inactifs, en référence au sens littéral de ce mot qui désigne celui qui n'a pas d'activité³⁰⁸, par opposition au travailleur qui lui, exerce une activité économique. Au demeurant, cet aménagement se justifie d'autant plus que certains chômeurs dits « découragés » sont reclassés comme inactifs du moment où ils ont renoncé à chercher un emploi³⁰⁹. Il s'ensuit que comme le note Emmanuel Buisson-Fenet, « la frontière entre chômeurs et inactifs est en fait très instable »³¹⁰.

216- Ces précisions ayant été faites, il y a lieu de noter que les chômeurs ne sont pas expressément désignés par les droits communautaires ouest-africain comme bénéficiaires de la libre circulation des personnes. Leur prise en compte pourrait toutefois résulter de l'interprétation de certaines dispositions textuelles. Ainsi, l'article 91 du Traité de l'UEMOA dispose que la liberté de circulation et de résidence implique entre autres l'abolition entre les ressortissants des Etats membres des discriminations fondées sur la nationalité notamment en ce qui concerne la recherche d'un emploi. La CEDEAO admet pour sa part que le droit de résidence implique aussi bien le droit de répondre à des emplois effectivement offerts que celui de se déplacer librement à cet effet sur le territoire des Etats membres.

217- Sans les nommer, les dispositions qui viennent d'être évoquées concernent vraisemblablement les chômeurs, que nous avons préalablement définis, comme « des personnes sans emploi, disponibles pour travailler et recherchant un emploi »³¹¹. La recherche d'un emploi peut donc ouvrir droit à la liberté de circulation même si un minimum d'encadrement est à envisager. En toute logique, une preuve de la recherche active d'un emploi devrait être fournie de même que celle tendant à établir que le demandeur possède de véritables chances d'être engagé. Dès lors, il ne serait pas exclu que le chômeur qui souhaiterait bénéficier de son droit à la libre circulation soit invité à apporter la preuve qu'un emploi lui a été effectivement offert. Par conséquent, les

³⁰⁸ Alain Rey, Josette Rey-Debove (dir.), *Le petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Nouvelle éditions Millésime, 2018, 2838 p., p. 1297.

³⁰⁹ L. Macklovitch, « Inactifs, les chômeurs ? », *L'Actualité terminologique*, volume 31, numéro 1, 1998, pp. 30-31, p. 30.

³¹⁰ E. Buisson-Fenet, « Qu'est-ce qu'un chômeur ? », op. cit.

³¹¹ J. Y. Capul, O. Garnier, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris, Hatier, 1999, 510 p., p. 48. Cette affirmation rappelle la définition du Bureau International du Travail selon lequel, « est chômeur, toute personne sans travail, disponible pour en exercer un, et qui recherche un emploi », E. Buisson-Fenet, « Qu'est-ce qu'un chômeur ? », *Vacarme*, n°. 4-5, 1997, pp. 8-9, p. 8.

personnes oisives, c'est-à-dire des personnes en âge de travailler et qui ne sont pas en quête d'emploi, ne peuvent prétendre à la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Il en va ainsi des chômeurs découragés, des vagabonds³¹² ou encore des mendiants³¹³.

218- A côté des chômeurs, les prérogatives liées à la libre circulation des personnes sont aussi ouvertes aux étudiants.

2- La libre circulation des étudiants : une ouverture vivement encouragée

219- Le futur travailleur demeure par excellence l'étudiant, qui compte tenu de sa formation en cours ou de sa période d'apprentissage, se prépare à exercer un emploi. Celui-ci acquiert, au cours de ses études, toutes les techniques et connaissances indispensables à l'exercice de sa future activité. Il est donc normal qu'il soit reconnu comme bénéficiaire de la libre circulation. Ainsi, en tant que viviers du développement régional, ces futurs travailleurs font l'objet d'une attention particulière aussi bien dans le droit de la CEDEAO que dans celui de l'UEMOA.

220- S'agissant de la CEDEAO, la libre circulation des étudiants est solennellement proclamée dans le protocole A/P3/1/03 sur l'éducation et la formation du 31 janvier 2003 dont l'article 2 paragraphe I, pose le principe de « l'assouplissement et la suppression à terme des formalités d'immigration, afin de favoriser la libre circulation des étudiants et travailleurs dans la sous-région pour les besoins spécifiques des études, de l'enseignement et de la recherche, ainsi que d'autres activités liées à l'éducation et à la formation ». L'article 7 de ce texte dispose notamment que « 1. Les Etats membres instruiront les autorités universitaires et autres institutions supérieures de leurs pays, à réserver au moins 5% des places aux étudiants provenant d'autres pays de la C.E.D.E.A.O. autres que les leurs. 2. Les Etats membres œuvreront à l'harmonisation et à l'uniformisation des critères d'admission dans les universités. 3. Pour empêcher la répétition coûteuse des cours dispensés dans les universités de la sous-région et pour contribuer à la reconnaissance mutuelle des qualifications dans la sous-région, les Etats membres instruiront les universités de concevoir des mécanismes visant à faciliter le transfert inter-universitaire des crédits (unités de valeurs) au sein de C.E.D.E.A.O. 4. Les Etats membres reconnaissent la

³¹² On entend par vagabond, « celui qui n'a ni domicile certain, ni moyen de subsistance, et qui n'exerce habituellement ni métier ni profession ». S. Jamil, « Le mendiant : un citoyen exclu », *Droit et société*, n°39, 1998. pp. 401-413, p. 403.

³¹³ Le mendiant, c'est « celui qui tend la main et sollicite l'aumône ». S. Jamil., *idem*.

nécessité d'œuvrer en vue de l'harmonisation des années académiques des universités en vue de faciliter la mobilité des étudiants, et du personnel enseignant. 5. Les Etats membres s'engagent à traiter les étudiants des pays de la C.E.D.E.A.O. au même titre que leurs propres étudiants en termes de frais de scolarité et d'hébergement, dans un délai de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Protocole. 6. Les Etats membres s'engagent à faciliter la circulation des étudiants et du personnel enseignant dans la région dans le cadre des études, de la recherche, de l'enseignement et de toutes autres activités relatives à l'enseignement et à la formation. A cette fin, ils œuvrent à l'assouplissement progressif et à l'élimination éventuelle des formalités ».

221- S'agissant de l'UEMOA, l'option a été faite d'adopter la directive n°01/2005/CM/UEMOA du 16 septembre 2005 relative à l'égalité de traitement des étudiants ressortissants de l'UEMOA, dans la détermination des conditions et des droits d'accès aux institutions publiques d'enseignement supérieur des Etats membres de l'Union. Ce texte reconnaît aux étudiants ressortissants des Etats membres de l'UEMOA, le droit d'accéder aux institutions publiques d'enseignement supérieur dans des conditions similaires à celles prévues pour les nationaux du pays d'accueil. A cet effet, ceux-ci sont soumis, aux mêmes frais universitaires que les nationaux³¹⁴.

222- Par la suite, le Conseil des Ministres de l'UEMOA, « désireux de favoriser la mobilité des apprenants, enseignants et chercheurs, dans l'espace de l'UEMOA, sur la base de systèmes de diplômes, reposant sur des référentiels de même type »³¹⁵, a adopté la directive n°03/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 portant adoption du système Licence, Master, Doctorat (LMD) dans les universités et établissements d'enseignement supérieur au sein de l'UEMOA. A travers ce texte, les Etats membres de l'UEMOA se sont engagés à mettre en place le système LMD comme cadre de référence des diplômes délivrés dans les universités et établissements d'enseignement supérieur implantés sur le territoire de l'Union³¹⁶.

³¹⁴ Article 1^{er} de la directive n°01/2005/CM/UEMOA du 16 septembre 2005 : « Les étudiants ressortissants de tout État membre de l'UEMOA bénéficient, sur l'ensemble du territoire de l'Union, du droit d'accéder aux Institutions publiques d'enseignement supérieur, dans des conditions similaires à celles prévues pour les nationaux du pays d'accueil. Ils acquittent des frais universitaires de même montant que les nationaux ». Article 2 : « Les frais universitaires visés à l'article premier couvrent, les frais d'inscription, les frais de scolarité et les frais des œuvres universitaires ».

³¹⁵ Préambule de la directive n°03/2007/CM/UEMOA portant adoption du système licence, master, doctorat (LMD) dans les universités et établissements d'enseignement supérieur au sein de l'UEMOA.

³¹⁶ Article 1^{er} la directive n°03/2007/CM/UEMOA : Les États membres de l'UEMOA s'engagent à adopter le système Licence, Master, Doctorat (LMD) comme cadre de référence des diplômes délivrés dans les universités et établissements d'enseignement supérieur implantés sur le territoire de l'Union.

223- Au demeurant, il est intéressant de relever que la volonté d'encourager la mobilité des étudiants s'est également traduite au sein de l'UEMOA par l'adoption de la directive 07/2020/CM/UEMOA du 28 septembre 2020 portant organisation du Baccalauréat harmonisé au sein des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire ouest-africaine. En effet, le préambule de cette directive indique que « les profils de sortie de l'enseignement secondaire sont en même temps des profils d'entrée dans l'enseignement supérieur et que par conséquent, le baccalauréat doit être considéré à la fois comme un diplôme de fin d'études secondaires et un diplôme permettant l'accès aux études supérieures » ; il en ressort notamment que « l'examen du baccalauréat est un outil puissant de renforcement de l'intégration non seulement dans l'UEMOA mais aussi dans la CEDEAO avec des perspectives de jonction avec le Conseil Ouest-Africain des Examens (WAEC) des pays anglophones ». De ce point de vue, on comprend aisément que l'harmonisation du baccalauréat vise à faciliter, voire à favoriser la mobilité des étudiants et des apprenants au sein de l'espace communautaire³¹⁷. Bien plus, l'objectif ultime de cette initiative reste l'évolution vers un baccalauréat unique au sens de l'article 38 de la directive 07/2020/CM/UEMOA du 28 septembre 2020 : « le baccalauréat harmonisé est destiné à se muer en un baccalauréat unique qui sera organisé annuellement au même moment dans tous les Etats membres, à partir d'une structure régionale d'orientation, intégrant des

Il convient de noter également que l'article 2 de cette directive dispose : « Le système LMD visé à l'article premier implique l'adoption par les États membres :

- d'une architecture des études supérieures, fondée principalement sur trois grades universitaires à savoir: la Licence (Baccalauréat+ 3 ou 180 crédits), le Master (Baccalauréat + 5 ou 300 crédits) et le Doctorat (Baccalauréat + 8 ou 480 crédits) ;
- un découpage des périodes de formation en semestres de 30 crédits chacun ;
- d'une organisation des formations en parcours types et en unités d'enseignement ;
- d'un système de crédits capitalisables et transférables d'une institution d'enseignement supérieur à une autre sur l'étendue du territoire de l'Union ;
- de la délivrance d'un supplément au diplôme décrivant le parcours de l'apprenant ».

L'adoption de cette directive confirme le mimétisme avec l'Union Européenne qui avait consacré une réforme de l'architecture institutionnelle de l'enseignement supérieur des Etats membres, dans le cadre du processus de Bologne. Jean-Émile Charlier et Sarah Croché qui ont très vite perçu « l'inéluctable ajustement des universités africaines au processus de Bologne », ont regretté le fait que « le choix des pays européens pour l'architecture institutionnelle de Bologne n'a pas donné lieu à des concertations avec les pays du Sud, dont il était pourtant évident qu'ils seraient contraints de s'aligner sur le modèle universitaire européen ». J-E Charlier, S. Croché, « L'inéluctable ajustement des universités africaines au processus de Bologne », *Revue française de pédagogie*, n°172, juillet-septembre 2010, (article en ligne), <http://journals.openedition.org/rfp/2276> consulté le 23/01/2024.

³¹⁷ Préambule de la directive 07/2020/CM/UEMOA du 28 septembre 2020 : « Convaincu de la nécessité de l'arrimage du Baccalauréat au système Licence, Master, Doctorat (LMD), et de la nécessité de favoriser la mobilité des étudiants au sein de l'espace communautaire ; (...) désireux de faciliter la mobilité des apprenants dans l'espace communautaire ».

organismes nationaux de supervision, de coordination, de gestion et d'opérationnalisation ».

224- En tout état de cause, dans l'attente de la concrétisation de ce baccalauréat unique, l'adoption de mesures en faveur de la libre circulation des apprenants permet d'envisager la reconnaissance de droits plus étendus à ces futurs travailleurs. Par exemple, il est logique de penser que l'accès aux structures d'enseignement de l'Etat d'accueil est subordonné à la reconnaissance, en amont, du droit pour l'étudiant ressortissant d'un Etat membre, d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre. Partant, d'autres prérogatives pourraient à terme leur être reconnus tels que le droit au regroupement familial ou encore le droit de résider sur le territoire même après ses études.

225- Au total, les futurs travailleurs, comme les anciens travailleurs, sont clairement identifiés comme des bénéficiaires de la libre circulation au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA, au même titre que les membres de la famille du travailleur migrant. Sans être des acteurs de second ordre, ils peuvent être considérés comme des bénéficiaires secondaires, au regard du fait que leur statut pourrait être soumis à des conditions plus restrictives, comparé à celui des bénéficiaires principaux que sont les travailleurs ressortissants des membres. Il n'en demeure pas moins que les organisations communautaires gagneraient à mieux préciser les droits de ces acteurs afin de clarifier le régime juridique qui leur serait applicable.

Conclusion du chapitre I

226- En définitive, l'importance des personnes physiques, à la fois comme acteurs et bénéficiaires de la libre circulation des personnes est aisément perceptible. La place prépondérante des travailleurs en tant que bénéficiaires principaux s'inscrit dans la logique de la continuité de la vocation économique des libertés communautaires. Leur force de travail comme facteur de production constitue une valeur ajoutée certaine qui explique la position centrale qu'ils occupent dans le dispositif. Il s'ensuit que les autres bénéficiaires, qualifiés ici de secondaires, qui tirent leurs prérogatives des liens personnels, affectifs ou professionnels entretenus avec le monde économique sont tous aussi aptes à jouir des avantages consentis. C'est le lieu de rappeler l'importance des conditions tenant à la nationalité, l'élément d'extranéité ainsi qu'au lien avec l'activité économique qui transparaissent dans tous les statuts évoqués.

227- Toutefois, l'examen des dispositions étudiées soulève des interrogations quant au sort des autres personnes physiques ressortissantes des Etats membres. De fait, il ressort clairement de ces dispositions que la libre circulation des personnes telle qu'elle est consacrée par les deux organisations ouest-africaines implique un lien avec l'emploi. Ce lien peut s'inscrire dans le futur (la recherche de l'emploi), dans le présent (l'exercice de l'emploi), voire dans le passé (le droit de résider après avoir exercé un emploi). Aussi, dès lors que les traités de la CEDEAO et de l'UEMOA identifient nommément les travailleurs, les membres de leurs familles ainsi que les anciens et futurs travailleurs, il reste à se demander quel est le régime à appliquer aux personnes physiques considérées comme non actives.

228- Cela dit, il convient d'indiquer que les personnes physiques ne sont pas les seuls bénéficiaires concernés par les dispositions des droits de l'UEMOA et de la CEDEAO en matière de libre circulation. Les personnes morales sont également visées.

CHAPITRE II

L'ÉLARGISSEMENT DU DROIT A LA LIBRE CIRCULATION

AUX PERSONNES MORALES

229- Au lieu d'agir isolément, il est fréquent que les individus unissent leurs volontés. L'univers économique, politique, social et culturel est ainsi constitué en dehors des individus, d'une multitude de groupements dotés de la personnalité juridique que le droit désigne par l'appellation « personne morale »³¹⁸. Il y a lieu de désigner par personne morale, tout groupement doté de la personnalité juridique et qui bénéficie, à ce titre de droits et d'obligations³¹⁹. Les rédacteurs des traités instituant la CEDEAO et l'UEMOA n'ont pas manqué de percevoir que ces personnes morales sont des acteurs économiques dont la dimension et le dynamisme sont sans commune mesure, avec celles des personnes physiques ; ils ont notamment compris que l'extension du statut de bénéficiaire de la libre circulation à ces groupements serait un gage de réussite des initiatives de développement mises en œuvre et soutenues dans le cadre de l'intégration régionale.

230- Ainsi, selon l'article 92 paragraphe 2 du traité de l'UEMOA, « sont assimilées aux ressortissants des Etats membres, les sociétés et personnes morales constituées conformément à la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale et leur principal établissement à l'intérieur de l'union ». S'agissant de la CEDEAO, des dispositions presque similaires figurent à l'article 1^{er} du protocole A/SP2/5/90 du 29 mai 1990 qui vise « les sociétés de droit civil ou commercial et les autres personnes relevant du Droit Public ou Privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif ».

³¹⁸ Apparemment fasciné par ces entités, un esprit inventif a su dresser avec une particulière élégance le tableau qui suit : « la personne morale n'est pas une personne. Ni souffrante, ni aimante, sans chair et sans os, la personne morale est un être artificiel. Et Casanova le savait bien, qui poursuivait nonnes et nonnettes, mais ne tenta jamais de séduire une congrégation. On n'a jamais troussé une personne morale. On connaît la formule célèbre de Gaston Jèze : " je n'ai jamais déjeuné avec une personne morale". Pourquoi parler de personne ? A la vérité, la terminologie se comprend aisément. Qui dit personne morale dit patrimoine distinct. Or selon la théorie classique, seules les personnes peuvent être titulaires d'un patrimoine et puisque cette personne est pur esprit, elle sera qualifiée de morale et non de physique » M. Cozian, A. Viandier, F. Deboissy, *droit des sociétés*, Paris, Litec, 19^{ème} Ed., 2006, 673 p., p. 77.

³¹⁹ « Groupement doté, sous certaines conditions, d'une personnalité juridique plus ou moins complète ; sujet de droit fictif qui, sous l'aptitude commune à être titulaire de droit et d'obligation, est soumis à un régime variable, selon qu'il s'agit d'une personne morale de droit privé ou d'une personne morale de droit public », G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^{ème} ed., 2018, 2300 p., p. 1610.

231- D'emblée, il convient d'indiquer que les dispositions adoptées par les organisations régionales ouest-africaines règlent en amont différentes problématiques ayant trait à l'extension de la titularité de droits fondamentaux à des personnes morales. En effet, il aurait pu se poser la question de savoir si des droits qui, à l'instar de la liberté de circulation, sont attachés en principe à la personne humaine, pouvaient bénéficier à des entités abstraites. En la matière, Kiteri Garcia relève plusieurs inquiétudes théoriques qui portent aussi bien sur l'incompatibilité originelle entre la personnalité morale et le bénéfice de droits fondamentaux que sur l'altération desdits droits qui résulterait de leur reconnaissance à des entité abstraites³²⁰. Ainsi, il a été objecté que l'extension de ces mécanismes de protection initialement prévus pour les personnes physiques à des personnes morales porterait atteinte à la primauté de l'être humain³²¹. Au demeurant, en tenant compte de l'objectif suprême des droits fondamentaux, à savoir protéger la dignité et l'essence de la personne humaine, l'extension de ces droits à des entités abstraites reviendrait à banaliser, altérer voire dévoyer le sens et la consistance de la notion de droit fondamental³²². Au surplus, les droits fondamentaux étant considérés comme les ultimes remparts pour les êtres humains contre les excès du capitalisme, leur reconnaissance à des personnes morales tendrait à renforcer le pouvoir économique et politique d'acteurs économiques déjà puissants. En d'autres termes, octroyer des droits fondamentaux aux groupements, et singulièrement aux entreprises, serait leur conférer une protection démesurée qui renforcerait leur domination économique.

232- Face à ces réserves, la reconnaissance de droits fondamentaux à des entités abstraites pourrait résulter du fait que la personnalité morale n'est qu'une technique permettant aux personnes physiques d'exercer collectivement leur liberté ; dès lors, « si c'est bien la personne physique qui bénéficie des droits fondamentaux à l'origine, ces personnes se regroupent et l'exercice des droits devient collectif »³²³. Au surplus, on peut penser que l'extension des droits fondamentaux à des personnes morales devrait permettre de mieux prendre en compte les droits individuels, grâce notamment à leur plus grande aptitude à défendre les intérêts collectifs. Ainsi, on comprend mieux que ces acteurs d'un autre genre

³²⁰ K. Garcia, « Les droits fondamentaux des personnes morales », in F. Collart Dutilleul et F. Riem (dir.), *Droits fondamentaux, ordre public et libertés économiques*, Paris, LGDJ, 2013, 306 p., p. 79.

³²¹ G. Loiseau, « Des droits humains pour des personnes non humaines », *Recueil Dalloz*, 2011, p. 2558.

³²² K. Garcia, op. cit. p. 79.

³²³ K. Garcia, op. cit. p. 80.

aient été pris en compte dans le cadre de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA.

233- Pour parvenir à cette fin, la titularité des droits des personnes morales en matière de libre circulation a été d'emblée fondée sur leur assimilation à des personnes physiques, notamment aux ressortissants des pays membres. Celle-ci induit qu'il n'y ait aucune différence entre personnes physiques et personnes morales. Bien que critiqué pour sa « propension à surfer sur le registre de l'anthropomorphisme »³²⁴ et pour les risques d'abus et d'incohérence qu'il génère, ce procédé offre le mérite de s'inscrire dans une logique dynamique et de permettre aux bénéficiaires de revendiquer des droits qui par nature n'appartiennent qu'aux personnes physiques.

234- Dans les développements suivants, nous démontrerons que les personnes morales, en tant que bénéficiaires de la libre circulation, constituent une catégorie hétéroclite regroupant une diversité d'entités (Section I) soumises à une pluralité de conditions de jouissance (Section II).

Section I

La variété des personnes morales bénéficiaires de la liberté de circulation

235- Les personnes morales sont nombreuses et interviennent dans tous les domaines de la vie juridique. En tant que sujets de droit, elles ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits. Au premier rang de celles-ci, se trouvent les Etats³²⁵. Les organisations internationales intervenant dans le domaine de l'intégration régionale elles-mêmes sont également des personnes morales, leur personnalité juridique étant soit affirmée expressément par les traités, soit reconnue implicitement en fonction

³²⁴ Idem.

« L'affirmation des droits fondamentaux des personnes morales fait l'objet de critiques récurrentes en particulier au sein de la doctrine privatiste. Encore récemment, Véronique Wester-Ouisse, Bernard Edelman et Grégoire Loiseau ont exprimé une hostilité à l'égard d'une telle solution, qu'il s'agisse de dénoncer une "dérive technicienne et utilitariste du droit", la "marchandisation de la nature humaine" ou encore "une déculturation des droits humains" », X. Dupré de Boulois, « Les droits fondamentaux des personnes morales » in X. Bioy, *La personnalité juridique*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2013, 336 p., p. 203.

³²⁵ « L'Etat est une personne morale, c'est en cette qualité que le droit international le contemple et le traite. Plus qu'un de ses attributs légaux (car elle conditionne l'aptitude même à son concept : l'Etat existe en tant que personne morale), et c'est à ce titre que ces attributs lui sont attachés ». J. Combacau, S. Sur, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 7^{ème} édition, 2004, 809 p., p. 225.

des besoins exprimés par les Etats fondateurs lors de leur établissement³²⁶. A ce propos, il convient de préciser que l'article 88 traité de la CEDEAO précise que « la Communauté a la personnalité juridique internationale ». L'article 9 du traité de l'UEMOA stipule que « l'Union a la personnalité juridique. Elle jouit dans chaque Etat membre de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale »³²⁷.

236- Cela dit, il convient de relever que le bénéfice des droits de libre circulation des personnes reste circonscrit par les droits de la CEDEAO et de l'UEMOA aux sociétés (Paragraphe I) et à d'autres catégories bien précises de personnes morales (Paragraphe II).

³²⁶ N. Quoc Dinh, P. Daillier, A. Pellet, M. Forteau, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 8^{ème} ed., 2009, 1720 p., p. 571.

Rappelons que les organisations internationales sont définies comme « des associations d'Etats créées par un traité constitutif et dotées d'une personnalité juridique distincte de celle des états membres, disposant d'organes propres aux fins de réaliser des objectifs communs ». Idem, p. 572.

Selon Francis Wodie, « les organisations internationales sont, dans la communauté internationale des sujets, des unités irréductibles aux états. Ceux-ci sont des sujets originaires du droit international et possèdent une personnalité objective. La personnalité des organisations internationales est toute relative dans la mesure où elle naît d'un traité qui est un "res inter alios acta" à l'égard des états tiers. La personnalité de l'organisation internationale ne se révèle à leur égard qu'à la suite d'une reconnaissance. Alors que la reconnaissance d'un Etat est un acte déclaratif, la reconnaissance d'une organisation internationale est un acte constitutif », F. Wodie, *Les institutions internationales régionales en Afrique occidentale et centrale*, Paris, LGDJ, 1970, 274 p., p. 61.

³²⁷ Il est bon d'indiquer que la Cour internationale de Justice a reconnu aux organisations internationales, une personnalité fonctionnelle, dans l'affaire « la réparation des dommages subis aux services des Nations unies ». Voir à ce propos, CIJ, 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif : CIJ Recueil 1949, p. 174.

« Cette affaire était une demande d'avis adressée à la CIJ par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la question de la possibilité pour les NU de présenter une réclamation concernant un acte dommageable présumément commis par des terroristes, à savoir l'assassinat du Comte Folke Bernadotte, médiateur des NU pour la Palestine chargé de négocier une trêve à Jérusalem. L'Assemblée générale des Nations Unies voulait savoir si les NU en tant qu'organisation internationale étaient habilitées à introduire une réclamation internationale contre le gouvernement israélien visant à obtenir réparation de dommages causés aux Nations Unies ou à la victime elle-même. Pour répondre à cette question, il était nécessaire de déterminer si les NU avaient la personnalité juridique. La CIJ a déduit la personnalité juridique des NU de sa Charte et des fonctions qu'elle est habilitée à exercer : "L'organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir des droits - et elle l'a fait - qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international". La CIJ a donc estimé que la pratique des États allait dans le sens de l'attribution de la personnalité juridique aux NU à deux égards : premièrement, les Etats membres des NU ont conclu un traité par lequel ils confèrent aux NU un certain pouvoir d'action en son nom propre. Deuxièmement, la manière dont de telles compétences sont exercées constitue en soi une preuve supplémentaire des conséquences spécifiques sur le plan international et de l'acceptation par les États de l'étendue de cette personnalité », Secrétariat de la Convention européenne, « Note sur les conséquences d'une reconnaissance explicite de la personnalité juridique de l'Union et sur la fusion de la personnalité juridique de l'Union et de celles des Communautés européennes », 13 juin 2002, 9 p., p. 2, <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionId=CYq2JmdPzB1hJJ1jhqvryN9x7MMvRZvQCGdJlZrXvq7KS4HLCGD!469751194?docId=280955&cardId=280955> consulté le 22 octobre 2023.

Paragraphe I : Les sociétés

237- Il est loisible de constater que les dispositions du droit de l'UEMOA, en étendant la liberté de circulation aux sociétés, n'en donnent pas une définition claire. Ainsi, l'article 92 du traité de l'UEMOA précise que « sont assimilées aux ressortissants des Etats membres, les sociétés et personnes morales constituées conformément à la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de l'Union ». Le droit de la CEDEAO n'est pas plus précis ; l'article 1^{er} du protocole additionnel A/SP2/5/90 du 29 mai 1990³²⁸ définit le terme « Sociétés » comme désignant « les sociétés de Droit Civil ou Commercial et les autres personnes relevant du Droit Public ou Privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif ».

238- Il y a lieu dès lors, de s'attarder sur la notion de société, afin d'en préciser les contours (A) ; une fois cette tâche achevée, on s'efforcera d'en établir une typologie (B).

A- La notion de société dans les droits communautaires ouest-africains

239- La notion de société n'est pas nouvelle. Elle relève d'une définition classique (1) à laquelle la CEDEAO et l'UEMOA semblent vouloir donner une connotation particulière dans le cadre de la libre circulation (2).

1- La définition de la société en droit des affaires ouest-africain

240- Avant de s'essayer à une esquisse de définition de la notion de société, il convient de rendre compte des divergences initiales entre les Etats ouest-africains dans le domaine du droit des sociétés. En effet, devant le vide en la matière, force était de constater l'absence d'harmonisation entre les Etats de tradition civiliste et les Etats de tradition anglo-saxonne. Bien plus, les influences issues de l'histoire coloniale et des orientations religieuses ou socio-politiques ont approfondi le fossé existant aussi bien entre Etats francophones et Etats anglophones qu'entre Etats utilisant la même langue officielle. Devant cet émiettement, quatorze pays francophones issus d'Afrique occidentale et centrale ont décidé le 17 octobre 1993 d'uniformiser leur droit des affaires³²⁹, donnant ainsi corps à une

³²⁸ Protocole additionnel A/ SP 2/5/90 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

³²⁹ Le traité de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) a été signé le 17 octobre 1993 par 14 États membres de la zone franc pour réaliser l'uniformisation générale du droit des affaires en Afrique : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon,

vision jusque-là méconnue de l'intégration communautaire par le Droit³³⁰. Ils ont ainsi créé à Port-Louis, l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) aux fins de garantir une sécurité juridique et judiciaire pour les investisseurs et les entreprises. Au nombre des Etats ayant opté pour cette harmonisation, on retrouve une majorité des pays appartenant à l'espace CEDEAO-UEMOA³³¹.

241- Conformément à sa mission³³², l'OHADA s'est appliquée à élaborer un droit des affaires commun à ses Etats membres. Pour ce faire, cette organisation a adopté une pluralité d'actes juridiques immédiatement et directement applicables dans les Etats membres. On peut donc difficilement parler de « société » en Afrique subsaharienne sans faire référence au droit de l'OHADA. Comme le souligne Amadou Yaya Sarr, « contrairement au législateur communautaire européen qui, pour faciliter la liberté d'établissement et de prestation de services, est obligé de mettre en place une législation nouvelle, celui de l'UEMOA pourra dans une majorité des cas bénéficier de la complémentarité du droit communautaire de l'OHADA qui a déjà été consacré dans

Guinée équatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad, Togo. Ils ont été suivis par la suite par la Guinée-Bissau et la Guinée Conakry. Telle qu'elle est organisée par traité, l'OHADA est une organisation supranationale ; elle adopte des actes uniformes directement applicables dans les États-membres. A ce jour, dix-sept Etats sont membres de l'OHADA, à savoir : le Benin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Centrafrique, la Côte d'Ivoire, le Congo, les Comores, le Gabon, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée Equatoriale, le Mali, le Niger, la République Démocratique du Congo (RDC), le Sénégal, le Tchad et le Togo.

³³⁰ A. Cissé, « L'harmonisation du droit des affaires en Afrique : L'expérience de l'OHADA à l'épreuve de sa première décennie », *Revue internationale de Droit économique*, n°2, 2004, p. 197-225, p. 198.

³³¹ Tous les Etats membres de l'UEMOA ont intégré l'OHADA. A ceux-ci s'ajoutent plusieurs Etats membres de la CEDEAO, non membres de l'UEMOA. A ce jour, au sein de l'Afrique de l'Ouest, seuls la Gambie, le Ghana, le Liberia, le Nigeria, la Sierra Leone et le Cap Vert ne se sont pas encore insérés dans cette dynamique d'intégration juridique. Outre les problèmes politiques liés à la question de Claire Moore Dickerson évoque des obstacles liés non seulement à la langue mais aussi aux concepts juridiques : « La situation est exactement la même pour les anglophones formés en common law. Quelle que soit la technicité du droit de l'OHADA, ils n'adhéreront au traité que lorsque le droit de l'OHADA sera devenu politiquement inévitable. Dans la mesure où un droit régional uniforme facilite le commerce entre voisins, il n'est pas exclu qu'une telle exigence évolue. Ce résultat serait plus probable si les seize membres actuels de l'OHADA réussissaient à réduire le prix d'entrée pour les états anglophones de tradition juridique anglo-saxonne. (...) Le premier obstacle sur lequel butent les anglophones est la langue. (...) Les problèmes de langue ne se bornent pas aux traductions de textes : il y a également des conflits de concepts juridiques. C. M. Dickerson, « Le droit de l'OHADA dans les États anglophones et ses problématiques linguistiques », *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 60 n°1, 2008. pp. 7-17, p. 10-11.

³³² Article 1^{er} du Traité de l'OHADA : « Le présent traité a pour objet l'harmonisation du droit des affaires dans les Etats- parties par l'élaboration et l'adoption de règles communes simples, modernes et adaptées à la situation de leurs économies, par la mise en œuvre de procédures judiciaires appropriées, et par l'encouragement au recours, à l'arbitrage pour le règlement des différends contractuels ».

l'espace UEMOA »³³³. Cette affirmation vaut également pour l'ensemble de la CEDEAO dans la mesure où des efforts d'harmonisation sont initiés en vue de faciliter l'adhésion de tous les Etats de la sous-région³³⁴. En la matière, le mérite de l'OHADA est à saluer si l'on tient compte du fait que la Convention européenne sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales, signée à Bruxelles le 29 février 1968, n'a jamais pu entrer en vigueur, faute de ratification. C'est pourquoi, Emmanuel Kasigye plaide pour l'adhésion des organisations d'intégration concurrentes au Traité relatif à l'OHADA afin de combler le vide juridique actuel et parvenir à une meilleure rationalisation de l'intégration juridique³³⁵.

242- La notion de société au sens des droits de la CEDEAO et de l'UEMOA peut donc s'inspirer de la définition donnée par le droit de l'OHADA, à savoir une entité « créée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent, par un contrat, d'affecter à une activité des biens en numéraire ou en nature, dans le but de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter »³³⁶.

243- De cette définition, on peut retenir que trois éléments sont nécessaires pour caractériser une société. Le premier est l'apport, c'est-à-dire le bien que l'associé s'engage à mettre à la disposition de la société en vue de l'exploitation commune. Cet apport prend en général trois formes même si le texte de référence en distingue seulement deux. Il peut être tantôt en numéraire ou en nature, tantôt en industrie. Si les apports en numéraire et

³³³ A. Y. Sarr, *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, 654 p., p. 387, <https://books.openedition.org/puam/401?lang=fr> consulté le 20/05/2019.

³³⁴ On note que les Etats encore hésitants sont essentiellement des Etats de tradition anglo-saxonne. Les principaux obstacles semblent tenir à des problèmes de traduction, voire de tradition juridique. Du reste, ces obstacles ne sont pas considérés comme rédhibitoires. C. M. Dickerson, « Le droit de l'OHADA dans les Etats anglophones et ses problématiques linguistiques », *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 60 N°1, 2008. pp. 7-17, https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2008_num_60_1_19573 consulté le 16/09/2019.

³³⁵ E. Kagisye, « L'adhésion des organisations d'intégration au traité OHADA : un impératif pour une meilleure rationalisation de l'intégration juridique », 2017, pp. 1-23, p. 23, article en ligne disponible sur : <https://hal-auf.archives-ouvertes.fr/hal-01492410/document>, consulté le 4 septembre 2021.

³³⁶ Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique du 17 avril 1997 révisé le 30 janvier 2014. La Convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales, signée à Bruxelles le 29 février 1968 mais jamais entrée en vigueur, revient sur la notion de société dans son Article 2: «Sont également reconnues de plein droit les personnes morales de droit public ou de droit privé, autres que les sociétés mentionnées à l'article 1, remplissant les conditions prévues audit article, et qui, à titre principal ou accessoire, ont pour objet une activité économique exercée normalement contre rémunération ou qui, sans contrevenir à la loi en conformité de laquelle elles ont été constituées, se livrent en fait de manière continue à une telle activité.»

en nature constituent les sommes d'argent et les autres biens de production mis en commun par les associés pour constituer le capital social de la société, l'apport en industrie est quant à lui, l'engagement pris par un associé de consacrer tout ou partie de son activité aux affaires de la société en mettant à sa disposition ses connaissances techniques ou professionnelles ainsi que son expérience.

244- Le deuxième élément de définition de la société est l'objet social. La société est en effet constituée en vue de la réalisation de bénéfice ou d'économie à partager entre les associés. Ce critère est d'ailleurs ce qui la distingue fondamentalement des autres personnes morales de droit privé. Il peut arriver que la société ne réalise aucun bénéfice ni aucune économie mais connaisse des pertes. Il n'y a pas dans ce cas dénaturation de l'objet puisque la participation aux pertes est aussi une des conditions nécessaires à l'existence et à la validité d'une société. Le troisième élément est l'élément intentionnel, l'*affectio societatis*. Il s'agit de la volonté de s'associer qui doit mener à une collaboration active, intéressée et souvent égalitaire. Par son caractère intéressé, l'*affectio societatis* distingue la société de la simple association. Le caractère égalitaire démarque la société du contrat de travail quoique l'égalité dont il s'agit ici concerne plus les parts sociales que les personnes.

2- La définition de la société en droit de la libre circulation

245- L'article 1^{er} du protocole additionnel A/SP2/5/90 de la CEDEAO relatif à l'exécution de la troisième étape (Droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le Droit de résidence et d'établissement du 29 mai 1990 précise qu'il faut entendre par sociétés, « les sociétés de Droit Civil ou Commercial et les autres personnes relevant du Droit Public ou Privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif ». Il en ressort une vision large de la société qui ne se limite pas aux seules entités de droit civil ou commercial, mais qui englobe aussi les autres personnes relevant du droit public ou privé.

246- Seules sont exclues de la notion de société au sens du droit de la CEDEAO, les sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif³³⁷. Il convient donc de se demander s'il pourrait exister des sociétés qui ne poursuivraient pas un but lucratif ; à moins qu'il ne

³³⁷ Exclure du champ de la libre circulation les sociétés dépourvues de but lucratif peut conduire à se demander s'il peut exister des sociétés qui ne poursuivraient pas une telle visée.

s'agisse d'une reprise presque in extenso de l'alinéa 2 de l'article 58 du Traité CEE³³⁸, lequel stipulait justement que « par société, on entend les sociétés de Droit Civil ou Commercial y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes relevant du Droit Public ou Privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif ». Si tel est le cas, on serait fondé à voir dans cette formulation, la volonté d'inclure toutes « les entités participant de façon stable et continue à la vie économique dans un but de recherche de profit ou de bénéfice pour leur patrimoine »³³⁹. Cela reviendrait à inclure dans la notion de société des entités qui en sont habituellement exclues, à l'image des groupements d'intérêts économique que l'OHADA distingue formellement de la société³⁴⁰.

247- La conception englobante de la société retenue par le droit de la CEDEAO amène à se demander si celle-ci doit impérativement avoir la personnalité juridique pour bénéficier de la libre circulation des personnes. La question est d'autant plus importante que le droit des affaires de l'OHADA admet des formes de société dépourvues de personnalité juridique, à savoir, les sociétés en participation³⁴¹ et les sociétés créées de fait³⁴². A ce

³³⁸ Article 54 TFUE.

³³⁹ N. Ligneul, O. Tambou, *Droit européen du marché*, Paris, Ellipses, 2006, 248 p., p. 106.

³⁴⁰ Voir Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, notamment les articles suivants :

Article 869 : Le groupement d'intérêt économique est celui qui a pour but exclusif de mettre en œuvre pour une durée déterminée, tous les moyens propres à faciliter ou à développer l'activité économique de ses membres, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité. Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci. Il peut être constitué sans capital.

Article 870 : « Le groupement d'intérêt économique ne donne pas lieu par lui-même à réalisation et à partage des bénéfices ».

Article 871 : « Deux (2) ou plusieurs personnes physiques ou morales peuvent constituer entre elles un groupement d'intérêt économique, y compris les personnes exerçant une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Les droits des membres ne peuvent être représentés par des titres négociables ».

Article 872 : « Le groupement d'intérêt économique jouit de la personnalité morale et de la pleine capacité à compter de son immatriculation au registre du commerce et du crédit mobilier ».

³⁴¹ Article 854 de l'Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique : « La société en participation est celle dans laquelle les associés conviennent qu'elle n'est pas immatriculée au registre du commerce et du crédit mobilier. Elle n'a pas la personnalité morale et n'est pas soumise à publicité. L'existence de la société en participation peut être prouvée par tous moyens ».

³⁴² Article 864 de l'Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique : Il y a société créée de fait lorsque deux (2) ou plusieurs personnes physiques ou morales se comportent comme des associés sans avoir constitué entre elles l'une des sociétés reconnues par le présent Acte uniforme.

Article 866 : « Tout intéressé peut demander à la juridiction compétente la reconnaissance de la société créée de fait entre deux (2) ou plusieurs personnes dont il lui appartient d'apporter l'identité ou la dénomination sociale ».

propos, il convient de rappeler que l'article 92 du Traité de l'UEMOA évoque un droit pour « les sociétés et personnes morales constituées conformément à la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale et leur principal établissement à l'intérieur de l'union ». La dissociation faite dans les termes mêmes de cet article entre les vocables « société » et « personnes morales » pourrait donner à penser que des sociétés ne possédant pas la personnalité juridique seraient habilitées à jouir de la libre circulation des personnes.

248- Cependant, plusieurs indices conduisent à retenir une interprétation contraire. En effet, l'article 92 du traité de l'UEMOA exige des sociétés qu'elles soient constituées conformément à la législation des Etats membres et qu'elles soient rattachées à ceux-ci par des éléments comme le siège. Or, le siège est un des attributs de la personnalité morale. On doit conclure que seules les sociétés jouissant de la personnalité juridique peuvent prétendre au bénéfice de la libre circulation des personnes. De même, pour définir la notion générique de société, l'article 1^{er} du Protocole A/SP2/5/90 de la CEDEAO évoque les sociétés de Droit Civil ou Commercial et les autres personnes relevant du Droit Public ou Privé. C'est dire que les sociétés visées bénéficient de la personnalité juridique même si leur nature les distingue des autres personnes morales bénéficiaires de la libre circulation.

249- Cela dit, la distinction faite dans la lettre de l'article 92 entre société et personne morale n'est pas fortuite ; elle peut s'expliquer par la volonté des rédacteurs du traité de l'UEMOA de reconnaître la prééminence des sociétés qui, de toutes les personnes morales, demeurent celles qui sont les plus dynamiques dans le domaine économique et donc les plus susceptibles de bénéficier des libertés communautaires. Leur grand nombre autorise l'établissement d'une typologie.

B- La typologie des sociétés bénéficiaires de la liberté de circulation

250- Au regard de la diversité des formes de société, il importe de déterminer le type d'entités susceptibles de bénéficier de la libre circulation des personnes. Le droit de la CEDEAO établit ainsi une distinction entre les sociétés commerciales (1) et les sociétés civiles (2).

Article 867 : « L'existence d'une société créée de fait ou d'une société de fait est prouvée par tout moyen ».

1- Les sociétés commerciales

251- Conformément à l'article 6 de l'Acte uniforme modifié de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique du 30 janvier 2014, « le caractère commercial d'une société est déterminé par sa forme ou par son objet ». Les sociétés commerciales par la forme ont un caractère commercial quel que soit leur objet. L'article 6 précité les énumère de façon exhaustive³⁴³. On retrouve au sein de cette

³⁴³ Article 6 de l'Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique : « Le caractère commercial d'une société est déterminé par sa forme ou par son objet. Sont commerciales à raison de leur forme et quel que soit leur objet, les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite simple, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés anonymes et les sociétés par actions simplifiées ».

catégorie, les sociétés en nom collectif³⁴⁴, les sociétés en commandite simple³⁴⁵, les sociétés à responsabilité limitée³⁴⁶, les sociétés anonymes³⁴⁷ et les sociétés par actions simplifiées³⁴⁸.

³⁴⁴ Article 270 de l'Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique : « La société en nom collectif est celle dans laquelle tous les associés sont commerçants et répondent indéfiniment et solidairement des dettes sociales ». « La société en nom collectif (SNC) : Elle est appelée société en nom collectif (SNC) du fait qu'à l'origine, la loi exigeait que son appellation soit composée de tous les noms des associés ou de certains d'entre eux. Désormais, une quelconque appellation suffit à condition qu'elle soit suivie la mention SNC. La SNC revêt deux caractéristiques essentielles qui la distinguent des autres sociétés. D'abord, sa personnalité morale est atténuée et ensuite, elle est dominée par un fort *intuitu personae*.

-Une personnalité morale atténuée

La SNC est plus un groupement d'associés qu'une véritable société car, elle ne fait pas entièrement écran devant les associés et tout se passe comme si chaque associé agissait personnellement. Cela apparaît à trois égards : • Tous les associés outre la société elle-même, ont la qualité de commerçant (Art. 270 de l'Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique). • Tous les associés sont tenus indéfiniment et solidairement des dettes sociales (même article). Cela signifie que si la société ne paie pas ses dettes, les créanciers peuvent à tout moment, demander à n'importe quel des associés de répondre du tout sur son patrimoine propre. 2• Tous les associés sont considérés comme gérants sauf stipulation contraire des statuts qui peuvent désigner un ou plusieurs gérants (Art. 276 de l'Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique).

-Un fort *intuitu personae*

La considération de la personne des associés est à l'origine de la formation de la SNC car, celle-ci est fondée sur la confiance existant entre associés ; chacun assumant au besoin seul, les actes accomplis par les autres. De cela, il en résulte deux règles essentielles : • Les associés ne peuvent se voir imposer un coassocié et aucun d'entre eux ne peut céder ses parts sociales sans l'assentiment de tous les autres. • Le décès ou l'incapacité d'un associé met en principe fin à la société. Cette règle empêche que les autres associés subissent en continuant l'exploitation de la société, une augmentation de leur part de dette du passif social. »

A. S. Gayakoye, « Les dispositions générales de constitution d'une société commerciale en droit OHADA », Communication lors de la journée de formation et de sensibilisation organisée par le Club OHADA Niger, 24 octobre 2009, 13 p., p. 3, <https://www.ohada.com/uploads/actualite/762/communication-gayakoye-sabi-abdourahamane.pdf> consulté le 23 octobre 2023.

³⁴⁵ Article 293 de l'Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique : "La société en commandite simple est celle dans laquelle coexistent un ou plusieurs associés indéfiniment et solidairement responsables des dettes sociales dénommés « associés commandités », avec un ou plusieurs associés responsables des dettes sociales dans la limite de leurs apports dénommés « associés commanditaires » ou « associés en commandite », et dont le capital est divisé en parts sociales."

« Elle fonctionne quasiment sur les mêmes règles que la SNC notamment concernant l'*intuitu personae* et la responsabilité indéfinie et solidaire des associés. Cependant, elle s'en distingue par ses deux sortes d'associés : les commandités qui sont responsables indéfiniment avec la société du passif social et les commanditaires qui sont une sorte de bailleurs de fond dont la responsabilité est limitée à leurs apports '.

A. S. Gayakoye, « Les dispositions générales de constitution d'une société commerciale en droit OHADA », Communication lors de la journée de formation et de sensibilisation organisée par le Club OHADA Niger, 24 octobre 2009, 13 p., p.3, <https://www.ohada.com/uploads/actualite/762/communication-gayakoye-sabi-abdourahamane.pdf> consulté le 23 octobre 2023.

³⁴⁶ Article 309 de l'Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique : « La société à responsabilité limitée est

252- Lorsqu'elle n'est pas commerciale par la forme, une société peut jouir d'une telle qualification si l'activité qu'elle exerce conformément à ses statuts revêt un caractère

une société dans laquelle les associés ne sont responsables des dettes sociales qu'à concurrence de leurs apports et dont les droits sont représentés par des parts sociales ».

« C'est une société hybride empruntant à la fois les règles des sociétés de personnes et celles des sociétés de capitaux. Malgré l'existence de l'*intuitu personae* dans cette forme de société, la cession des parts sociales à des tiers est admise mais à la majorité des associés détenant les trois quarts du capital social. D'autre part, la transmission des parts sociales entre associés est libre. Outre, la responsabilité des associés est limitée à leurs apports. C'est pourquoi, la loi exige que le sigle SARL soit mentionné sur tous les actes de la société afin que les tiers soient informés de la portée des engagements qu'ils prennent avec ce type de société ».

A. S. Gayakoye, « Les dispositions générales de constitution d'une société commerciale en droit OHADA », Communication lors de la journée de formation et de sensibilisation organisée par le Club OHADA Niger, 24 octobre 2009, 13 p., p. 3, <https://www.ohada.com/uploads/actualite/762/communication-gayakoye-sabi-abdourahamane.pdf> consulté le 23 octobre 2023.

³⁴⁷ Article 385 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) définit la société anonyme comme « une société dans laquelle les actionnaires ne sont responsables des dettes sociales qu'à concurrence de leurs apports et dont les droits des actionnaires sont représentés par des actions ».

Elle se caractérise par l'absence d'*intuitu personae* des personnes qu'elle regroupe ; raison pour laquelle elle est classée parmi les sociétés de capitaux. Cependant, comme dans la SARL, la responsabilité des associés est limitée au montant de leurs apports qui prend la dénomination d'actions. Ces actions sont des titres aux porteurs ou nominatifs librement négociables auprès des associés appelés actionnaires. On peut distinguer deux sortes de société anonyme : celle qui ne fait pas appel à l'épargne publique constituée généralement entre amis, parents, ou patrons et salariés ; et celle qui fait appel à l'épargne publique qui est une société de grande taille dont les actions sont cotées en bourse. Cette dernière est la plus répandue dans la pratique. Malgré cette différence, la loi leur applique quasiment les mêmes règles.

A. S. Gayakoye, « Les dispositions générales de constitution d'une société commerciale en droit OHADA », Communication lors de la journée de formation et de sensibilisation organisée par le Club OHADA Niger, 24 octobre 2009, 13 p., p. 3, <https://www.ohada.com/uploads/actualite/762/communication-gayakoye-sabi-abdourahamane.pdf> consulté le 23 octobre 2023.

³⁴⁸ L'article 853-1 donne une définition de la société par actions simplifiées (SAS) en ces termes : « La société par actions simplifiée est une société instituée par un ou plusieurs associés et dont les statuts prévoient librement l'organisation et le fonctionnement de la société sous réserve des règles impératives du présent livre. Les associés de la société par actions simplifiée ne sont responsables des dettes sociales qu'à concurrence de leurs apports et leurs droits sont représentés par des actions ».

La création de la Société par actions simplifiée fait partie des réformes majeures introduites lors de la révision du traité de l'OHADA intervenue le 30 janvier 2014. « Les principales caractéristiques de la SAS sont les suivantes : - C'est une société par actions dont les titres sont négociables (comme ceux des SA et des SCA) ; - elle a un caractère fermé : elle n'a pas le droit de faire publiquement appel à l'épargne (Article 853-4) et peut n'être composée que d'un seul associé personne physique ou morale (cas de la SASU) ; - les statuts fixent librement la nature et les règles de fonctionnement des organes de gestion, hormis la nécessité de désigner un président habilité à la représenter, étant en outre précisé que les membres de ces organes ne sont pas soumis aux limitations de cumuls de mandats strictement imposées dans les SA ; les statuts fixent aussi librement les conditions et formes dans lesquelles sont prises les décisions collectives, sous réserve de l'obligation de faire adopter par la collectivité des associés certaines décisions. » D. Ba, « La consécration de la Société par Actions Simplifiée (SAS) par l'acte uniforme révisé : libres propos et quelques idées sur cette nouvelle forme de société en droit OHADA », 2014, article en ligne disponible sur <https://www.ohada.com/uploads/actualite/2123/consecration-sas-ausgie-reviser.pdf>. Consulté le 23 octobre 2023.

commercial. L'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique ne donne aucune indication sur la commercialité d'une activité. Il faut se référer à l'Acte uniforme OHADA portant sur le droit commercial général du 15 décembre 2010 dont l'article 3 définit l'acte de commerce comme « celui par lequel une personne s'entremet dans la circulation des biens qu'elle produit ou achète ou par lequel elle fournit des prestations de service avec l'intention d'en tirer un profit pécuniaire ».

253- Le même article établit une liste non exhaustive d'actes de commerce par nature, à savoir, « l'achat de biens, meubles ou immeubles, en vue de leur revente; les opérations de banque, de bourse, de change, de courtage, d'assurance et de transit; les contrats entre commerçants pour les besoins de leur commerce; l'exploitation industrielle des mines, carrières et de tout gisement de ressources naturelles; les opérations de location de meubles ; les opérations de manufacture, de transport et de télécommunication ; les opérations des intermédiaires de commerce, telles que la commission, le courtage, l'agence, ainsi que les opérations d'intermédiaire pour l'achat, la souscription, la vente ou la location d'immeubles, de fonds de commerce, d'actions ou de parts de société commerciale ou immobilière; les actes effectués par les sociétés commerciales ».

254- En tout état de cause, qu'elles soient commerciales par la forme ou par l'objet, ces sociétés bénéficient d'un statut qui leur permet de prétendre au bénéfice de la libre circulation des personnes. Les sociétés de droit civil sont également éligibles.

2- Les sociétés civiles

255- La société civile est la société de droit commun. En ce sens, toute société qui ne remplit pas les critères de la commercialité est une société civile. Si l'on s'en tient au droit de l'OHADA, seront considérées comme civiles, toutes les sociétés dont l'objet ne constitue pas une activité commerciale et qui n'épousent pas l'une des formes énumérées à l'article 6 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique. Les sociétés civiles ne sont pas prises en compte par le droit de l'OHADA. Pour autant, elles ne font pas l'objet d'un vide juridique ; elles relèvent plutôt du droit interne de chaque Etat. En règle générale, ces sociétés présentent la particularité d'être exclusivement des sociétés de personnes, c'est-à-dire des sociétés dans lesquelles les associés répondent des dettes sociales indéfiniment (mais non pas solidairement) sur leur patrimoine personnel et dont les parts sociales ne peuvent être cédées qu'avec l'agrément

de tous les associés. Cette forme de société est fréquemment utilisée dans le secteur immobilier (avec notamment les sociétés civiles immobilières), par des personnes exerçant la même profession libérale (les sociétés civiles professionnelles de médecins, de notaires, etc.) ou en matière agricole.

256- Si l'article 1^{er} du Protocole A/SP2/5/90 de la CEDEAO se limite à la distinction entre la société commerciale et la société civile, d'autres dispositions du droit de la CEDEAO évoquent une forme particulière de société de plus en plus répandue, à savoir, la société coopérative. Ainsi, l'article 1er du Protocole Additionnel A/SP1/7/85 du 6 juillet 1985 de la CEDEAO portant Code de conduite pour l'application du Protocole sur la libre circulation des personnes précise : « dans le présent Protocole, ainsi que dans les autres Protocoles relatifs à l'exécution des différentes étapes du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, on entend par: (...) «Sociétés » toutes sociétés y compris les sociétés coopératives et toutes autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif ». Il en ressort que ledit texte intègre à la notion de société, les sociétés coopératives. L'importance de ces structures est telle que l'OHADA leur a consacré l'acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives en date du 15 décembre 2010 dont l'article 4 définit la société coopérative comme « un groupement autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire les aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs, au moyen d'une entreprise dont la propriété et la gestion sont collectives et où le pouvoir est démocratiquement exercé selon des principes coopératifs ». Leur but n'est pas de réaliser et de partager un profit, mais d'améliorer le sort de leurs membres qui reçoivent éventuellement des ristournes sur les résultats bénéficiaires. A ce propos, les sociétés coopératives sont guidées par un certain nombre de principes énumérés à l'article 6 de l'Acte uniforme qui leur est dédié, à savoir : « l'adhésion volontaire et ouverte à tous, le pouvoir démocratique exercé par les coopérateurs, la participation économique des coopérateurs, l'autonomie et l'indépendance, l'éducation, la formation et l'information, la coopération entre organisations à caractère coopératif, l'engagement volontaire envers la communauté ».

257- En somme, il convient de relever que les sociétés, de par leur diversité, ont vocation à être des acteurs de premier plan dans la mise en œuvre de la libre circulation dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Elles ne sont pas les seules entités à bénéficier de la libre circulation ; d'autres personnes morales peuvent être concernée.

Paragraphe II : Les autres personnes morales

258- En dehors des sociétés, le droit communautaire ouest-africain offre à d'autres personnes morales la possibilité de circuler librement dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Cette extension qui reste un moyen d'optimiser la portée des libertés communautaires n'en demeure pas moins équivoque du fait de l'absence de précision quant au type de personnes morales visées. Face à ce silence, la question se pose de savoir si toutes les personnes morales qui rempliraient les conditions établies expressément par les traités pourraient, par cela seul, bénéficier de la libre circulation.

259- En toute logique, l'existence d'un but lucratif devrait constituer un prérequis (A). A partir de ce critère, on s'efforcera à établir la typologie des autres personnes morales bénéficiaires des libertés communautaires (B).

A- L'exigence d'un but lucratif

260- L'exigence d'un but lucratif pour qualifier les personnes morales bénéficiaires de la liberté de circulation résulte de l'esprit général du système et de la portée économique des libertés communautaires. Nous verrons que cette exigence se traduit par l'exclusion de entités sans but lucratif (1) avant de constater la consécration d'une conception extensive de ce critère (2).

1- L'exclusion des personnes morales sans but lucratif

261- En principe, les personnes morales sont des groupements auxquels on a reconnu la personnalité juridique pour leur permettre d'exercer leur aptitude à avoir des droits et des obligations. De cette définition, il résulte qu'une myriade d'entités peuvent prétendre à l'exercice de cette faculté. Outre l'Etat et les organisations internationales, les différentes branches du droit offrent de découvrir un nombre impressionnant de personnes morales.

262- Et ce nombre varie en fonction des systèmes juridiques auxquels on se réfère. De là découle l'impérieuse nécessité de circonscrire le bénéfice de la libre circulation à des personnes morales choisies selon des critères objectifs.

263- Dans l'analyse de ces critères posés par l'ordre communautaire, on peut percevoir la conjonction entre des éléments explicites et des éléments implicites. Si les éléments explicites correspondent aux critères formels qui seront étudiés ultérieurement, les éléments implicites, quant à eux, relèvent des motivations profondes du principe de libre circulation. En effet, il est clairement établi que la consécration des libertés communautaires répond à des desseins économiques. Il s'ensuit que le droit à la libre circulation est principalement un droit de portée économique. Cette prééminence de la vision économique avait déjà été relevée dans le cas des personnes physiques, notamment en référence à la préséance des travailleurs communautaires par rapport aux autres catégories de bénéficiaires. Elle est désormais confirmée dans le cas des personnes morales par l'exigence d'un but lucratif. Ainsi, « l'exclusion des "sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif" est étroitement liée à l'exercice par les personnes morales concernées d'une activité économique, dont dépend aussi la reconnaissance du droit des personnes physiques à bénéficier de la liberté d'établissement »³⁴⁹

264- Une telle exigence peut d'ailleurs trouver son fondement dans l'article 1er du protocole A/SP2/5/90 de la CEDEAO en date du 29 mai 1990 qui exclut les sociétés « qui ne poursuivent pas de but lucratif ». En effet, s'il est exigé des sociétés un but lucratif, il est fort probable que les autres personnes morales soient astreintes au même type d'exigence. Cette précision faite, il y a lieu d'appréhender la notion de « but lucratif ».

2- La conception extensive du but lucratif

265- En excluant les entités dépourvues de but lucratif du bénéfice de la libre circulation des personnes, le droit communautaire ouest-africain érige la notion de but lucratif en critère de distinction et de catégorisation des personnes morales. En fait, cette notion a été utilisée dans l'article 1er du protocole A/SP2/5/90 de la CEDEAO en date du 29 mai 1990, dans une première approche, pour servir de ligne de démarcation entre la société et les entités qui s'en rapprochent d'un côté, et de l'autre, les groupements dépourvus de but lucratif. Pour autant, la notion de but lucratif n'a pas reçu de définition en droit communautaire ouest-africain.

³⁴⁹ Ph. Léger (dir.), *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Paris, Dalloz, 2000, 2272 p., p. 426.

266- En droit français, le critère du but lucratif a été formalisé et précisé depuis l'arrêt de la Cour de cassation française rendu le 11 mars 1914 à propos de la Caisse rurale de la commune de Manigod³⁵⁰. Il en ressort que « l'expression bénéfice s'entend d'un gain pécuniaire ou d'un gain matériel qui ajouterait à la fortune des associés »³⁵¹. A partir de cette jurisprudence, le but lucratif a été perçu comme impliquant non seulement la réalisation de bénéfice, mais aussi la répartition du bénéfice réalisé entre les associés³⁵².

267- Il semble cependant que le texte de l'article 1^{er} du Protocole Additionnel A/ SP 2/5/90 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement signé le 29 mai 1990 qui du reste est similaire au libellé de l'article 54 TFUE³⁵³, appelle une vision moins restrictive. Selon Christian Gavalda et Gilbert Parleani, « la notion [de but lucratif] est ici

³⁵⁰ Cour de cassation française, chambres réunies, 11 mars 1914, Caisse rurale de la Commune de Manigod c/ Administration, <https://www.legifrance.gouv.fr> consulté le 20/10/2019.

³⁵¹ Idem.

³⁵² En l'espèce la Caisse rurale de Manigod, société coopérative de crédit à capital variable empruntait de l'argent à ses membres ou à des personnes extérieures pour faire des prêts aux adhérents à un taux légèrement supérieur. Suite à un refus de paiement d'une taxe d'enregistrement, l'Administration avait saisi le Tribunal qui prononça un jugement en sa faveur. Mécontente, la Caisse Rurale de Manigod forma un pourvoi en cassation.

Le problème se posait du statut juridique de la Caisse rurale de Manigod. S'agissait-il d'une société ou d'une association ? Cette affaire fournit à la Cour de cassation française l'occasion d'énoncer le critère de distinction entre la société et l'association, à savoir la notion de partage des bénéfices entre associés.

Il en ressort que la société est un contrat conclu entre plusieurs personnes qui mettent en commun des biens ou leur travail en vue de partager le bénéfice qui pourra en résulter alors que dans l'association l'objectif n'est pas lucratif. Dans l'association en effet, plusieurs personnes mettent en commun leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que le partage des bénéfices éventuellement réalisés. La Cour de cassation française a pu préciser en outre ce qu'il faut entendre par la notion de bénéfice. La question présente un intérêt car les associations peuvent parfois être amenées à mettre des fonds à la disposition de leurs membres. La notion de bénéfice est définie comme « un gain pécuniaire ou matériel qui ajouterait à la fortune des associés ».

En l'espèce, c'est la qualification d'association qui fut retenue. Les prêts que la caisse rurale a pu octroyer à ses membres avec des taux d'intérêt avantageux ne pouvaient s'analyser en une distribution de bénéfices (s'agissant de prêts, ils doivent être remboursés à l'association et ne peuvent s'apparenter à des bénéfices). Deuxième élément dont on pouvait discuter en l'espèce, les statuts prévoyaient qu'en cas de dissolution de la caisse, les réserves constituées de tous les bénéfices accumulés seraient distribuées aux sociétaires. Cette distribution des réserves (prévue exceptionnellement en cas de dissolution) ne peut s'apparenter en un partage de bénéfices. Il s'agit davantage d'un remboursement des sociétaires que d'une distribution des bénéfices qui se fait en principe à chaque fin d'exercice. En outre, tous les membres n'avaient pas vocation à percevoir lesdites réserves.

³⁵³ Aux termes de l'article 48 TCE (article 54 TFUE), « les sociétés constituées en conformité de la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissant des États membres. Par sociétés on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif ».

encore communautaire. Elle ne saurait dépendre du critère français qui provient du célèbre arrêt des chambres réunies de la Cour de cassation du 11 mars 1914, dans l'affaire de la Caisse rurale de la commune de Manigod. Il n'est donc pas nécessaire que l'activité de la « société » puisse donner naissance à « un gain pécuniaire, ou à un gain matériel, qui ajouterait à la fortune des associés ». Un tel critère exclurait en particulier les groupements d'intérêt économique. Le « but lucratif » est ici synonyme de participation à la vie économique, dans un but de recherche de profit ou de bénéfice pour le patrimoine de l'être moral »³⁵⁴. Pour Nathalie De Grove-Valdeyron, « La perception d'une rémunération en contrepartie de l'activité économique est suffisante, voire simplement la réalisation d'économies, la frontière étant celle de l'activité désintéressée »³⁵⁵. Ainsi, il apparaît que le caractère lucratif peut être apprécié aussi bien au niveau de la finalité que de la nature de l'activité et que les deux points de vue doivent être dissociés. Une personne morale qui n'a pas pour finalité de réaliser et de partager des bénéfices peut être amenée à exercer des activités lucratives.

268- Ainsi, concernant le droit de l'Union européenne, Laetitia Driguez note que « les interprétations tant institutionnelles de la Commission européennes et doctrinales convergent pour considérer que par “sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif”, il faut entendre les organisations ayant une activité désintéressée en ce sens qu'elles ne recherchent aucun profit et fonctionnent selon des principes non marchands, de gratuité souvent, et grâce à la subvention, le don et le bénévolat »³⁵⁶. Sur ce point, il convient de relever que la notion d'organisation ou d'association à but non lucratif apparaît dans la directive européenne 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics³⁵⁷. En effet, l'article 10.H de ladite directive indique que « la présente directive ne s'applique pas aux marchés publics de services ayant pour objet (...) les services de défense civile, de protection civile et de prévention des risques qui sont fournis par des organisations ou des associations à but non lucratif et qui relèvent des codes excepté les

³⁵⁴ C. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l'Union Européenne*, Paris, LEXISNEXIS, 4^{ème} éd., 2002, 540 p., p.51.

³⁵⁵ N. De Grove-Valdeyron, « Établissement », *Répertoire de droit communautaire*, Paris, Dalloz, 2011.

³⁵⁶ L. Driguez, « De l'intérêt de créer un nouveau concept : la lucrativité limitée », *CIRIEC working papers*, n°2019/08, 28 p., p.11, <https://www.ciriec.uliege.be/repec/WP19-08.pdf> consulté le 23 octobre 2023.

³⁵⁷ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, Journal officiel de l'Union européenne, L94/65, 28.3.2014.

services ambulanciers de transport de patients »³⁵⁸. Appelée à préciser la portée de cette exception, la Cour de justice a indiqué dans l'arrêt Falck que « constituant des organisations ou des associations à but non lucratif », au sens de l'article 10, sous h), de la directive 2014/24, les organisations ou les associations ayant pour objectif d'assumer des missions sociales, qui sont dépourvues de finalité commerciale, et qui réinvestissent d'éventuels bénéfices en vue d'atteindre l'objectif de l'organisation ou de l'association »³⁵⁹. Laetitia Driguez déduit de cet arrêt que la notion d'organisation à but non lucratif est « une notion autonome du droit de l'Union, c'est-à-dire indépendante des qualifications nationales »³⁶⁰ et qu'elle « renvoie aux entités désintéressées sans vocation commerciale à réaliser des bénéfices sur la base de leur activité »³⁶¹.

269- A l'appui de cette interprétation restrictive de la notion de but non lucratif, on peut convenir que la prise en compte du but lucratif se ramène à exclure les activités désintéressées et à viser certaines catégories de personnes morales qu'il importe d'identifier.

B- La typologie des autres personnes morales bénéficiaires de la libre circulation

270- Le Traité de l'UEMOA prévoit l'extension des libertés communautaires à des personnes morales autres que les sociétés. Il n'apporte cependant pas plus de précision quant à la nature ou au statut de ces groupements. Cela pourrait autoriser à penser que tout groupement qui possède la personnalité juridique et jouit d'une capacité d'action propre peut se prévaloir des droits rattachés aux libertés communautaires, pour peu que celui-ci exerce des activités économiques. Cette position rejoint celle exprimée par l'avocate générale Juliane Kokott, dans ses conclusions sous l'arrêt *Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements* du 21 décembre 2016, à propos du point

³⁵⁸ Le préambule de cette directive indique que : « la présente directive ne devrait pas s'appliquer à certains services d'urgence lorsque ceux-ci sont fournis par des organisations ou associations à but non lucratif, étant donné qu'il serait difficile de préserver la nature particulière de telles organisations si les prestataires de services devaient être sélectionnés conformément aux procédures définies dans la présente directive. Il convient toutefois que cette exclusion n'aille pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire ».

³⁵⁹ CJUE, 21 mars 2019, *Falck Rettungsdienste GmbH, Falck A/S contre Stadt Solingen*, aff. C-465/17, ECLI:EU:C:2019:234, pt 59.

³⁶⁰ L. Driguez, op. cit., p. 13.

³⁶¹ Idem.

de savoir si une entité comme un « trust » constitué conformément à la législation britannique est une « autre personne morale » au sens de l'article 54 du TFUE et peut se prévaloir des libertés fondamentales consacrées par le traité FUE. Il en ressort que la notion d'« autre personne morale » couvre « toute unité organisationnelle à l'aide de laquelle ses membres (c'est-à-dire les personnes qui utilisent la structure) peuvent agir dans l'ordre juridique. Du fait que l'unité organisationnelle (par opposition à chacun de ses membres pris individuellement) peut être affectée en tant que telle, elle doit disposer d'une certaine autonomie qui lui permet d'agir en tant que telle dans l'ordre juridique. Elle doit ainsi disposer de la capacité de formation d'une volonté individuelle, et dès lors se distinguer des personnes qui l'utilisent »³⁶². Cette lecture correspond au droit de la CEDEAO dont le traité fondateur vise aussi bien les personnes morales de droit privé (1) que celles qui relèvent du droit public (2).

1- Les personnes morales de droit privé

271- Il serait laborieux de tenter de dresser une liste exhaustive des personnes morales de droit privé qui, en dehors des sociétés, sont les plus susceptibles de bénéficier des libertés communautaires. Leur nombre et leurs appellations varient en fonction des systèmes juridiques et des héritages reçus du colonisateur. On peut cependant énoncer celles qui sont les plus répandues et sont susceptibles de se retrouver dans la plupart des systèmes juridiques. Nous nous limiterons donc aux groupements d'intérêts économiques et aux associations.

272- Très proches de la société, les Groupements d'Intérêt Economique (GIE) sont définis par Gérard Cornu comme des personnes morales « constituées entre deux ou plusieurs entités économiques industrielles et/ou commerciales dans le but de prolonger l'activité préexistante de leurs membres pour la faciliter ou la développer »³⁶³. Ils sont régis dans l'espace OHADA par les articles 869 à 885 de l'acte Uniforme sur les Sociétés

³⁶² Voir à ce propos, « Conclusions de l'avocat général Mme Juliane Kokott présentées le 21 décembre 2016 (1) Affaire [C-646/15](#) Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements contre Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (demande de décision préjudicielle formée par le First-tier Tribunal (Tax Chamber) du Royaume-Uni) » disponible sur [EUR-Lex - 62015CC0646 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) consulté le 18 janvier 2022.

³⁶³ - G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 6^{ème} Edition, 1987, 1521 p., p. 401.

Commerciales et le Groupement d'Intérêt économique. Il en ressort que le Groupement d'Intérêt Economique qui peut être constitué sans capital entre des personnes physiques ou par des personnes morales a pour « but exclusif de mettre en œuvre pour une durée déterminée tous les moyens propres à faciliter ou à développer l'activité économique de ses membres, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité »³⁶⁴. Loin de viser la réalisation ou le partage des bénéfices entre les associés³⁶⁵, le Groupement d'Intérêt Economique offre un cadre de coopération approprié aux autres acteurs économiques qui peuvent à travers cette structure faire face à des défis qu'ils pourraient difficilement relever individuellement.

273- A côté des Groupements d'Intérêt Economique, les libertés communautaires peuvent être étendues aux associations définies comme des « groupements de droit privé constitués entre des personnes qui décident de mettre en commun de façon permanente leur connaissance ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices »³⁶⁶. Par définition, les associations ne visent pas la recherche du profit mais plutôt l'accomplissement d'un idéal. Elles paraissent donc à première vue aux antipodes du type d'entités susceptible de bénéficier de la libre circulation³⁶⁷. Mais en même temps que l'évolution de la notion de but lucratif, on constate de plus en plus que certaines associations et non des moindres sont présentes sur le terrain économique où elles entrent en concurrence avec les sociétés ; ces groupements manient des capitaux considérables, réalisent un chiffre d'affaires énorme, emploient des centaines, voire des milliers de salariés et réalisent même des bénéfices que par pudeur on appelle excédents³⁶⁸. De ce fait, il est

³⁶⁴ Article 869 de l'Acte Uniforme sur les Sociétés Commerciales et le Groupement d'Intérêt économique : « Le groupement d'intérêt économique est celui qui a pour but exclusif de mettre en œuvre pour une durée déterminée, tous les moyens propres à faciliter ou à développer l'activité économique de ses membres, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité. Son activité doit se rattacher à l'activité économique de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci. Il peut être constitué sans capital ».

Article 871 : Deux (2) ou plusieurs personnes physiques ou morales peuvent constituer entre elles un groupement d'intérêt économique, y compris les personnes exerçant une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Les droits des membres ne peuvent être représentés par des titres négociables.

³⁶⁵ Article 870 de l'Acte uniforme : « Le groupement d'intérêt économique ne donne pas lieu par lui-même à réalisation et à partage des bénéfices ».

³⁶⁶ - G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 6^{ème} Edition, 1987, 839 p., p. 1521.

³⁶⁷ -Le secteur de prédilection des associations est vaste ; il englobe les activités politiques, syndicales, artistiques, sportives, charitables et même religieuses.

³⁶⁸ - M. Cozian, A. Viandier, F. Deboissy, *Droit des sociétés*, Paris, Litec, 19^{ème} Ed., 2006, 853 p., p. 9.

quasiment impossible de dénier le droit de se prévaloir des libertés communautaires à de telles entités dès lors qu'il est établi qu'elles exercent une activité économique.

274- Il en va de même des personnes morales de droit public.

2- Les personnes morales de droit public

275- L'intervention des personnes publiques dans l'économie est une réalité en Afrique, notamment dans les Etats ouest-africains depuis la période des indépendances. Pierre Jacquemot notait à ce propos que « Jusqu'en 1980, la tendance dominante en Afrique subsaharienne a été celle d'une extension continue de l'emprise étatique. Certes, le phénomène n'a pas atteint le même degré dans tous les pays, en raison notamment de la diversité de leurs options politiques ; mais même dans ceux où le projet défendu par les groupes au pouvoir était de créer à terme une économie fondée sur les mécanismes de marché et de faciliter l'éclosion d'un secteur national privé associé aux capitaux étrangers, les interventions de l'Etat apparaissaient comme le vecteur naturel du développement. Affirmé de manière officielle ou diffuse, le rôle prééminent de l'Etat et de son administration relevait de l'évidente nécessité »³⁶⁹. Mouhamadou Deme fait le même constat : « depuis les indépendances, le rôle du secteur public s'est considérablement accru dans les pays africains au sud du Sahara. Les raisons de ce développement ne sont pas fortuites ; elles tiennent à des considérations économiques, politiques et sociales. On conçoit dès lors que ces pays aient voulu marquer l'économie de leurs poids en se dotant d'entreprises publiques réputées créatrices d'emplois et de valeur ajoutée. Ces pays, qu'ils se réclament de la tradition socialiste ou du libéralisme économique, ont encouragé la création d'entreprises publiques selon des considérations d'indépendance économique à l'égard de la puissance colonisatrice (contrôles des ressources) ou afin de faire profiter leurs Etats d'une manne financière »³⁷⁰.

276- Cette tendance est confirmée dans une note du Fonds Monétaire International : « Le secteur des entreprises publiques en Afrique subsaharienne a des incidences systémiques

³⁶⁹ P. Jacquemot, « La désétatisation en Afrique subsaharienne. Enjeux et perspectives », *Tiers-Monde*, tome 29, n°114, 1988. pp. 271-293, p. 271 <https://doi.org/10.3406/tiers.1988.3540>

³⁷⁰ M. Deme, « Les privatisations, une solution pour l'Afrique ? ». *Politiques et management public*, vol. 13, n° 2, 1995. pp. 97-140, p. 98, https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1995_sup_13_2_3394 consulté le 24 octobre 2023.

sur les finances publiques et l'économie en général. Dans un sous-ensemble de pays d'Afrique subsaharienne, les entreprises publiques tiennent une place importante dans les bilans du secteur public : leurs passifs représentent en moyenne 20 % du PIB et leurs actifs environ 32 % du PIB. Aux fins de la présente note, le terme "entreprises publiques" renvoie aux entités considérées comme des établissements publics selon les critères définis dans l'édition 2014 du Manuel des statistiques de finances publiques du FMI, par opposition aux entreprises parapubliques qui pourraient être constituées sous une forme juridique ressemblant à celle des entreprises publiques, mais qui exercent en fait des fonctions d'administration publique »³⁷¹.

277- L'intervention de l'Etat dans l'économie peut donc revêtir plusieurs formes dont celle de l'entreprise publique³⁷² que le droit de l'UEMOA appréhende comme des entreprises sur lesquelles « les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent »³⁷³. Si en règle générale, ces entreprises contrôlées par les personnes publiques prennent la forme de sociétés nationales, de sociétés d'Etat ou de sociétés d'économie mixte relevant pour la plupart du droit privé, les entreprises publiques peuvent relever du droit public ou à tout le moins d'une législation spéciale exorbitante du droit commun.

278- Hérité du droit français, l'établissement public industriel et commercial (EPIC) fait également partie de ces personnes morales de droit public qui disposent d'une personnalité juridique distincte de l'Etat et de l'autonomie financière ainsi que de compétences d'attribution spéciales dans le domaine économique. A ce titre, les entités relevant de cette qualification devraient pouvoir logiquement jouir de la libre circulation des personnes. L'EPIC se caractérise par quatre principes, à savoir, la personnalité morale, l'autonomie financière, un objet industriel et commercial et un mode de gestion plus ou moins proche de celui des entreprises privées bien qu'il soit marqué par la forte tutelle de l'Etat ou

³⁷¹ J. Harris, B. Imbert, P. Medas, J. Ralyea, A. Singh, « Aide de l'Etat aux entreprises publiques : possibilités en Afrique subsaharienne », FMI, *Covid Special notes*, 15 juin 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/French/frspecial-series-on-covid19government-support-to-stateowned-enterprises-options-for-subsaharan-afric.ashx> consulté le 24 octobre 2023.

³⁷² P.P. Van Gehuchten, « Secteurs publics et droit communautaire : quelle constitutionnalisation, de quelles entreprises publiques ? », *Droit et société*, n°53, 2003, p. 111-134.

³⁷³ Article 1 paragraphe 1 de la directive n° 01/2002/cm/UEMOA du 23 mai 2002 relative à la transparence des relations financières d'une part entre les états membres et les entreprises publiques et d'autre part entre les états membres et les organisations internationales ou étrangères. Cette définition se retrouve en droit européen en des termes similaires. Voir M. Bazex, « L'entreprise publique et ses missions d'intérêt général », in *L'entreprise dans le marché unique européen*, Paris, la documentation française, 1995, 357 p., p. 133.

d'autres collectivités publiques. A titre d'exemple, il ressort de la lecture des dispositions de la loi ivoirienne n°2020-627 du 14 août 2020 fixant les règles relatives aux Etablissements Publics Nationaux et portant création de catégories d'Etablissements Publics Nationaux, que l'établissement public à caractère industriel et commercial est une personne morale de droit public dotée de la personnalité juridique et disposant de l'autonomie administrative et financière dont l'objet est de remplir des missions de service public à caractère industriel ou commercial et dont les ressources résultent principalement des redevances perçues sur les usagers³⁷⁴. De même, la loi sénégalaise d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique définit les EPIC comme des « personnes morales de droit public investies d'une mission de service public présentant un caractère marchand ou exercée avec une contre- partie financière »³⁷⁵.

279- Au total, on peut retenir que la notion de « personnes morales » utilisée par les dispositions de communautaire est d'un contenu large et extensible. Cependant,

³⁷⁴ Article 2 de la loi n°2020-627 du 14 août 2020 fixant les règles relatives aux Etablissements Publics Nationaux et portant création de catégories d'Etablissements Publics Nationaux : Au sens de la présente loi, on entend par Etablissement public national, toute personne morale de droit public, dotée de la personnalité juridique et disposant de l'autonomie administrative et financière dont l'objet exclusif et spécialisé est de remplir une mission de service public en suivant des règles adaptées à sa mission et comportant des contraintes et des prérogatives de droit public. (...) Etablissement Public à caractère Industriel et commercial, tout établissement public national qui remplit des missions de service public spécialisée à caractère industriel et commercial dont les ressources proviennent principalement des redevances perçues sur les usagers.

Article 56 : « les ressources propres des Etablissements publics à caractère industriel et commercial doivent couvrir au moins soixante pour cent (60%) de leurs budgets ».

Article 58 : « les Etablissements Publics à Caractère industriel et commercial n'ont pas la qualité de commerçant. Toutefois sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 34 de la présente loi, ils gèrent leurs activités selon les règles applicables à une entreprise commerciale de droit privé ». Voir à ce propos, Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire, n° 19, Numéro spécial, 09 novembre 2020, pp. 609-615, p. 610 ; p. 614.

³⁷⁵ Article 6 de la loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique : « Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sont des personnes morales de droit public investies d'une mission de service public présentant un caractère marchand ou exercée avec une contre- partie financière. Les EPIC ont vocation à réaliser un profit. Les EPIC peuvent, après avis conforme du Comité de Suivi du Secteur parapublic vise à l'article 47 de la présente loi, prendre des participations dans les sociétés de droit privé. Leurs ressources proviennent essentiellement de leurs activités propres. Les EPIC peuvent bénéficier de subventions publiques ». Voir à ce propos, Journal officiel de république du Sénégal, n°7516, numéro spécial, pp 353-365, p.365, <https://www.sentresor.org/app/uploads/loi-dorientation-n%C2%B02022-08-JO-du-19-04-2022-relative-au-secteur-parapublic.pdf> consulté le 24 octobre 2023.

l'appartenance à cette catégorie ne garantit pas pour autant un accès effectif à la liberté de circulation. Encore faut-il que les entités concernées remplissent des conditions précises.

Section II

La pluralité des conditions d'accès des personnes morales à la liberté de circulation

280- L'accès des personnes morales à la liberté de circulation est organisé par le droit communautaire ouest-africain. Aux termes de l'article 92 paragraphe 2 du traité de l'UEMOA, « sont assimilées aux ressortissants des Etats membres, les sociétés et personnes morales constituées conformément à la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale et leur principal établissement à l'intérieur de l'union ». Ces termes se retrouvent, à quelques différences près, à l'article 3 du protocole A/SP2/5/90 de la CEDEAO relatif à l'exécution de la troisième étape (Droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le Droit de résidence et d'établissement, en date du 29 mai 1990 : « les sociétés constituées en conformité des lois et règlements d'un Etat Membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent Protocole, aux personnes physiques ressortissants des Etats Membres. Toutefois, dans le cas où elles n'ont, dans un Etat Membre, que leur siège statutaire, leur activité doit présenter un lien effectif et continu avec l'économie de cet Etat Membre ».

281- Il en ressort que l'accès aux libertés communautaires nécessite une reconnaissance des personnes morales susceptibles de l'exercer. Cette reconnaissance est subordonnée au rattachement des personnes morales à l'ordre juridique communautaire. Au regard des dispositions de droit communautaire, ce rattachement relève à la fois d'un critère subjectif, à savoir, le rattachement juridique aux Etats membres (Paragraphe I), et d'un critère objectif matérialisé par la présence de la personne morale dans l'espace communautaire (Paragraphe II).

Paragraphe I : Un critère subjectif : le rattachement juridique aux Etats membres

282- S'agissant de la détermination des personnes morales susceptibles de bénéficier de la libre circulation, les droits de la CEDEAO et de l'UEMOA imposent que celles-ci soient « constituées conformément à la législation des Etats membres ». Cette condition semble faire référence au rattachement des bénéficiaires à un Etat membre. Selon Alain Pujiner, le rattachement est « la technique fondamentale (...) pour établir un lien entre une situation donnée et un ou des Etats afin d'en tirer certaines conséquences juridiques »³⁷⁶. A l'analyse, les dispositions utilisées par les organisations régionales ouest-africaines cachent mal l'impuissance du droit communautaire à définir un système commun de rattachement des personnes morales (B). Le renvoi aux systèmes nationaux est donc une solution par défaut (A).

A- Le renvoi aux systèmes de rattachement des droits nationaux

283- La référence à la législation des Etats membres pour l'identification des personnes morales susceptibles de bénéficier du principe de libre circulation ne semble pas anodine. Elle pourrait être la conséquence de la prise en compte de la souveraineté des Etats membres. Selon la doctrine, une société se rattache à un Etat quand elle en est ressortissante et, par conséquent, lorsqu'elle possède la nationalité de cet Etat³⁷⁷. Ainsi, pour Alain Pujiner, « il faut décider quelles sociétés ou associations sont nationales juridiquement »³⁷⁸. Ce rattachement étatique soulève d'emblée la question de la nationalité des personnes morales (1) ainsi que celle ayant trait aux multiples critères qui la déterminent (2).

1- La question de la nationalité des personnes morales

284- La question de la nationalité des personnes morales se pose principalement en raison du développement considérable des activités internationales de celles-ci. Dès lors que ces

³⁷⁶ A. Pujiner, « la personnalité morale et son rattachement en droit international privé », *Les cahiers de droit*, volume 31, numéro 4, 1990, pp. 1049–1073, p. 988.

³⁷⁷ B. Goldman « la nationalité des sociétés dans la Communauté économique européenne », in *Travaux du Comité français du droit international privé : vingt-septième à trentième année 1966-1969*, pp. 215-243; p. 220, Paris, Dalloz, 1976, <https://www.persée.fr> consulté le 20/10/2019.

³⁷⁸ Alain Pujiner, op. cit.

activités dépassent le cadre de l'ordre juridique interne, il y a lieu de résoudre la problématique de leur rattachement étatique. En tout état de cause, on peut se demander si les personnes morales peuvent, à l'instar des personnes physiques, se voir attribuer tous les droits et devoirs inhérents à la nationalité d'un Etat donné.

285- Ce débat a pendant un certain temps animé la doctrine du droit international privé³⁷⁹. Pour certains auteurs, la nationalité stricto sensu ne serait applicable qu'aux personnes physiques. Si l'on retient la définition communément admise de la nationalité des individus, à savoir, l'appartenance juridique d'une personne à la population constitutive d'un Etat, cette dernière ne vaudrait pas pour les personnes morales. C'est pourquoi, il serait plutôt préférable de parler d'allégeance pour qualifier le lien de rattachement étatique³⁸⁰. Pour d'autres auteurs, à partir du moment où la réalité des personnes morales est reconnue au même titre que les personnes physiques, celles-ci devraient être soumises à leur loi nationale pour tout ce qui concerne leur statut personnel. Le concept de nationalité étant unique, il évoque l'aptitude à être titulaire de droit ou d'obligations, et ce, qu'il s'agisse d'individus ou d'entités. La nationalité existerait donc pour les personnes morales même si elle n'est pas de la même nature que celle des personnes physiques. D'ailleurs, l'exigence d'une nationalité serait même plus impérieuse pour la personne morale, car « un individu peut ne pas avoir de nationalité : une société en a nécessairement une »³⁸¹.

286- Comme le note Rabaï Boudherhem, la doctrine majoritaire aujourd'hui accepte largement la notion de nationalité des personnes morales³⁸². Celle-ci doit être prise en considération pour déterminer l'étendue de la jouissance des droits de la personne morale, les traités internationaux dont elle peut revendiquer le bénéfice et enfin l'Etat habilité à

³⁷⁹ R. Boudherhem, *La nationalité des Sociétés en Droit français*, Université de Bourgogne, Thèse de doctorat en droit privé, 2012, 418 p., p. 28, <https://tel.archives-ouvertes.fr> consulté le 20/10/2019.

³⁸⁰ « On a fait valoir que la nationalité au sens strict suppose l'existence d'un rapport politique voire sentimental entre un individu et un Etat. Or, rien de tel ne se rencontre à propos des sociétés. La nationalité a pour conséquence essentielle, sinon unique de déterminer la loi applicable à la personne morale. C'est une question relevant du droit privé. On a également constaté, sur un plan plus technique que la nationalité des personnes physique est un concept unitaire... On conclue que le concept d'allégeance ou de rattachement aurait été plus adéquat que celui de nationalité ». J. Frossard, « Un vide législatif : la nationalité des sociétés », Dalloz 1969, P.9, rapporté par Y. Guyon, *Droit des affaires*, Tome I, Paris, *Economica*, 8^{ème} Ed., 1994, 1012 p., p. 181.

³⁸¹ G. Ripert, R. Roblot, *Traité de droit commercial*, Tome I, Paris, LGDJ, 17^{ème} Ed, 1998, 1598 p., pp. 897-898.

³⁸² R. Boudherhem, *La nationalité des Sociétés en Droit français*, Université de Bourgogne, Thèse de doctorat en droit privé, 2012, 418 p., p. 27, <https://tel.archives-ouvertes.fr> consulté le 20/10/2019.

exercer la protection diplomatique. Mais la nationalité d'une société n'est pas le seul lien qui unit la société à un Etat. Ce lien de rattachement se compose alternativement ou cumulativement selon les cas de la nationalité et de la loi applicable à la société encore appelée *lex societatis*. En clair, si la nationalité permet à une société d'être reconnue par un Etat en tant que ressortissante et de la faire ainsi bénéficier de la protection juridique et diplomatique de ce dernier, il revient à la *lex societatis* de régir la vie de la société considérée de sa constitution, qui marque sa naissance, à sa dissolution, qui marque sa mort. La *lex societatis* est donc déterminée de manière bilatérale car la loi applicable à une société dépend du système de conflits de l'Etat où elle décide d'exercer ses activités, donc du système juridique de l'Etat dont émanent les personnes morales avec lequel elle décide d'entrer en interaction³⁸³. La nationalité est fixée, quant à elle, de manière unilatérale par des Etats en référence à une multiplicité de critères.

2- La multiplicité des critères d'attribution de la nationalité

287- La détermination des critères d'attribution de sa nationalité à des personnes morales fait partie des prérogatives inhérentes à la souveraineté de l'Etat. Celui-ci a le choix entre une multiplicité de critères qu'il peut utiliser de façon exclusive ou combinée. Deux grandes tendances émergent cependant selon que l'Etat en question relève de la tradition civiliste ou de la *common law*³⁸⁴.

288- Le critère traditionnel de détermination de la nationalité dans les Etats de tradition romano-germanique ou civiliste est celui du siège social. C'est un critère simple et facile à utiliser puisqu'il fait référence au lieu où se situe la direction de la personne morale. Ainsi, une personne morale bénéficiera de la nationalité de l'Etat qui abrite son siège social. Ce critère présente à la fois un aspect formel et matériel. L'aspect formel du siège social résulte de la mention du lieu dans les statuts de la société. L'aspect matériel du siège social implique que le siège réel soit situé également sur le territoire national.

289- L'autre critère dominant est celui de l'incorporation. D'origine anglo-saxonne, la théorie de l'incorporation, autrement appelée théorie du siège statutaire³⁸⁵, rattache la

³⁸³ *Idem.*

³⁸⁴ Voir à ce propos, A. Prujiner, « la personnalité morale et son rattachement en droit international privé », *Les cahiers de droit*, volume 31, numéro 4, 1990, pp. 1049-1073, p. 1062.

³⁸⁵ Selon Guillaume Santoro, « la théorie de l'incorporation ou du siège statutaire est fondée sur une approche abstentionniste. Seul le lieu mentionné par l'acte constitutif est pris en compte pour désigner la *lex societatis*. Le système de l'incorporation a ainsi l'avantage de permettre « la pérennisation de la loi de la société. Outre

personne morale au pays selon la loi duquel elle s'est constituée et où elle a accompli les formalités nécessaires pour acquérir la personnalité morale³⁸⁶. Cette théorie permet d'une manière simple et souple, de rattacher une société au système juridique d'un Etat par simple consultation des registres de l'autorité de l'Etat où les associés de la société ont décidé de l'incorporer. Le lieu d'enregistrement de la société est facile à déterminer, il est apparent. Il offre ainsi une certaine prévisibilité dans la mesure où il est plus facilement identifiable qu'un siège social qu'il s'agit de localiser. Toutefois, l'application de la théorie de l'incorporation peut conduire à une certaine fiction du rattachement d'une société à un Etat. En effet, le simple fait qu'une société n'apparaisse rattaché à un Etat que par le biais de son enregistrement auprès de ses autorités peut ne pas correspondre à la réalité des activités que mène cette entreprise : il y a un risque d'utilisation frauduleuse de la souplesse consécutive à l'application de la théorie de l'incorporation.

290- Les critères qui viennent d'être évoqués sont concurrencés par beaucoup d'autres. C'est le cas notamment de théorie du contrôle qui se réfère à la nationalité des individus qui composent la société. Elle consiste à adopter la loi de la nationalité des associés majoritaires qui exercent le contrôle de la personne morale. Ce critère est l'objet de nombreuses critiques du fait de la grande instabilité qu'il engendre car il suffirait alors que la majorité du capital passe aux mains d'actionnaires d'une autre nationalité pour que la loi applicable soit elle-même modifiée, ce qui créerait une instabilité juridique dommageable pour la société³⁸⁷.

291- On peut déjà envisager le risque d'émiettement inhérent à cette diversification des systèmes de rattachement. Le renvoi aux droits nationaux ne peut être interprété que comme un aveu de l'impuissance du droit communautaire à définir un système commun de rattachement des personnes morales.

cette faculté, ce système facilite la mobilité puisqu'il y a une indépendance entre le rattachement juridique et la localisation réelle de l'activité, ce qui caractérise le réalisme de l'incorporation. L'intérêt de ce critère réside ainsi dans la possibilité donnée aux sociétés d'exercer leur activité à l'extérieur du territoire national et de posséder une pluralité de centres décisionnels sans que cela n'ait d'incidence sur la loi applicable. Les États ayant recours à ce critère encouragent d'ailleurs les sociétés à s'exporter en instituant des législations favorables ». G. Santoro, « L'évolution du principe de liberté d'établissement en droit communautaire : un mouvement de libéralisation depuis l'arrêt Cartesio », *Revue internationale de droit économique*, 2010, n°3, pp. 351-372, p. 358.

³⁸⁶ - G. Ripert, R. Roblot, op. cit, p. 898.

³⁸⁷ A. Prujiner, « la personnalité morale et son rattachement en droit international privé », *Les cahiers de droit*, volume 31, numéro 4, 1990, pp. 1049-1073, p. 1069.

B- L'impuissance du droit communautaire ouest-africain à définir un système commun de rattachement des personnes morales

292- Devant l'existence de disparités entre les différents systèmes nationaux, les rédacteurs des traités instituant la CEDEAO et l'UEMOA n'ont pas pu opter pour un critère unique. Cette indécision qui résulte du constat de l'égalité des critères de rattachement (1) n'est pas propre aux droits de la CEDEAO et de l'UEMOA ; elle apparaît dans d'autres ordres juridiques (2).

1- Une impuissance liée à l'égalité des critères de rattachement

293- Le problème de la diversité des critères de rattachement étatique des sociétés et des autres personnes morales aurait pu être réglé par un choix courageux des rédacteurs des Traités des organisations régionales ouest-africaines. La solution aurait consisté en la désignation d'un critère unique qui serait imposé à tous les Etats membres. La relation entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique des Etats membres étant de type moniste, ces derniers auraient été tenus de suivre le choix communautaire.

294- Cette configuration idéale est malheureusement éloignée de la réalité ; en renvoyant aux droits nationaux, les rédacteurs des traités fondateurs de la CEDEAO et de l'UEMOA ont consacré une certaine impuissance du droit communautaire. Si les raisons de cette défaillance peuvent être multiples, nous y voyons principalement la conséquence de l'égalité des critères de rattachement étatiques. En effet, il est difficile d'établir une hiérarchie entre ces critères dans la mesure où l'utilisation dépend de l'orientation définie par l'Etat et des objectifs qu'il souhaite atteindre. Ainsi, par exemple, le recours à la théorie du siège social trouve sa source dans la volonté étatique de faire coïncider les réalités économiques et juridiques. Cette approche interventionniste vise à éviter les fraudes à la loi même si elle peut constituer un obstacle à la mobilité transfrontalière des personnes morales. A l'inverse, la théorie de l'incorporation est fondée sur une approche abstentionniste qui facilite la mobilité en donnant la possibilité aux sociétés d'exercer leur activité à l'extérieur du territoire national.

295- On retient qu'il n'existe pas de critère idéal vu que chaque théorie recèle des avantages et des inconvénients qui sont soit minimisés, soit amplifiés, en fonction du contexte dans lequel l'Etat membre l'utilise. La liberté laissée à l'Etat d'opter pour le critère

qui lui convient est donc un attribut de sa souveraineté. L'impuissance du droit communautaire à résoudre cette problématique n'est pas spécifique à la CEDEAO et à l'UEMOA, elle se retrouve dans d'autres ordres juridiques.

2- Une impuissance partagée par d'autres ordres juridiques

296- Un détour par le droit comparé permet de comprendre que l'indécision et l'impuissance constatées au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO ne sont pas spécifiques à ces organisations internationales. Cette absence d'uniformisation des solutions de rattachement étatique s'observe également aussi bien dans l'ordre juridique international que dans l'ordre communautaire européen.

297- En droit international, le problème aurait pu être résolu avec la convention de La Haye du 1er juin 1956 sur la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations. L'article 1^{er} de cette convention semble se référer en effet au système anglo-saxon de l'incorporation pour désigner les sociétés dont la reconnaissance était en cause dans un autre État³⁸⁸. Mais cette convention ne tranche pas pour autant en faveur de la théorie de l'incorporation, dans la mesure où son article 2 précise que « la personnalité acquise conformément aux dispositions de l'article premier pourra ne pas être reconnue dans un autre État contractant dont la loi prend en considération le siège réel, si ce siège y est considéré comme se trouvant sur ce territoire ». Si cette convention a le mérite de réduire le nombre de choix possibles, elle n'est cependant jamais entrée en vigueur.

298- La jurisprudence internationale aurait pu permettre de trancher de façon définitive cette question. Toutefois, la Cour internationale de Justice a fixé ses principes au gré des affaires sans jamais faire prévaloir un critère sur l'autre. Ainsi, dans l'arrêt *Barcelona Traction Light and Power Company Limited* du 5 février 1970, qui est souvent cité en exemple, on observe la consécration des critères du siège social et de l'incorporation³⁸⁹.

³⁸⁸ Article 1^{er} de la convention du 1er juin 1956 : « La personnalité juridique, acquise par une société, une association ou une fondation en vertu de la loi de l'Etat contractant où les formalités d'enregistrement ou de publicité ont été remplies et où se trouve le siège statutaire, sera reconnue de plein droit dans les autres Etats contractants, pourvu qu'elle comporte, outre la capacité d'ester en justice, au moins la capacité de posséder des biens et de passer des contrats et d'autres actes juridiques. La personnalité juridique, acquise sans formalité d'enregistrement ou de publicité sera, sous la même condition, reconnue de plein droit, si la société, l'association ou la fondation a été constituée selon la loi qui la régit ».

³⁸⁹ Dans cet arrêt, la Cour rappelle l'importance du critère du siège effectif même si elle n'en fait un critère absolu. CIJ, 5 février 1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, limited*, Rec. 1970, p. 3.

Plus tard, dans l'arrêt *Elettronica Secula* du 20 juillet 1989³⁹⁰, la même juridiction faisait usage du critère du contrôle pour reconnaître le droit à un Etat de pouvoir protéger les personnes physiques actionnaires d'une société. Il semblerait que la Cour internationale de justice ne penche pas en faveur d'un critère précis ; elle laisse à chaque Etat souverain la liberté d'appliquer son propre critère de rattachement juridique.

299- Dans l'ordre communautaire européen, l'article 58 du Traité instituant la CEE contenait une formule similaire à celle figurant dans les Traités de la CEDEAO et de l'UEMOA³⁹¹. L'article 220 du traité CEE ajoutait que « les Etats membres engageront entre eux, en tant que de besoin, des négociations en vue d'assurer, en faveur de leurs ressortissants : (...) la reconnaissance mutuelle des sociétés au sens de l'article 58 alinéa 2 (...) ». Plus tard, la Convention de Bruxelles du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés conclue aux fins de la mise en œuvre de l'article 220 du traité CEE³⁹², prévoyait des critères uniformes de rattachement étatique. L'article 1^{er} de ladite convention stipulait ainsi que : « sont reconnues de plein droit les sociétés de droit civil ou commercial, 7 compris les sociétés coopératives, constituées en conformité de la loi d'un Etat contractant qui leur accorde la capacité d'être titulaires de droits et d'obligations, et ayant leur siège statutaire dans les territoires auxquels s'applique la présente convention ». L'article 2 disposait que « sont également reconnues de plein droit les personnes morales de droit public ou de droit privé, autres que les sociétés mentionnées à l'article 1, remplissant les conditions prévues audit article, et qui, à titre principal ou accessoire, ont pour objet une activité économique exercée normalement contre rémunération ou qui, sans contrevenir à la loi en conformité de laquelle elles ont été constituées, se livrent en fait de manière continue à une telle activité ». Enfin, l'article 3 énonçait que : « toutefois, tout Etat contractant peut déclarer qu'il n'appliquera pas la présente-Convention aux sociétés ou

³⁹⁰ CIJ, 20 juillet 1989, aff. « *Elettronica Secula* », Rec. 1989, p. 15.

³⁹¹ Article 58 du Traité de Rome : « Les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissant des Etats membres ».

³⁹² Préambule de la Convention de Bruxelles du 29 février 1968 sur la reconnaissance mutuelle des sociétés : « Les Hautes Parties Contractantes au traité instituant la Communauté économique européenne, Désirant mettre en œuvre les dispositions de l'article 220 dudit traité relatives à la reconnaissance mutuelle des sociétés au sens de l'article 58 deuxième alinéa, Considérant qu'il 7 a lieu d'assurer le plus largement possible la reconnaissance mutuelle des sociétés au sens de l'article 58 deuxième alinéa, sans préjuger de l'application aux sociétés des autres dispositions du traité, Ont décidé de conclure la présente Convention relative à la reconnaissance mutuelle des sociétés et personnes morales et ont désigné à cet effet comme plénipotentiaires ».

personnes morales mentionnées aux articles 1 et 2 dont le siège réel se trouve en dehors des territoires auxquels s'applique la présente Convention, si ces sociétés ou personnes morales n'ont pas de lien sérieux avec l'économie de l'un de ces territoires ». Cette convention n'ayant pu entrer en vigueur, du fait de la non ratification par les Pays-Bas³⁹³, l'article 54 Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne reprend la même formulation que celle de l'article 58 du traité CEE³⁹⁴.

300- Ce choix est diversement interprété par la doctrine. Alors qu'une partie des auteurs s'accorde à reconnaître que cet article retient « le système le plus libéral, qui est celui de l'incorporation »³⁹⁵, d'autres estiment que « la rédaction était assez large pour s'appliquer aussi bien aux sociétés constituées dans un Etat de siège réel que dans un Etat d'incorporation »³⁹⁶. Jacques Béguin n'hésite pas à parler de « critère très œcuménique »³⁹⁷. Cette absence de définition uniforme par le droit de l'Union européenne des sociétés en fonction d'un critère de rattachement unique a conduit la Cour de justice à considérer que la question de savoir si une société peut bénéficier de la liberté d'établissement ne peut trouver de réponse que dans le droit national applicable³⁹⁸.

³⁹³ R. Boudierhem, *La nationalité des Sociétés en Droit français*, Université de Bourgogne, Thèse de doctorat en droit privé, 2012, 498 p., p. 104, <https://tel.archives-ouvertes.fr> consulté le 20/10/2019.

³⁹⁴ Article 54 TFUE : « Les sociétés constituées en conformité de la législation d'un État membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de l'Union sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissantes des États membres ».

³⁹⁵ C. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l'Union Européenne*, Paris, Lexisnexis, 4^{ème} éd., 2002, 540 p., p.151.

³⁹⁶ P. Lagarde, « note sous l'arrêt *Übersseering* », *Revue Critique de Droit International Privé*, n°3, pp. 508-536, p. 508.

³⁹⁷ J. Béguin, « Un texte à abroger : la loi sur la reconnaissance internationale des sociétés anonymes étrangères », in *Le droit de l'entreprise dans l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XXème : Mélanges en l'honneur de Claude Champaud*, Paris, Dalloz, 1997, 580 p., p. 2.

³⁹⁸ CJCE, 16 décembre 2008, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt.*, aff. C-210/06., ECLI:EU:C:2008:723. Point 104 à 106 : « La Cour a rappelé au point 19 de l'arrêt *Daily Mail and General Trust*, précité, qu'une société créée en vertu d'un ordre juridique national n'a d'existence qu'à travers la législation nationale qui en détermine la constitution et le fonctionnement. Au point 20 du même arrêt, la Cour a relevé que les législations des États membres diffèrent largement en ce qui concerne tant le lien de rattachement au territoire national exigé en vue de la constitution d'une société que la possibilité, pour une société constituée conformément à une telle législation, de modifier ultérieurement ce lien de rattachement. Certaines législations exigent que non seulement le siège statutaire, mais également le siège réel, à savoir l'administration centrale de la société, soient situés sur le territoire des États membres concernés, de sorte que le déplacement de l'administration centrale hors de ce territoire suppose la dissolution de la société, avec toutes les conséquences qu'une telle dissolution entraîne sur le plan du droit des sociétés. D'autres législations reconnaissent aux sociétés le droit de transférer leur administration centrale à l'étranger, mais quelques-unes soumettent ce droit à certaines restrictions, et les conséquences juridiques du transfert varient d'un État membre à l'autre.

301- Au sein de l'OHADA, la question de la nationalité est laissée de côté au profit de celle de la loi applicable³⁹⁹. On note avec Mayatta Mbaye que « l'Acte Uniforme sur les sociétés commerciales, se focalisant simplement sur le problème du droit applicable aux sociétés commerciales, ignore et laisse le concept de nationalité des sociétés sous la souveraineté des Etats parties de souveraineté »⁴⁰⁰.

302- A la lumière de ce qui précède, il apparaît que le rattachement juridique laissé à l'appréciation des Etats membres constitue un critère largement subjectif qui ne saurait à lui tout seul fonder le droit d'accès à la libre circulation. En toute logique, un équilibre est trouvé avec l'adjonction d'un critère plus objectif, à savoir l'implantation géographique dans l'espace communautaire.

La Cour a en outre indiqué, au point 21 de ce même arrêt, que le traité CEE a tenu compte de cette disparité des législations nationales. En définissant, à l'article 58 de ce traité (devenu article 58 du traité CE, lui-même devenu article 48 CE), les sociétés pouvant bénéficier du droit d'établissement, le traité CEE a mis sur le même pied le siège statutaire, l'administration centrale et le principal établissement d'une société en tant que lien de rattachement ».

Point 109 : « Partant, conformément à l'article 48 CE, en l'absence d'une définition uniforme donnée par le droit communautaire des sociétés qui peuvent bénéficier du droit d'établissement en fonction d'un critère de rattachement unique déterminant le droit national applicable à une société, la question de savoir si l'article 43 CE s'applique à une société invoquant la liberté fondamentale consacrée par cet article, à l'instar, d'ailleurs, de celle de savoir si une personne physique est un ressortissant d'un Etat membre pouvant, à ce titre, bénéficier de cette liberté, constitue une question préalable qui, dans l'état actuel du droit communautaire, ne peut trouver une réponse que dans le droit national applicable. Ce n'est donc que s'il est vérifié que cette société bénéficie effectivement de la liberté d'établissement eu égard aux conditions énoncées à l'article 48 CE que se pose la question de savoir si ladite société se trouve confrontée à une restriction à cette liberté au sens de l'article 43 CE ».

Voir plus récemment, CJUE, Gde ch., 29 novembre 2011, *National Grid Indus BV contre Inspecteur van de Belastingdienst Rijnmond/kantoor Rotterdam*, aff. C-371/10, ECLI:EU:C:2011:785; CJUE, 11 septembre 2014, *Kronos International Inc. contre Finanzamt Leverkusen*, aff. C-47/12, ECLI:EU:C:2014:2200.

³⁹⁹ Il est vrai qu'un avant-projet de modification de l'Acte Uniforme OHADA relatif aux sociétés commerciales et aux groupements d'intérêt économique (AUSCGIE) se référait au critère de la territorialité pour dire si une société est de nationalité OHADA. L'article 1118 al.2 de ce texte disposait ainsi : « Est réputée étrangère au sens du présent chapitre toute personne morale qui n'est pas immatriculée dans un Etat partie ». Mais cet article n'a toutefois pas été retenu dans la version finale de l'Acte uniforme modifié.

Selon Zeinabou Abdou Assane, « la lecture de cet article fait ressortir que seule l'immatriculation dans un Etat partie à l'OHADA confère à une société la nationalité OHADA. Cependant, cette disposition n'a pas été retenue dans la version finale. Si, la disposition avait été retenue, elle aurait pu simplifier la détermination de la nationalité de la société dans l'espace, puisqu'elle se réfère à un critère unique en l'occurrence la territorialité. Cette réforme avait été amorcée par le législateur OHADA dans le souci de faire du droit des sociétés commerciales un droit plus adapté aux objectifs de développement économique et à l'environnement économique et social modernisé; lequel passe inexorablement par une efficience économique des installations des sociétés commerciales ». Z. A. Assane « La nationalité des sociétés dans les pays de l'espace Ohada: les cas du niger, du senegal et de la RD Congo », *Revue Cames/SJP*, n°001, 2016, pp. 1-24, p.5., <https://publication.lecames.org> consulté le 19/10/2019.

⁴⁰⁰ M. N. Mbaye, « le transfert intracommunautaire du siège social dans l'OHADA », *PENANT*, n°857, pp. 416-432, p. 423.

Paragraphe II : Un critère objectif : l'implantation géographique dans l'espace

CEDEAO-UEMOA

303- En plus de l'exigence du rattachement juridique des personnes morales aux Etats membres, le droit communautaire ouest-africain prescrit un rattachement factuel à l'espace régional, qui se traduit par l'exigence d'une implantation géographique dans l'espace CEDEAO-UEMOA. L'article 3 du protocole A/SP2/5/90 du 29 mai 1990 (CEDEAO) dispose ainsi que « les sociétés constituées en conformité des lois et règlements d'un Etat Membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté, sont assimilées (...) aux personnes physiques ressortissantes des Etats Membres ». On peut en déduire que les éléments constitutifs du critère du siège social ont été jugés plus objectifs et donc plus aptes à établir la réalité du lien entre la personne morale et l'espace communautaire. Ce choix consacre indistinctement le siège social réel (A) et le siège social statutaire (B).

A- Le siège social réel

304- En règle générale, le critère du siège social réel est utilisé en cas de défaillance du critère du siège social statutaire. Selon Gérard Cornu, peut être qualifié de réel, le siège social d'une société localisée à l'endroit où sont concentrées son activité et sa vie juridique, où fonctionnent ses services de direction, par opposition au siège statutaire qui peut n'être que fictif⁴⁰¹. Il s'agit d'un critère matériel qui correspond à une réalité objectivement constatable au point où certains choisissent de l'appeler « siège social réel et sérieux »⁴⁰². Ce critère est formalisé par le recours aux notions d'administration centrale (1) et de principal établissement (2) qui ont souvent été considérées comme synonymes. Il convient cependant d'étudier ces critères séparément, car, comme l'a noté Philippe Butty en parlant des dispositions similaires contenues dans le droit communautaire européen, « il semble peu vraisemblable que les rédacteurs des textes visés aient recouru à deux notions ayant la même signification »⁴⁰³.

⁴⁰¹ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 6^{ème} éd., 1987, p. 780.

⁴⁰² M. Azencot, *Le transfert international de siège social*, Université Panthéon-Assas, Thèse de doctorat en Droit international, 8 décembre 2011, 424 p., p. 19.

⁴⁰³ P. Butty, *Les règles juridiques relatives à l'implantation des filiales et des succursales de sociétés anonymes suisses dans les pays du marché commun*, Genève, Librairie Droz, 1983, 246 p., p. 231.

1- L'administration centrale

305- Le critère de l'administration centrale renvoie au centre de décision administrative et financière présenté comme l'épine dorsale de la personne morale. C'est le lieu effectif de direction de la société. De façon concrète, ce critère correspond au lieu où se tiennent les assemblées générales ainsi que les réunions des organes dirigeants (conseil d'administration, conseil de gestion, etc). Ainsi, la référence à l'administration centrale signifie que le centre de décision de la personne morale doit être localisé sur le territoire de l'un quelconque des Etats membres de l'UEMOA ou de la CEDEAO.

306- Mais la localisation effective de ce centre de décision peut être délicate à déterminer dans le cas des filiales de groupes étrangers. En dépit du fait que les dirigeants sociaux sont installés dans l'espace communautaire et semblent prendre toutes les décisions depuis le sol du pays membre, il apparaît, en pratique, que la politique économique peut être donnée par la société-mère ou par le centre de décision du groupe installé dans un pays étranger. Il est inévitable que le groupe dicte sa stratégie à l'ensemble de ses filiales, ne serait-ce que dans la mesure où les dirigeants des différentes filiales sont nommés par la société-mère, agissant en tant qu'actionnaire majoritaire. L'intérêt du groupe va primer sur celui de chaque filiale prise isolément. C'est pourquoi, ces mêmes dirigeants de la filiale ne doivent pas être de simples employés de la société-mère agissant pour le compte de celle-ci, au détriment éventuel de l'intérêt social de la filiale. Cette précision est d'une grande importance en particulier pour les pays en développement afin de garantir que les profits des filiales ne soient pas expatriés à l'étranger et qu'ils servent au développement du pays d'implantation de la filiale du groupe international.

307- La portée juridique de la notion d'administration centrale différencie fondamentalement ce critère de celui du principal établissement.

2- Le principal établissement

308- Enoncée distinctement du critère de l'administration centrale, la notion de principal établissement appelle nécessairement une réalité différente. Selon Philippe Butty, le principal établissement relèverait du domaine économique alors que l'administration

centrale se situerait beaucoup plus dans la sphère juridique⁴⁰⁴. Il s'ensuit que le principal établissement se ramènerait au centre de production de la société, ce qui correspondrait de façon concrète à son usine, sa fabrique principale ou dans le cas des services, au lieu de l'activité principale de la société. Ainsi présentée, cette conception du principal établissement se confond avec le critère de l'exploitation qui rattache la société au lieu principal où elle exerce son activité commerciale ou industrielle.

309- Cela dit, la notion de principal établissement peut prendre un tout autre sens, lorsqu'on aborde la question des groupes de sociétés. Dans de tels groupes, on découvre un établissement principal⁴⁰⁵ à la tête de plusieurs établissements secondaires. L'établissement principal est la société mère, celle qui assure l'unité de direction et le contrôle des activités des autres sociétés du groupe. Ce sens rejoint celui retenu par Gérard Cornu qui voit le principal établissement comme « l'élément de l'entreprise où sont prises les décisions essentielles relatives à l'ensemble des autres entreprises de l'intéressé »⁴⁰⁶.

310- Il est intéressant de rappeler que la notion de principal établissement tout comme celle d'administration centrale visent à confirmer le caractère réel et sérieux du siège social. Le siège social peut être qualifié de réel lorsqu'il ne relève pas de la fiction ; il est sérieux lorsque sa détermination ne cache pas une fraude à la loi.

311- Parallèlement, le rattachement de la société avec l'espace communautaire peut être matérialisé par le recours au siège social statutaire.

B- Le siège social statutaire

312- Le siège statutaire est le premier critère de localisation d'une personne morale. Il peut donc s'avérer important pour traduire le rattachement de celle-ci à l'espace CEDEAO-UEMOA (1) ; mais il n'en demeure pas moins insuffisant (2).

⁴⁰⁴ Idem.

⁴⁰⁵ - Il y a lieu de se demander s'il existe une différence d'ordre sémantique entre le principal établissement et l'établissement principal. Sur ce point, on peut affirmer que le principal établissement se confond le plus souvent avec le siège de la personne morale c'est-à-dire son centre de direction administrative et financière. De ce fait, il peut correspondre à l'établissement principal, appellation qui ne peut être utilisée qu'en présence d'établissements secondaires, c'est-à-dire dans les groupes de société.

⁴⁰⁶ Idem, p. 373.

1- Un critère important

313- Puisque la société est un sujet de droit, il est impérieux de savoir où la trouver pour les nécessités de la vie juridique. Il est donc impératif pour la société et pour toute personne morale de déterminer son siège social. Celui-ci doit être précisé dans les statuts. Le siège social est librement choisi. Il ne doit pas s'agir uniquement d'une domiciliation à une boîte postale puisque ce siège doit être localisé par une adresse ou une indication géographique suffisamment précise. La localisation du siège social revêt ainsi une importance particulière pour le droit communautaire. En effet, la localisation du siège statutaire à l'intérieur de l'espace CEDEAO-UEMOA permet à la société constituée conformément à la législation d'un Etat membre de revendiquer le bénéfice de la liberté de circulation prévue par les textes.

314- La prise en compte du critère du siège statutaire résulte logiquement de la confiance qui est faite aux fondateurs de la société ; puisque ces derniers ne peuvent pas être présumés de mauvaise foi, il est normal que l'on retienne le siège social établi dans les statuts comme étant le siège social de principe. D'ailleurs, le siège statutaire est généralement le critère de principe, en matière de *lex societatis*. Cette solution vaut le plus souvent pour les cas où le siège social statutaire est conforme au siège social réel. Mais il arrive bien souvent que les statuts mentionnent un siège social purement fictif. On se rend compte alors qu'en dépit de son importance, le siège social statutaire demeure un élément insuffisant pour servir d'élément unique de rattachement.

2- Un critère insuffisant

315- Il peut arriver que le siège social mentionné dans les statuts de la société ne corresponde pas à la réalité, le siège social réel se trouvant sur un territoire situé en dehors de l'espace communautaire. Dans un tel cas, la solution de droit commun revient à privilégier le lieu du siège réel pour la détermination du rattachement juridique. La formulation des dispositions de droit communautaire pourrait cependant orienter vers une position bien différente de celle qui vient d'être énoncée. En effet, la lettre de ces dispositions, et notamment l'article 3 du protocole additionnel A/SP2/5/90 de la CEDEAO en date du 29 mai 1990 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement postule une égalité des critères retenus qui devraient pouvoir être invoqués

de façon alternative. Ainsi, une entité dont le siège statutaire ne serait qu'une coquille vide, semble être apte à bénéficier des libertés communautaires, alors même que le rattachement à l'espace communautaire ne serait que pure fiction.

316- Une telle solution ne saurait prévaloir sur l'esprit des textes. Le fait d'exiger que la personne morale ait son siège statutaire, son administration centrale ou son principal établissement dans l'espace CEDEAO-UEMOA vise clairement à empêcher qu'une société constituée en vertu d'un droit national très libéral qui l'autorise à localiser tous ses centres d'intérêts dans des Etats tiers, dont le droit fiscal ou social serait plus avantageux, ne puisse profiter des largesses du marché communautaire, sans y apporter une réelle contribution. En conséquence, une société qui revendique le droit de bénéficier des prérogatives liées à la liberté de circulation des personnes, alors qu'elle n'est rattachée à l'espace communautaire que par son siège statutaire devrait entretenir un lien effectif et continu avec l'économie d'un Etat membre. C'est d'ailleurs ce que prévoit le dernier alinéa de l'article 3 du protocole de la CEDEAO en date du 29 mai 1990 qui dispose : « Toutefois, dans le cas où elles n'ont, dans un Etat membre, que leur siège statutaire, leur activité doit présenter un lien effectif et continu avec l'économie de cet Etat Membre ».

317- Cette formule n'a pas encore trouvé de définition claire. Commentant les dispositions similaires contenues dans le droit de l'Union européenne, Christian Gavalda et Gilbert Parleani ont affirmé que « c'est plus que l'incorporation et c'est moins que le siège social réel. Il suffit d'un courant d'affaires réelles et sérieux. On doit tenir compte du chiffre d'affaires, de sa permanence, des investissements. Mais il ne s'agit en aucun cas du contrôle ou de la nationalité des dirigeants ou des associés »⁴⁰⁷. Cela peut donc prendre la forme de l'implantation d'une usine, mais cela exclut en principe la présence de simples bureaux de représentation ou de comptoirs qui n'opèrent pas sur le marché ou qui emploient un nombre d'employés très restreint⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ C. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l'Union Européenne*, Paris, LEXISNIS, 4^{ème} éd., 2002, 540 p., p. 153.

⁴⁰⁸ N. Ligneul, O. Tambou, *Droit européen du marché*, Paris, Ellipses, 2006, 248 p., p.68.

Conclusion du chapitre II

318- L'extension du bénéfice de la libre circulation aux personnes morales traduit la volonté des rédacteurs des traités instituant la CEDEAO et l'UEMOA d'élargir le champ de cette liberté à l'ensemble des acteurs de la vie juridique et économique des Etats membres. En la matière, la place centrale des sociétés révèle l'importance accordée au critère économique matérialisé par l'exigence du but lucratif. Ainsi, la prise en compte des autres personnes morales ne se réalise qu'en fonction du respect de ce critère qui peut s'interpréter de façon extensive. En outre, l'adoption du critère de la nationalité d'un Etat membre s'inscrit dans la démarche classique du droit communautaire qui accorde un traitement particulier aux ressortissants des Etats membres des organisations régionales concernées, par opposition à ceux issus des Etats tiers.

319- Mais l'espace CEDEAO-UEMOA semble confronté à une problématique similaire à celle rencontrée par l'Union européenne, dans la mesure où, comme l'a souligné un Guillaume Santoro, « la cohabitation est difficile entre la nationalité des sociétés et leur libre établissement. En effet, faute d'harmonisation communautaire, et en s'abstenant de définir un critère de rattachement indépendant des droits nationaux, les rédacteurs du Traité ont confié l'avenir du principe de liberté d'établissement aux législations des différents États membres. Leur attitude est dépendante de leur législation »⁴⁰⁹. Le problème se pose avec plus d'acuité au niveau des États de la CEDEAO, où la cohabitation de différents ordres juridiques peut être source de divergence. Concernant l'UEMOA, l'implication de tous les Etats membres dans le processus d'intégration juridique initié par l'OHADA peut servir de substrat à une meilleure définition des règles encadrant la mobilité des personnes morales.

320- Il reste que des efforts d'harmonisation seront nécessaires pour parfaire la détermination des personnes morales bénéficiaires de la libre circulation des personnes.

⁴⁰⁹ G. Santoro, « L'évolution du principe de liberté d'établissement en droit communautaire : un mouvement de libéralisation depuis l'arrêt Cartesio », *Revue internationale de droit économique* 2010, n°3, pp. 351-372, p. 355.

Conclusion du titre I

321- L'identification des bénéficiaires des normes de libre circulation est une exigence essentielle de la mise en œuvre effective de cette liberté au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA. L'objectif principal de ce titre était de déterminer les bénéficiaires de la libre circulation des personnes dans le contexte des communautaires ouest-africains étudiés.

322- A l'issue de ces développements, il ressort que le droit de la libre circulation accorde le bénéfice des prérogatives définies à des personnes de natures et de capacités juridiques diverses. D'une part, la reconnaissance de la qualité de bénéficiaires aux personnes physiques confirme bien que l'être humain est au cœur du régime juridique défini. Ce faisant, il n'est guère surprenant de constater que lorsqu'on se réfère à la notion de bénéficiaire, c'est prioritairement pour désigner les individus. Toutefois, ceux-ci restent astreints à des conditions de nationalité dans la mesure où le lien juridique avec un Etat membre de l'espace CEDEAO-UEMOA prime sur toute autre considération. De ce point de vue, il convient de souligner la double partition entre la CEDEAO qui privilégie le citoyen selon des critères propres au droit communautaire, et l'UEMOA qui vise le ressortissant tel qu'admis par l'Etat membre. Dans le même ordre d'idée, il est souhaitable de mieux affiner l'exigence de l'activité économique, en partant de la définition du travailleurs salarié, bénéficiaire principal de la libre circulation autour duquel gravitent plusieurs autres acteurs (membre de la famille, retraités, étudiants, travailleurs non-salariés, etc.).

323- D'autre part, l'extension du bénéfice de la libre circulation aux personnes morales à travers leur assimilation aux personnes physiques traduit la volonté des rédacteurs des traités institutifs de la CEDEAO et de l'UEMOA de donner au régime de la libre circulation le champ d'application personnel le plus large. Sur cette base, le droit de la libre circulation semble admettre l'existence des personnes morales comme une technique permettant aux personnes physiques d'étendre leur capacité d'action. Il s'ensuit que l'accès des personnes morales à la libre circulation est soumis à des conditions inspirées de celles requises des citoyens et ressortissants des Etats membres de l'espace CEDEAO-UEMOA. Ainsi, l'exigence d'un rattachement juridique des sociétés et des autres personnes morales aux Etats membres se rapproche de la condition de nationalité exigée pour les personnes

physiques tandis que celle tenant à l'existence d'un but lucratif rappelle le critère de l'exercice d'une activité économique par les bénéficiaires.

324- Cela dit, alors que l'extension et la diversification des bénéficiaires de la libre circulation des personnes suscitent une relative satisfaction, la prépondérance des conditions liées à l'activité économique pourrait tendre à limiter la portée de cette liberté aux seuls acteurs économiques, contrairement à l'ambition affichée de parvenir à une libre circulation des peuples ouest-africains.

TITRE II

LA COHÉRENCE DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

325- « Droit fondamental, parce que traduction au plan juridique du besoin fondamental de mouvement qui habite l'être humain »⁴¹⁰, la libre circulation des personnes a vocation à être effectivement mise en œuvre et à avoir le contenu le plus large possible. Cette tendance connaît, du point de vue du droit international, une consécration à travers divers textes. Ainsi, l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme établit que « toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État » et que « toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ». L'article 12 paragraphe 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 dispose dans le même sens que « quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir sa résidence ». L'article 12 de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981 s'inscrit dans le même cadre en affirmant que « toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi ».

326- Si ces instruments internationaux consacrent, dans leur ensemble, une libre circulation interne aux États, et dans une moindre mesure, le droit pour une personne de quitter son État d'origine, la mobilité interétatique se heurte généralement à diverses limites, et notamment à des considérations en lien avec la souveraineté. Pour Antoine Pecoud, « le Discours international sur les migrations (DIM) fait comme si la question ne se posait même pas, ce qui lui permet de se dispenser d'y réfléchir »⁴¹¹. Selon lui, alors que la libre circulation serait un tabou à l'échelon international⁴¹², le cadre régional serait plus approprié pour aborder la question.

⁴¹⁰ L. Donfack Sokeng, « La liberté d'aller et venir dans la sous-région du Golfe de Guinée », in *Afrique juridique et politique*, n°1, 2003, pp. 323-363, p. 48.

⁴¹¹ A. Pécoud, « Liberté de circulation et gouvernance mondiale des migrations », *Éthique publique*, vol. 17, n° 1, 2015, (article en ligne) <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1749> consulté le 21 octobre 2019.

⁴¹² A. Pécoud, « Libre circulation, de l'idéal au politique », *Revue Projet*, vol. 4, n°335, 2013, pp. 50-59, p. 56 <https://www.cairn.info/revue-projet-2013-4-page-50.htm> consulté le 21/10/2019.

327- La prise en compte de la libre circulation des personnes par le droit communautaire ouest-africain s'inscrit dès lors dans une dynamique de régionalisation de cette problématique. C'est ainsi qu'en Afrique de l'Ouest, la CEDEAO, puis par la suite l'UEMOA, ont édicté un ensemble de règles juridiques dont la teneur devrait permettre de mieux consolider la mobilité intrarégionale et de doter cette liberté d'un encadrement plus conforme à la réalité historique prévalant dans cet espace communautaire. De fait, il apparaît que, plus que toute autre liberté fondamentale, la libre circulation des personnes se trouve placée dans une situation de dépendance étroite à l'égard de la qualité du régime juridique mis en place par les organisations communautaires. Ce régime juridique peut, en effet, selon son orientation, constituer un stimulant précieux ou un obstacle rédhibitoire à l'effectivité de la mobilité des personnes. Roland Maspétiol note à ce propos que « en fixant ce que les économistes tendent de plus en plus à appeler la règle du jeu, l'aménagement juridique n'est jamais un facteur neutre »⁴¹³.

328- Il s'ensuit que la simple existence d'un corpus de règles ne saurait suffire à assurer l'effectivité de la libre circulation des personnes. La qualité et les modalités de l'aménagement juridique retenu par les organisations communautaires constituent également des critères de premier ordre. Pour apprécier la réunion de ces critères, il semble indiqué de porter un regard sur la cohérence du régime juridique adopté. Julien Bétaille indique en ce sens que « ce n'est pas directement la validité d'une norme qui assure son effectivité, c'est son insertion dans un ordre juridique cohérent »⁴¹⁴. Autrement dit, la cohérence est une des conditions juridiques de l'effectivité de la norme juridique⁴¹⁵. Or, la notion de cohérence est de celles qui « jouissant d'une apparence trompeuse d'évidence, recouvrent en réalité des acceptions multiples qui conduisent à égarer le lecteur non averti lorsque le silence est gardé sur la spécificité de son usage »⁴¹⁶. En effet, si dans son sens commun, la notion de cohérence s'entend comme la logique interne d'un discours, d'une idée ou d'un acte, en droit, la cohérence apparaît comme un concept flou dont les

⁴¹³ R. Maspétiol, « Les aménagements du cadre juridique », *Économie rurale*, n°39-40, 1959, pp. 213-216, p. 213, https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1959_num_39_1_1663 consulté le 24 novembre 2020.

⁴¹⁴ J. Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse, Université de Limoges - Faculté de droit et des sciences économiques, observatoire des mutations institutionnelles et juridiques, 2012, 767 p., p.78.

⁴¹⁵ Idem.

⁴¹⁶ L. A. Ahmed, *Principe de cohérence et droit international privé de la famille européen*, Thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2021, 684 p., p. 18, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03337501/document> consulté le 02 février 2022.

ramifications ont pourtant vocation à innover de nombreux domaines⁴¹⁷. Il convient donc en amont de s'accorder sur le sens à donner à cette notion qui sera au centre des développements ultérieurs.

329- De ce point de vue, la cohérence a pu être définie comme une prétention du droit visant à éliminer de potentielles contradictions entre des logiques qui peuvent être concurrentes⁴¹⁸. Par contre, pour Lilia Ahmed, elle serait une « qualité d'organisation essentielle qui dépasse la seule fermeté logique se traduisant juridiquement par la non-contradiction, et caractérise la rationalité d'un système juridique »⁴¹⁹. Ce faisant, celle-ci définit cette notion comme « la propriété du système juridique dans lequel les normes sont ordonnées rationnellement, en fonction des principes qui les régissent et des objectifs qu'elles poursuivent »⁴²⁰.

330- On peut déduire de cette multiplicité de définitions que la notion de cohérence est marquée par une certaine relativité, dans la mesure où ce qui peut paraître cohérent d'un certain point de vue, ne l'est pas nécessairement sous un autre angle. L'Encyclopédie philosophique universelle précise ainsi différentes qualités qui caractérisent un système considéré comme cohérent, en fonction de l'approche retenue. Ces qualités « peuvent être d'ordre logique (non-contradiction, consistance), matériel (homogénéité), [...] voire recourir à la finalité (intégration en fonction d'un projet) »⁴²¹.

331- A cet égard, il est loisible d'affirmer que la cohérence du régime de libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA repose non seulement sur la complémentarité des droits reconnus aux bénéficiaires de la libre circulation des personnes (Chapitre I) mais aussi sur la conciliation de ce principe avec les intérêts légitimes des Etats (Chapitre II).

⁴¹⁷ Université de Strasbourg, *La cohérence*, Appel à communication pour le 8^{ème} colloque des doctorants et jeunes docteurs de l'ED 101, 2021, <https://univ-droit.fr/actualites-de-la-recherche/appels/35178-la-coherence> consulté le 16 février 2022.

⁴¹⁸ Idem.

⁴¹⁹ L. A. Ahmed, *Principe de cohérence et droit international privé de la famille européen*, Thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2021, 684 p., p. 20, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-03337501/document> consulté le 02 février 2022.

⁴²⁰ Idem.

⁴²¹ F. Masson, « Cohérence », in S. Auroux, A. Jacob (dir.), *Encyclopédie philosophique universelle : Tome II- Les notions philosophiques*, Paris, PUF, 1990, 3344 p., p. 390.

CHAPITRE I

LA COMPLÉMENTARITÉ DES DROITS RECONNUS AUX BÉNÉFICIAIRES DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

332- Le bénéfice de la libre circulation des personnes, lorsqu'il est confirmé par la réunion des conditions de jouissance, se traduit en principe par un statut comportant diverses prérogatives ayant en commun de contribuer à faciliter la mobilité des ressortissants des États membres à l'intérieur de l'espace communautaire CEDEAO-UEMOA. De par leur nature, ces prérogatives sont intrinsèquement liées et nécessaires à l'effectivité de ce principe fondamental du droit communautaire ouest-africain. Elles sont énoncées de façon succincte à l'article 91 du Traité de l'UEMOA selon lequel la libre circulation des personnes implique : « l'abolition entre les ressortissants des États membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois de la fonction publique ; le droit de se déplacer et de séjourner sur le territoire de l'ensemble des États membres ; le droit de continuer à résider dans un État membre après y avoir exercé un emploi ». Cette définition fait écho à l'article 59 du Traité révisé de la CEDEAO qui dispose que « les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrée, de résidence et d'établissement (...) ».

333- À l'analyse, ces dispositions démontrent que le contenu du régime juridique de la libre circulation des personnes, consacré dans l'espace CEDEAO-UEMOA recouvre une pluralité de droits et de libertés. Ces droits et libertés ont ceci de particulier qu'ils sont intimement rattachés les uns aux autres, chacun constituant une étape pour la réalisation de l'échelon suivant, dans l'optique d'atteindre l'objectif ultime « de favoriser la réalisation d'une région sans frontières, dans la perspective de l'intégration régionale et de la mise en place d'un marché commun »⁴²² en Afrique de l'Ouest. Ces dispositions éparses des droits de la CEDEAO et de l'UEMOA appellent à établir une démarcation entre les droits liés à la qualité de ressortissant ou citoyen communautaire (Section I) et ceux qui découlent de la qualité d'acteur économique (Section II).

⁴²² Préambule de l'Acte additionnel A/SA. 1/07/14 de la CEDEAO du 11 juillet 2014 portant amendement de l'alinéa 8 de l'article 1, des alinéas 1 et 2 de l'article 3 et des alinéas 1 et 2 de l'article 5 du protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, relatifs aux documents de voyage : « (...) Considérant que l'objectif dudit Protocole est de favoriser la réalisation d'une région sans frontières, dans la perspective de l'intégration régionale et de la mise en place d'un marché commun (...) ».

Section I

La reconnaissance de droits liés à la qualité de ressortissant ou citoyen communautaire

334- Le régime de la libre circulation des personnes définit des prérogatives qui peuvent être exercées par tout ressortissant ou citoyen communautaire, que celui-ci ait ou non la qualité de travailleur. En réalité, il s'agit de libertés préalables dont la mise en œuvre permettra au bénéficiaire d'accéder à un niveau supérieur dans la réalisation de son bien-être. Ces droits de portée générale se ramènent au libre franchissement des frontières (Paragraphe I) et au droit de séjour (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le libre franchissement des frontières

335- Dans le schéma de la libre circulation des personnes, le libre franchissement des frontières fait office de sésame pour la jouissance des autres prérogatives. Cette liberté implique dans l'absolu, le droit pour les citoyens et ressortissants de circuler librement à l'intérieur de l'espace communautaire, sans que les frontières des États ne constituent des obstacles. En pratique, elle revêt deux aspects indissociables dans leur mise en œuvre, à savoir le droit de sortie du territoire national (A) et le droit d'entrée dans le territoire d'accueil (B).

A- Le droit de sortie du territoire national

336- À une époque où de nombreuses mesures restrictives sont régulièrement adoptées pour faire face à l'ampleur des risques sécuritaires ou pour des raisons politiques⁴²³, la

⁴²³ Le 9 janvier 2022, après avoir constaté « avec regret l'échec des autorités de transition au Mali à organiser les élections présidentielle d'ici au 27 février 2022 contrairement à l'accord conclu avec l'Autorité de la CEDEAO le 15 septembre 2020 et à l'engagement de la Charte de la transition », les Chefs d'États et de Gouvernement de la CEDEAO ont décidé, à l'issue d'un sommet extraordinaire la fermeture des frontières terrestres et aériennes entre les pays de la CEDEAO et le Mali ainsi que la suspension de toutes les transactions commerciales, à l'exception des produits de consommation essentiels.

En réponse, les autorités maliennes, installées suite à un coup d'État, ont annoncé le lendemain, 10 janvier 2022, la fermeture effective des frontières terrestres et aériennes du pays avec les États membres de la CEDEAO, « conformément au principe de réciprocité ». D. Koné, « CEDEAO : le Mali passe à la fermeture effective de ses frontières terrestres et aériennes », *Financial Afrik*, 10 janvier 2022, (article en ligne)

réaffirmation des droits fondamentaux inhérents à la libre circulation des personnes est loin d'être une œuvre inutile. Nous verrons donc le fondement du droit de sortie (1) et l'exercice du droit de sortie (2).

1- Le fondement du droit de sortie

337- Si aujourd'hui avec l'universalisation et l'évolution des questions de droits de l'Homme, la liberté de sortie du territoire paraît acquise, on oublie trop souvent que sa mise en œuvre dépend des autorités étatiques, lesquelles n'ont pas toujours été les plus promptes à s'enquérir du respect des droits et libertés individuelles. Les facteurs de réglementation peuvent être multiples et ne tiennent pas toujours au caractère plus ou moins autoritaire de l'État. Tout État, aussi démocratique soit-il, dispose d'un droit de regard sur la sortie des personnes se trouvant sur son territoire. On peut évoquer de multiples raisons, soit que l'État souhaite vérifier que la personne qui va quitter son territoire n'est pas sous le coup de poursuites judiciaires ou fiscales ; soit qu'il souhaite protéger cette personne incapable ou mineure (prévention d'enlèvement d'enfants) ; soit enfin qu'il souhaite vérifier avant le départ de cette personne qu'elle dispose de ressources suffisantes pour se rendre à l'étranger et ne sera pas à la charge de ses autorités consulaires dans l'État de destination. Selon Antoine Pecoud, « le droit de quitter son pays a longtemps été contesté. Pour les États, l'émigration est un phénomène ambivalent : elle permet de se débarrasser d'éléments indésirables (pauvres, chômeurs, criminels), mais représente une menace pour la stabilité de la nation comme pour la force de travail que constitue sa population. À partir du XIX^e siècle, les États ont progressivement acquis la capacité et la légitimité de contrôler "l'émigration", créant des structures bureaucratiques et imposant la nécessité de documents d'identité pour se déplacer »⁴²⁴.

<https://www.financialafrik.com/2022/01/10/cedeo-le-mali-passe-a-la-fermeture-effective-de-ses-frontieres-terrestres-et-aeriennes/> consulté le 27 mars 2022.

Voir également, L. Ben Ahmed, « La CEDEAO impose de lourdes sanctions contre le Mali », Anadolu Agency, (article en ligne) <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/la-cedeo-impose-de-lourdes-sanctions-contre-le-mali/2469603> consulté le 27 mars 2022.

⁴²⁴ A. Pecoud, « Liberté de circulation et gouvernance mondiale des migrations », *Éthique publique*, vol. 17, n° 1, 2015, (article en ligne) <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1749> consulté le 21 octobre 2019.

L'une des causes de restriction les plus fréquemment évoquées résulte de la lutte contre la fuite des cerveaux. Voir à ce propos, K. Oberman, « Can brain drain justify immigration restrictions ? », *Ethics*, vol.123, n°3, 2013, pp. 427-455, <https://www.researchgate.net/publications/256037275> consulté le 22/10/2019.

338- Pourtant, il est admis que « la liberté de circulation prime sur les restrictions que les États pourraient décider »⁴²⁵. Aussi, face à la réalité des risques de restriction à la liberté de sortie, les organisations communautaires ouest-africaines ont choisi d'aller plus loin que proclamer un droit de sortie. La proclamation de cette liberté fondamentale s'inscrit dans le cadre général de la liberté d'aller et de venir, abondamment affirmée par les instruments internationaux. Il convient de rappeler que l'article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 reconnaît à toute personne « le droit de quitter tout pays, y compris le sien ». Cette formule se retrouve à l'article 12 du Pacte international des droits civils et politiques ainsi qu'à l'article 2 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

339- En toute logique, la consécration de la liberté de circulation des personnes dans les instruments communautaires s'inscrit dans le droit fil des textes internationaux précités. En particulier, le Protocole Additionnel A/SP1/7/85 du 6 juillet 1985 de la CEDEAO portant Code de conduite pour l'application du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement pose ainsi à l'article 2 que « les États membres feront en sorte que leurs ressortissants se rendant sur le territoire d'un autre État Membre soient en possession des documents de voyage en cours de validité reconnus à l'intérieur de Communauté ». Il en ressort une obligation positive mise à la charge de l'État membre de fournir à ses ressortissants les documents leur permettant de sortir de leur territoire d'origine. La consécration d'une telle norme apparaît comme une confirmation du droit de sortie reconnu aux ressortissants communautaires.

340- Loin de se limiter à une simple affirmation de la liberté de sortie, cette prérogative s'exerce selon certaines modalités.

2- L'exercice du droit de sortie

341- Le Protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement détermine, en son article 1^{er}, les différents documents de voyage requis pour l'exercice du droit de sortie, à savoir le passeport et les autres documents de voyage.

⁴²⁵ J. Amar, « Les migrations contemporaines : Entre droits de l'homme, liberté de circulation et droit au retour », *Hommes et migrations*, n°1306, pp. 141-147, p. 143.

342- Dans son ouvrage intitulé « *The Invention of the Passport : Surveillance, Citizenship and the State* », John Torpey met en lumière la contribution du développement historique des contrôles de passeport à l'institutionnalisation de l'idée de l'État-nation⁴²⁶. Il situe ce document au cœur des systèmes d'identification développés par les États-nations pour distinguer ceux qui peuvent entrer ou sortir de ceux qui ne le peuvent pas. Dans un autre écrit, cet auteur affirme que « la création du système moderne de passeports et l'utilisation de systèmes semblables dans plusieurs pays - résultat d'une construction bureaucratique lente et soutenue qui a duré des siècles - a donc annoncé l'aube d'une nouvelle ère dans les affaires humaines, celle de la monopolisation avec succès par chaque État, et par le système étatique international dans son ensemble, de l'autorité légitime de consentir aux déplacements à l'intérieur et au-delà de leurs juridictions »⁴²⁷.

343- Le passeport est le principal document délivré par un État à ses ressortissants pour leur permettre de voyager à l'étranger. Il est à la fois un mécanisme de contrôle étatique et la preuve pour le titulaire d'une revendication légitime sur les ressources et les services des ambassades et des consulats de l'État émetteur - pour ne pas dire, dans le cas extrême, de sa puissance militaire⁴²⁸. Cela dit, le lien entre la citoyenneté et la possession du passeport n'est pas toujours établi dans la mesure où en principe « les États peuvent choisir de délivrer un passeport à quiconque, limités uniquement en cela par les dispositions du droit international et les accords internationaux, et par leurs propres critères concernant les individus auxquels ils veulent accorder leur protection lorsqu'ils sont à l'étranger »⁴²⁹. Pour autant, l'octroi du passeport aux citoyens qui en font la demande demeure une obligation pour les États membres de la CEDEAO, au regard de l'article 2

⁴²⁶ J. Torpey, *The Invention of the Passport : Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, University Press, 2000, 211 p.

⁴²⁷ J. Torpey, « Aller et venir : le monopole étatique des " moyens légitimes de circulation " », *Cultures & Conflits*, n° 31-32, printemps-été 1998, pp. 63-100, p. 68, <http://journals.openedition.org/conflits/547> consulté le 23/10/2019.

⁴²⁸ Idem.

⁴²⁹ Un Etat peut délivrer son passeport à des habitants tels que les étrangers résidents, les réfugiés, les personnes ayant obtenu le droit d'asile, les populations non-citoyennes sur lesquels l'Etat a une autorité. Voir à ce propos, J. Torpey, idem. Certains Etats accordent même ce que le FMI qualifie de « passeport de complaisance » à des clients fortunés intéressés par les privilèges de voyages sans visa ou par le droit de résider dans la majorité des pays développés, en contrepartie d'un investissement financier important. Voir à ce propos, J. Gold et A. El-Ashram, « Un passeport de complaisance », *Finances et développement*, volume 52, n° 4, décembre 2015, pp. 48-51, p. 49, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2015/12/pdf/gold.pdf> consulté le 24/10/2019.

du Protocole Additionnel A/SP1/7/85 du 6 juillet 1985 précité⁴³⁰ qui impose à ceux-ci de mettre à la disposition de leurs ressortissants des documents de voyage en cours de validité.

344- Dans l'optique de faciliter la circulation des citoyens communautaires et, sans doute, en vue de renforcer leur sentiment d'appartenance à l'entité commune, la CEDEAO a adopté un passeport communautaire. Institué par un acte contraignant⁴³¹, à savoir, la décision A/DEC.1/5/2000 portant institution d'un passeport communautaire du 29 mai 2000, ce document se présente sous un format et une couleur uniques⁴³². Il allie des signes de reconnaissance communautaire et nationale avec notamment la mention « CEDEAO » dans les langues officielles de la Communauté à côté de l'appellation de l'État membre. Il convient de préciser que l'adoption de ce passeport communautaire ne remet pas en cause la compétence nationale dans la mesure où les conditions d'octroi et de production, le coût ou encore la durée de validité relèvent toujours des États⁴³³. La seule contrainte résulte de l'obligation mise à la charge de ceux-ci, aux termes de l'article 4 de la décision précitée, d'introduire progressivement le format du passeport régional en remplacement des passeports nationaux, dans un délai de cinq ans à partir de la date de signature de la décision. Cette période correspond à une phase de transition au cours de laquelle les passeports nationaux et communautaires pourront être utilisés conjointement.

345- En dehors du passeport, le droit communautaire ouest-africain a admis d'autres documents de voyage destinés à faciliter l'exercice du droit à la libre circulation des citoyens des États membres. La définition de ces documents de voyage a connu une

⁴³⁰ Pour rappel, l'article 2 du Protocole Additionnel A/SP1/7/85 du 6 juillet 1985 précise que « les États membres feront en sorte que leurs ressortissants se rendant sur le territoire d'un autre État Membre soient en possession des documents de voyage en cours de validité reconnus à l'intérieur de Communauté ». Cette affirmation d'un droit au passeport entre en phase avec la reconnaissance de ce droit au niveau international. Selon le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, « étant donné que, pour voyager à l'étranger, il faut habituellement des documents valables, en particulier un passeport, le droit de quitter un pays comporte nécessairement celui d'obtenir les documents nécessaires pour voyager. La délivrance des passeports incombe normalement à l'État dont l'individu est ressortissant. Le refus d'un État de délivrer un passeport à un national qui réside à l'étranger ou d'en prolonger la validité peut priver l'individu de son droit de quitter le pays de résidence et d'aller ailleurs ». Conseil de l'Europe, *Le droit de quitter un pays*, Paris, Editions du Conseil de l'Europe, novembre 2013, 72 p., p. 13, <https://rm.coe.int/le-droit-de-quitter-un-pays-document-thematique-publie-par-le-commissa/16806da902> consulté le 29/10/2019.

⁴³¹ Cette précision est importante en comparaison avec le passeport européen dont l'adoption a été décidée par un acte non contraignant, à savoir une résolution du Conseil européen en 1981.

⁴³² Il est bon de préciser que l'article 2 du texte prévoit l'institution des trois types de passeport, à savoir le passeport ordinaire, le passeport diplomatique et le passeport de service.

⁴³³ L'article 3 de la décision A/DEC.1/5/2000 prévoit que les passeports communautaires seront délivrés par les États membres à leurs nationaux.

évolution dont il importe de rendre compte. L'article 1^{er} du protocole A/P1/5/79 de la CEDEAO du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement définissait initialement les documents de voyage en cours de validité comme « le passeport ou tout autre document de voyage en cours de validité, établissant l'identité de son titulaire, avec sa photographie, délivré par ou au nom de l'État Membre dont il est citoyen et sur lequel les cachets de contrôle des services d'immigration et d'émigration peuvent être apposés »⁴³⁴. Il résultait de cette définition, une énumération des caractéristiques que devaient revêtir ces documents, dans la mesure où ceux-ci étaient censés établir « l'identité de son titulaire, avec sa photographie » et être délivrés « par ou au nom de l'État Membre dont il est citoyen et sur lequel les cachets de contrôle des services d'immigration et d'émigration peuvent être apposés ».

346- En se fondant sur ce protocole additionnel, la CEDEAO avait institué un carnet de voyage, convaincue qu'elle était de « la nécessité et de l'opportunité de l'adoption d'un document harmonisé de voyage au sein de la CEDEAO, autre que le passeport national, en vue de faciliter et de simplifier les formalités de mouvement des personnes au passage des frontières des États Membres »⁴³⁵. Il convient de noter que ce document institué par la décision A/dec 2/7/85 du 6 juillet 1985 a précédé l'instauration du passeport communautaire évoqué précédemment. Le carnet de voyage a donc constitué la première matérialisation de la volonté de l'organisation communautaire d'harmoniser les documents servant à la mobilité et, partant, de faciliter l'exercice des prérogatives reconnues aux citoyens. À l'instar des dispositions prises plus tard pour le passeport communautaire, l'article 5 de la décision de 1985 prévoyait déjà que « les carnets de voyage sont imprimés et délivrés à la diligence et sous le contrôle des Autorités compétentes dans chaque État »⁴³⁶. La volonté de réduire les formalités lors du passage des frontières a été

⁴³⁴ Article 1^{er} du protocole A/P1/5/79 de la CEDEAO du 29 mai 1979 : « Dans le présent Protocole, on entend par (...) document de voyage en cours de validité : un passeport ou tout autre document de voyage en cours de validité, établissant l'identité de son titulaire, avec sa photographie, délivré par ou au nom de l'Etat membre dont il est citoyen et sur lequel les cachets de contrôle des services d'immigration et d'émigration peuvent être apposés. Est également considéré comme document de voyage en cours de validité, un laissez-passer délivré par la Communauté à ses fonctionnaires et établissant l'identité du porteur ».

⁴³⁵ Préambule de CEDEAO institué par la décision A/DEC 2/7/85 portant institution d'un carnet de voyage des Etats membres de la CEDEAO signée à Lomé le 6 juillet 1985.

⁴³⁶ Article 5 la décision A/DEC 2/7/85 du 6 juillet 1985 portant institution d'un carnet de voyage des Etats membres de la CEDEAO : « Les carnets de voyage sont imprimés et délivrés à la diligence et sous le contrôle des Autorités compétentes dans chaque Etat membre. Ils sont rédigés en langue française et en langue anglaise ».

marquée postérieurement, par l'institution d'un formulaire harmonisé d'immigration et d'émigration à travers la décision C/DEC.3/12/92 du 5 décembre 1992.

347- Par la suite, l'évolution s'est traduite par l'adoption de la décision A/DEC.01/12/14 du 15 décembre 2014 modifiant la décision A/dec.2/7/85 du 6 juillet 1985. Cette modification a eu pour objet de constater la caducité du carnet de voyage⁴³⁷ et d'instaurer en remplacement, une « carte nationale d'identité biométrique CEDEAO »⁴³⁸, établie en couleur unique⁴³⁹ et destinée à servir de document de voyage à l'intérieur de l'espace CEDEAO. Si ce nouveau document répond parfaitement aux besoins d'harmonisation et de conformité aux normes internationales, sa vocation à constituer un document de voyage pourrait toutefois soulever un questionnement. En effet, la carte d'identité sert en principe à l'identification des individus et dans une moindre mesure à faciliter les déplacements internes⁴⁴⁰. Elle semble cependant moins adaptée aux déplacements internationaux dans la mesure où ceux-ci impliquent l'apposition des cachets des services d'immigration et d'émigration, comme le rappelait justement l'article 1^{er} du protocole de 1979 précité⁴⁴¹. L'importance de ces cachets comme élément de preuve quant à la régularité du déplacement aurait pu aisément disqualifier la carte nationale d'identité biométrique de la

⁴³⁷ Préambule de la décision A/DEC.01/12/14 du 15 décembre 2014 : « Considérant que le carnet de voyage actuellement en usage dans certains Etats membres est désuet et ne correspond plus aux normes internationales en la matière ».

⁴³⁸ Article 1^{er} nouveau de la décision A/DEC.01/12/14 du 15 décembre 2014 :
« Modification de l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} : Les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la décision A/DEC.2/7/85 portant institution d'un Carnet de voyage des Etats membres de la CEDEAO, sont modifiées comme suit: Nouvel alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} : La Carte Nationale d'identité Biométrique CEOEAO est instituée pour servir de document de voyage à l'intérieur de l'espace CEDEAO ».

⁴³⁹ Article 2 de la décision A/DEC.01/12/14 du 15 décembre 2014 :

« Modalités de mise en œuvre :

1. La carte d'identité biométrique est mise en circulation dans les Etats membres au plus tard en 2016.
2. La carte d'identité biométrique est établie en couleur unique dans tous les Etats membres de la CEDEAO.
3. Les ressortissants de chaque Etat membre feront l'objet de recensement biométrique dans les Etats membres d'accueil. Les autorités compétentes des pays d'origine veilleront à transmettre les données biométriques de leurs ressortissants aux autorités compétentes des pays d'accueil, dans le strict respect de la protection des données à caractère personnel. (...) ».

⁴⁴⁰ J. Torpey, « Aller et venir : le monopole étatique des " moyens légitimes de circulation " », *Cultures & Conflits*, n° 31-32 printemps-été 1998, pp. 63-100, p. 82, <http://journals.openedition.org/conflits/547> consulté le 23/10/2019.

⁴⁴¹ Article 1^{er} du protocole A/P1/5/79 de la CEDEAO du 29 mai 1979 : « Dans le présent Protocole, on entend par (...) document de voyage en cours de validité : un passeport ou tout autre document de voyage en cours de validité, établissant l'identité de son titulaire, avec sa photographie, délivré par ou au nom de l'Etat membre dont il est citoyen et sur lequel les cachets de contrôle des services d'immigration et d'émigration peuvent être apposés. Est également considéré comme document de voyage en cours de validité, un laissez-passer délivré par la Communauté à ses fonctionnaires et établissant l'identité du porteur ».

CEDEAO en tant que document de voyage. Mais cette révolution a été rendue possible grâce à des changements majeurs introduits en amont dans la définition desdits documents.

348- En effet, un acte additionnel de la Conférence des chefs d'États et de Gouvernement de la CEDEAO adopté le 11 juillet 2014 permet d'apporter des aménagements au protocole A/P1/5/79⁴⁴². Au titre de ces amendements effectués, l'article 1^{er} de ce texte opère un recadrage de la notion de « document de voyage en cours de validité » selon la formule suivante : « Est considéré comme document de voyage valable, un passeport, une carte d'identité biométrique CEDEAO ou un laissez-passer délivré par un État membre ou par une institution de la CEDEAO »⁴⁴³. Ainsi, on passe désormais d'une définition ouverte fondée sur des critères génériques à une liste limitative des documents requis pour le voyage. Bien plus, on serait tenté de paraphraser John Torpey, et d'affirmer que la carte d'identité biométrique et le passeport CEDEAO pourraient être considérés comme le reflet des différentes étapes d'un continuum marqué par les efforts de l'organisation régionale d'harmoniser les moyens de déplacement légitimes et de renforcer le sentiment d'appartenance à l'espace communautaire⁴⁴⁴. Ces efforts ne se limitent pas au droit de sortie. Ils concernent aussi le droit d'entrée.

⁴⁴² Acte additionnel A/SA.1/07/14 du 11 juillet 2014 portant amendement de l'alinéa 8 de l'article 1, des alinéas 1 et 2 de l'article 3 et des alinéas 1 et 2 de l'article 5 du protocole a/p1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, relatifs aux documents de voyage.

⁴⁴³ Article 1^{er} Acte additionnel A/SA.1/07/14 du 11 juillet 2014 :

« Amendement de l'alinéa 8 de l'article 1^{er} sur les définitions : Les dispositions de l'alinéa 8 de l'article 1^{er} du Protocole A/P1/5/79 sur la Libre Circulation des Personnes, le Droit de Résidence et d'Etablissement relatives à un « document de voyage en cours de validité » sont modifiées et remplacées par les dispositions suivantes : Nouvel alinéa 8 de l'article 1^{er} : Est considéré comme document de voyage valable un passeport, une carte d'identité biométrique CEDEAO ou un laissez-passer délivré par un Etat membre ou par une institution de la CEDEAO ».

⁴⁴⁴ « Il serait peut-être plus utile de considérer les documents internes d'identité comme le reflet, avec les passeports internes et externes, des différentes étapes d'un continuum. Un continuum qui est marqué par les efforts des Etats modernes pour étreindre leur population et monopoliser le contrôle des déplacements légitimes ». J. Torpey, « Aller et venir : le monopole étatique des " moyens légitimes de circulation " », *Cultures & Conflits*, n° 31-32 printemps-été 1998, 27 p., p. 18 (article en ligne) URL : <http://journals.openedition.org/conflits/547> consulté le 23/10/2019.

B- Le droit d'entrée dans le territoire d'accueil

349- Au-delà du droit de sortir de son territoire d'origine, le libre franchissement des frontières suppose que le ressortissant communautaire ait également le droit d'accéder librement au territoire de tout État membre de l'espace communautaire. Cette prérogative s'est concrétisée par la suppression des visas (1), même si certaines conditions minimales sont encore exigées (2).

1- La suppression de l'exigence de visas d'entrée

350- En principe, l'État jouit du droit souverain d'aménager et de contrôler l'entrée des étrangers sur son territoire. Les instruments internationaux reconnaissent certes le droit pour tout ressortissant d'entrer dans son propre pays, mais ils se gardent bien d'imposer un droit absolu pour l'étranger d'accéder à un pays qui n'est pas le sien. Le caractère souverain de la prérogative liée à l'entrée sur le territoire national s'exprime à travers l'exigence d'un visa dont l'octroi est une compétence discrétionnaire de l'Administration nationale. De façon générique, le visa peut se définir comme « l'autorisation ou la décision, matérialisées par l'apposition d'une vignette par une partie contractante sur un passeport, un titre de voyage ou un autre document valable permettant le franchissement des frontières »⁴⁴⁵. Son rôle est crucial dans la mesure où ce document apparaît comme un moyen de tenir à distance les étrangers indésirables ; en cela, il constitue l'expression d'une stratégie de « police à distance »⁴⁴⁶, selon la formule utilisée par Elspeth Guild et Didier Bigo.

351- Dans le cadre des relations interétatiques, l'exigence d'un visa a pu être perçue comme « une défiance à l'égard d'un pays ou d'une nationalité dans son ensemble »⁴⁴⁷ alors que l'octroi du visa individuel est conçu comme « un rétablissement de la confiance à un

⁴⁴⁵ Voir à ce propos, Union européenne, *Instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière*, Journal officiel n° C 310 du 19/12/2003.

⁴⁴⁶ Par police à distance, il faut entendre « la police en amont effectuée via la décision cruciale d'imposer ou non à certains pays le fait que leurs ressortissants doivent être munis de visas ». E. Guild et D. Bigo, « Schengen et la politique des visas », *Cultures & Conflits*, n°49, 2003, pp. 1-14, p. 2, <https://journals.openedition.org/conflits/921#quotation> consulté le 25/11/2019.

⁴⁴⁷ Idem.

individu après l'épreuve du soupçon porté sur l'ensemble national »⁴⁴⁸. Fort de cela, la suppression du visa pourrait constituer le gage d'une certaine relation de confiance instaurée entre les parties intéressées. C'est ainsi que l'on devrait interpréter l'article 3 paragraphe 2 du protocole de 1979 de la CEDEAO qui prévoit que « tout citoyen de la Communauté (...) pourra entrer sur le territoire d'un État membre par un point d'entrée officiel sans avoir à présenter de visa ».

352- L'UEMOA, pour sa part, n'a pas jugé nécessaire d'édicter des dispositions autres que celles de l'article 91 de son Traité constitutif, qui reconnaissent aux ressortissants communautaires « le droit de se déplacer et de séjourner sur le territoire de l'ensemble des États Membres ». Elle s'est par contre particulièrement intéressée aux citoyens de la CEDEAO non ressortissants de l'UEMOA. L'article 4 du Règlement 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant reconnaissance mutuelle des visas délivrés par les États Membres indique ainsi que « les personnes ressortissantes des États membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sont dispensées du visa d'entrée sur le territoire de l'Union »⁴⁴⁹. Il convient de préciser que ce règlement qui concerne les personnes non ressortissantes de l'UEMOA dispose par ailleurs en son article 3 que tout visa délivré par un État membre de l'UEMOA reste valable dans les autres États et que les bénéficiaires sont admis à circuler librement, à l'intérieur du territoire communautaire. Cette reconnaissance mutuelle des visas prévue à l'article 2 dudit texte avait été instituée à titre transitoire et devait laisser place au bout de deux ans à l'institution d'un visa unique UEMOA.

353- La suppression des visas ne fait pas obstacle au maintien de certaines conditions minimales.

2- Le maintien de conditions minimales

354- Aux termes de l'article 3 paragraphe 1 du Protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement de la CEDEAO, « tout citoyen de la Communauté, désirant entrer sur le territoire de l'un quelconque des

⁴⁴⁸ Idem.

⁴⁴⁹ Cette disposition ne doit pas être considérée comme un doublon eu égard au fait que les citoyens communautaires bénéficient déjà du droit d'entrée au titre de la CEDEAO. Il s'agit plutôt de la traduction de la volonté de l'UEMOA de réaffirmer cette prérogative même si on pourrait y voir une tentative d'émancipation vis-à-vis de sa consœur.

États membres sera tenu de posséder un document de voyage et des certificats internationaux de vaccination en cours de validité ». De cette disposition, il ressort que certaines conditions minimales sont requises en dépit de la suppression des visas d'entrée. Il y a lieu de comprendre ici que l'abolition des visas au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA n'a pas pour effet de supprimer tout contrôle aux frontières physiques. Le fait est que le contrôle physique des frontières conserve toute son importance juridique, du moment où « un refus d'entrée sur le territoire reste possible, même si la personne est dotée d'un visa en bonne et due forme, dans la mesure où le visa ne délivre pas un droit d'entrée sur le territoire mais qu'il en est simplement une condition nécessaire »⁴⁵⁰. On note d'ailleurs que « les contrôles aux frontières conservent donc toute leur pertinence pour les individus appartenant aux pays n'ayant pas besoin de visa, car il s'agit pour eux du principal, voire de l'unique contrôle »⁴⁵¹.

355- Ainsi, en l'absence de visa, le contrôle aux frontières acquiert une importance particulière dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Ce contrôle a pour objet de s'assurer de la validité des documents de voyage tels que reconnus par la CEDEAO. Aussi les services d'immigration sont-ils habilités à vérifier la validité des documents requis à savoir le passeport ou encore tout autre document établi par les autorités officielles contenant les mentions permettant d'établir l'identité de leur détenteur. À ce propos, la question de la valeur juridique du certificat international de vaccination reste posée. Il s'agit d'un document délivré par des autorités spécialisées destiné à attester que l'étranger a effectué tous les vaccins exigés par les standards sanitaires nationaux et internationaux avant d'entrer sur le territoire de l'État membre. S'il n'entre nullement dans la catégorie des documents de voyage définis par la CEDEAO, il n'en demeure pas moins utile pour l'entrée sur le territoire d'un État membre.

356- En principe, le contrôle physique aux frontières est matérialisé par un cachet apposé sur le document de voyage par les services commis à cet effet. C'est pour faciliter la mise en œuvre de cette mesure qu'il est prévu que l'accès au territoire des États membres se fera à partir de point d'entrée officiel. L'article 3 paragraphe 2 du protocole de 1979 précise ainsi que « tout citoyen de la Communauté, désirant séjourner dans un État membre pour une durée maximum de quatre-vingt-dix (90) jours, pourra entrer sur le territoire de cet

⁴⁵⁰ E. Guild et D. Bigo, « Schengen et la politique des visas », *Cultures & Conflits*, n°49, 2003, pp. 1-14, p.3, <https://journals.openedition.org/conflits/921#quotation> consulté le 25/11/2019.

⁴⁵¹ Idem.

État membre par un point d'entrée officiel sans avoir à présenter un visa ». C'est dire que la disponibilité des documents de voyage et du certificat international de vaccination en cours de validité n'a de valeur que si le citoyen entre sur le territoire de l'État membre par « un point d'entrée officiel ». Qu'il s'agisse d'un aéroport, d'un port ou d'un point de passage terrestre, cette précision est de taille quand on sait qu'avec la porosité des frontières⁴⁵² beaucoup de citoyens communautaires pourraient choisir des voies détournées et se mettre ainsi dans une situation d'irrégularité.

357- Loin d'être une fin en soi, l'entrée sur le territoire de l'État d'accueil demeure une étape préalable qui n'a de sens qu'elle est suivie du droit au séjour.

Paragraphe II : Le droit de séjour sur le territoire d'accueil

358- Droit subjectif fondamental, le droit de séjour se donne comme l'un des aspects les plus importants de la libre circulation des personnes, dans la mesure où pour exercer une activité sur le territoire d'accueil, il faudrait déjà pouvoir y séjourner. Il s'entend du droit pour tout ressortissant ou citoyen communautaire préalablement admis sans visa, de séjourner sur le territoire de l'État d'accueil pendant une durée déterminée. Sur ce point, il convient de noter que le droit de la libre circulation a évolué d'un principe de gradation en fonction de la durée de séjour consacré avant la réforme introduite en 2014 (A), à la situation actuelle caractérisée par l'abandon de la distinction entre séjour et résidence (B).

A- La gradation en fonction de la durée du séjour avant la réforme de 2014

359- Dans le dispositif originel issu du protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 et du protocole A/SP/1/7/86 du 1er juillet 1986, la CEDEAO appréhendait le droit de séjour de différentes manières en fonction du temps que le citoyen entendait passer sur le territoire de l'État membre d'accueil. Ainsi, en tenant compte du critère de la durée du séjour, une distinction pouvait être établie entre le droit de séjour limité à trois mois et le droit de

⁴⁵² Voir à ce propos P. Ndiaye, « Porosité des frontières des Etats membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et mobilité tactique des marchands de la mort ? », 2016, <http://www.westafricasecuritynetwork.org/wp-content/uploads/2016/01/Presentation-Papa-Samba-Ndiaye.pdf> consulté le 03/01/2020.

résidence qui allait au-delà (1). Cette distinction se percevait au niveau de la temporalité du séjour (2) qui contrastait avec la pérennité de la résidence (3).

1- La distinction initiale entre droit de séjour et droit de résidence

360- Le principe ancien de la distinction entre droit de séjour et droit de résidence résultait de la conception selon laquelle « la durée d'un séjour déclenche un véritable lien de solidarité entre les personnes et leur État d'accueil, générateur de droits spécifiques »⁴⁵³. Sur cette base, le droit de séjour, corollaire du libre franchissement des frontières, est le droit pour tout citoyen communautaire de demeurer dans un autre État membre pour une durée maximale de trois mois, sans autre obligation que celle de détenir un document de voyage en cours de validité. Ce droit est posé par l'article 3 Protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement de la CEDEAO, selon lequel « Tout citoyen de la Communauté, désirant séjourner dans un État Membre pour une durée maximum de quatre-vingt-dix (90) jours, pourra entrer sur le territoire de cet État Membre par un point d'entrée officiel sans avoir à présenter un visa ». Ce droit s'étend aux véhicules particuliers et à usage commercial immatriculés sur le territoire d'un État Membre qui peuvent entrer et demeurer sur le territoire d'un autre État Membre sous réserve de posséder sur présentation de documents standardisés⁴⁵⁴⁴⁵⁵.

361- Le droit de résidence, quant à lui, a pu être défini par le protocole de 1986 comme « le droit reconnu à un citoyen, ressortissant d'un État membre de demeurer dans un État membre autre que son État d'origine et qui lui délivre une carte ou un permis de résidence pour y occuper ou non un emploi »⁴⁵⁶. Ainsi, lorsque sa présence sur le territoire d'accueil perdurait au-delà du délai de trois mois et que le citoyen communautaire commençait à se

⁴⁵³ N. Ligneul, O. Tambou, *Droit Européen du marché*, Paris, Ellipses, 2006, 248 p., p. 77.

⁴⁵⁴ Article 4 de l'Acte additionnel A/SA.1/07/14 du 11 juillet 2014 portant amendement de l'article 5 alinéa 1er du Protocole de la CEDEAO de 1979 : « Les véhicules particuliers immatriculés sur le territoire d'un Etat membre peuvent entrer sur le territoire d'un autre Etat membre, sur présentation des documents suivants: 1. Permis de conduire en cours de validité; 2. Certificat d' immatriculation (documents confirmant le droit de propriété du véhicule) ou carte grise; 3. Police d'assurance reconnue par les Etats membres; 4. Sauf conduit ».

⁴⁵⁵ Article 5 de l'Acte additionnel A/SA.1/07/14 du 11 juillet 2014 portant amendement de l'article 5 alinéa 2 du Protocole de la CEDEAO de 1979 : « Les véhicules à usage commercial immatriculés sur le territoire d'un Etat membre et transportant des passagers, peuvent entrer sur le territoire d'un autre Etat membre et y demeurer dans les mêmes conditions que les véhicules privés ».

⁴⁵⁶ Article 1^{er} du Protocole A/SP1/7/86 du 1^{er} Juillet 1986 additionnel relatif à l'exécution de la 2^{ème} étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes et le droit d'établissement.

sédentariser, son séjour se transformait en résidence et les règles relatives au droit de résidence prenaient effet. Le paragraphe 2 de l'article 3 du Protocole A/P1/5/79 précise à cet effet que « le citoyen qui se propose de prolonger son séjour au-delà des quatre-vingt-dix (90) jours, devra à cette fin, obtenir une autorisation délivrée par les autorités compétentes ». Pour connaître la nature de cette autorisation, il convient de se référer à l'article 5 du Protocole A/SP1/7/86 du 1er juillet 1986 qui prévoit que les citoyens qui désirent rester sur le territoire d'un État membre dont ils ne sont pas originaires sont soumis à la formalité de l'obtention d'une carte de résident ou d'un permis de résident. Un texte d'application a même été adopté pour assurer l'applicabilité des dispositions précitées. Ainsi, la décision A/Dec2/5/90 du 30 mai 1990 portant institution d'une carte de résident dans les États membres de la CEDEAO prévoit-elle en son article 3 que tout citoyen de la CEDEAO ressortissant d'un État membre doit solliciter une carte de résident auprès des autorités compétentes de l'État d'accueil. La durée de validité de cette carte a été fixée à trois années renouvelables par périodes successives de trois années chacune.

362- In fine, il y a lieu de rappeler que, dans ce paradigme ancien, la distinction entre le séjour et la résidence reposait principalement sur le temps passé par le citoyen sur le territoire d'accueil ; aussi, la preuve de cette durée résultait-elle nécessairement de la détermination de la date d'entrée sur le territoire, à partir du cachet apposé par les services d'immigration lors du passage de la frontière par un point d'entrée officiel.

Cette différenciation impliquait une gradation des droits octroyés qui étaient marqués soit par une certaine temporalité dans le cadre du séjour, soit par la pérennité en matière de résidence.

2- La temporalité du séjour

363- La distinction initialement établie entre le droit de séjour et le droit de résidence impliquait une gradation des prérogatives accordées. On peut ainsi observer que le standard prévu dans le cadre du séjour laissait place à des prérogatives plus étendues inhérentes au droit de résidence.

364- Défini stricto sensu, le droit de séjour est limité à une durée de trois mois. En amont, le citoyen communautaire bénéficie du droit d'entrée et de sortie tel qu'il a été précédemment évoqué dans cette étude. Une fois entré sur le territoire, celui-ci doit pouvoir bénéficier d'une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État d'accueil. S'il est vrai

que cette égalité de traitement n'est pas clairement établie en matière de séjour dans le droit de la CEDEAO, elle est souvent déduite de l'esprit général du système. Selon un mémorandum de la Commission de la CEDEAO, « les pères fondateurs de la CEDEAO espéraient ardemment établir un espace unifié dans lequel les citoyens de tous les États membres seraient libres de circuler, résider et de s'établir sans crainte de discrimination. Ce désir est inscrit dans le Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement adopté le 29 mai 1979⁴⁵⁷».

365- En principe, le droit de séjour, tel que consacré dans le droit de la CEDEAO ne dépend pas de l'accomplissement de formalités administratives. Il n'est pas non plus subordonné au statut du bénéficiaire puisqu'il concerne aussi bien les actifs que les citoyens inactifs. Il est important de noter qu'au sein de la CEDEAO, ce droit n'est pas subordonné à des conditions spécifiques tenant à une éventuelle prévention du « tourisme social »⁴⁵⁸, contrairement aux dispositions consacrées en la matière dans le droit de l'Union européenne qui exigent que les bénéficiaires ne deviennent pas une charge déraisonnable pour l'État d'accueil⁴⁵⁹.

366- Alors que le droit de séjour était limité par son caractère temporaire, le droit de résidence avait vocation à s'appliquer à des situations plus pérennes.

3- La pérennité de la résidence

367- Lorsque le citoyen désirait demeurer sur le territoire d'accueil au-delà de trois mois, il entrait dans le champ de la résidence. Cette évolution était cependant tributaire de la possession d'une carte de résident. À ce propos, on peut lire à l'article 5 du protocole additionnel A/SP1/7/86 de la CEDEAO du 1er juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement que « les citoyens de la Communauté, ressortissants

⁴⁵⁷ Commission de la CEDEAO, Mémorandum sur l'Égalité de traitement entre les réfugiés ressortissants d'un État membre de la CEDEAO et les autres citoyens de la CEDEAO en ce qui concerne la libre circulation des personnes et les droits de résidence et d'établissement, 2007, <https://www.unhcr.org/fr/4b151cace.pdf> consulté le 30/10/2019.

⁴⁵⁸ L. Isidro, « De la citoyenneté sociale au « tourisme social » », *Plein droit*, vol. 4, n°103, 2014, pp. 16-19, p. 16, <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2014-4-page-16.htm> consulté le 31/10/2019.

⁴⁵⁹ Article 14 de la directive 2004/38/CE : « les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ».

des Etats membres, admis sans visa sur le territoire d'un Etat membre sont soumis, s'ils désirent résider sur le territoire de cet Etat membre, à la formalité de l'obtention d'une carte de résident, ou d'un permis de résident », La carte de résident des Etats membres de la CEDEAO a fait l'objet de la Décision A/DEC.2/5/90 du 30 mai 1990, dont l'article 3 dispose que « Tout citoyen de la CEDEAO, ressortissant d'un Etat membre, doit solliciter une carte de résident auprès des autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil ». L'article 6 paragraphe 2 de ladite décision poursuit : « La carte de résident vaut permis de séjour et de résidence et doit être présentée à toute réquisition des autorités compétentes de l'Etat d'accueil ».

368- L'article 4 de la décision A/DEC.2/5/90 du 30 mai 1990 détermine la liste des documents exigés pour l'obtention de la carte de résident, à savoir, « une caution de rapatriement ou une lettre de garantie délivrée par l'employeur, un contrat de travail visé par les établissements d'enseignement pour les élèves, les étudiants et les stagiaires, une carte d'inscription au Registre de Commerce ou à un ordre pour les commerçants et professions libérales ainsi que tout autre document justifiant la qualification professionnelle du requérant ». Au regard de la nature des documents requis, force est de constater que le droit de résidence était cantonné aux citoyens actifs de l'espace communautaire. Outre les travailleurs, cette prérogative pouvait aussi concerner les futurs travailleurs, à savoir, les étudiants, élèves et stagiaires qui devaient disposer d'un « contrat de travail visé par les établissements d'enseignement », d'une part, et les personnes en quête d'emploi qui devaient justifier leur qualification professionnelle, d'autre part. Le droit de résidence pouvait être également étendu aux anciens travailleurs dans la mesure où « la perte de l'emploi n'entraîne pas le retrait de la carte de résident »⁴⁶⁰. La limitation dans le statut des bénéficiaires constituait une véritable restriction du fait qu'aucune disposition du texte ne permettait d'étendre le droit de résidence à des citoyens non-actifs. C'est dire qu'une interprétation rigoureuse du texte pouvait conduire à assimiler ces derniers à des migrants irréguliers dès lors qu'ils demeuraient sur le territoire d'accueil au-delà de leur séjour trois mois.

369- Par rapport au droit de séjour, le droit de résidence tel que consacré par le droit de la CEDEAO restait subordonné à l'accomplissement de formalités administratives matérialisées par l'obtention de la carte de résident ; il dépendait largement du statut du bénéficiaire puisqu'il s'adressait aux agents économiques et à ceux qui leurs sont assimilés,

⁴⁶⁰ Article 8 paragraphe 3 de la décision A/Dec2/5/90 du 30 mai 1990.

contrairement au droit de séjour qui a toujours eu vocation à s'appliquer *erga omnes*. Par contre, le droit de résidence était également marqué par le principe d'égalité de traitement posé par l'article 18 de la décision A/Dec 2/5/90 du 30 en ces termes : « À l'exception des droits politiques, les ressortissants des États membres de la CEDEAO jouiront sur le territoire de chacun d'eux des mêmes droits et liberté que les nationaux de l'État membre d'accueil notamment ceux énoncés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ».

370- Cette *summa divisio* entre le droit de séjour et le droit de résidence qui constituait la principale caractéristique de l'ordre ancien a été abandonnée en 2014 pour laisser place à un paradigme nouveau marqué par l'uniformisation des droits.

B- L'abandon de la distinction entre séjour et résidence depuis la réforme de 2014

371- Les règles encadrant le séjour dans l'espace CEDEAO-UEMOA ont fait l'objet d'une importante réforme en 2014. Il importe de connaître les circonstances de l'adoption de cette réforme (1) et d'en saisir le contenu et la portée, notamment en ce qui concerne la redéfinition du droit de résidence (2) et la suppression de la carte de résident (3).

1- L'adoption de la réforme

372- Le protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979, sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement a été pour la CEDEAO le point de départ d'une vaste opération de promotion et de légitimation de la libre circulation des personnes marquée à la fois par l'adoption de textes importants et par la mise en œuvre effective de ceux-ci. Ainsi, jusqu'aux années 1990, plusieurs actes ont été édictés pour donner une armature juridique réelle à la mobilité intracommunautaire. Parmi les plus importants, figurent outre le premier Protocole cité, le Protocole A/SP/2/590 du 29 mai 1982 relatif au Code de la Citoyenneté de la Communauté entré en vigueur le 10 juillet 1984, le protocole A/SP/1/7/86 du 1er juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape entré en vigueur le 12 mai 1989, le Protocole A/SP/2/5/90 du 29 mai 1990 relatif à l'exécution de la troisième étape, entré en vigueur le 19 mai 1992. Ces efforts ont permis d'obtenir des avancées notables à l'image de la suppression des visas ou encore de l'instauration du passeport communautaire.

373- Cependant, cette période d'euphorie a laissé place à partir des années 1990, et singulièrement après la révision du Traité de la CEDEAO en 1993, à un certain délaissement. C'est seulement en juin 2006 que les chefs d'États et de Gouvernement de la CEDEAO, réunis lors du 30^{ème} Sommet ordinaire le 14 juin 2006, conscients des enjeux de la migration, ont mandaté le Secrétariat exécutif de la CEDEAO – devenu par la suite Commission de la CEDEAO - à l'effet de définir une approche commune des États membres sur la migration⁴⁶¹. L'adoption de cette approche commune sur les migrations lors de la 33^{ème} Session ordinaire de la Conférence des chefs d'États et de Gouvernements de la CEDEAO tenue à Ouagadougou le 18 janvier 2008, marquait ainsi une volonté de redynamiser la mobilité intra-régionale et de la placer au cœur du processus d'intégration régionale. À cet effet, les États membres ont adopté un plan d'actions qui comporte divers points, dont, entre autres, la mise en œuvre effective du Protocole relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et d'établissement, la promotion de la gestion des migrations régulières, la lutte contre les migrations irrégulières.

374- Sur la base de ce nouvel élan, des efforts supplémentaires seront entrepris pour assurer une effectivité réelle au principe de libre circulation des personnes. Plusieurs changements seront étudiés, notamment en ce qui concerne le remplacement du certificat de voyage et du passeport de la CEDEAO par une carte d'identité biométrique de la CEDEAO, la suppression de l'exigence de la carte de séjour pour les citoyens de la Communauté et l'abolition de la limite de séjour de 90 jours, la révision de la notion de citoyenneté de la CEDEAO ainsi que la suppression de l'exigence de la carte de santé ⁴⁶².

375- C'est surtout à partir de l'année 2014 que ces initiatives seront concrétisées grâce notamment au projet de soutien à la libre circulation des personnes et à la migration en Afrique de l'Ouest (FMM West Africa) financé avec l'appui de l'Union européenne⁴⁶³.

⁴⁶¹ Commission de la CEDEAO, *Communiqué final du 30^{ème} sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO*, Abuja, 14 juin 2006, <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/30eme-Sommet-CEDEAO-Abuja-14-Juin-2006.pdf> consulté le 03/01/2020.

⁴⁶² Entretien avec N'faly Sanoh, Directeur, Libre Circulation et du Tourisme, Commission de la CEDEAO, Abuja, Juillet 2014. Propos recueillis par B. Manby, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'ouest*, Dakar, HCR, OIM, 2015, 129 p, p. 99, <https://www.unhcr.org/ecowas2015/Nationalite-Migration-Apatridie-en-Afrique-Ouest.pdf> consulté le 05/10/2019.

⁴⁶³ « L'OIT appartient au consortium qui met en œuvre le projet financé par l'UE dans le cadre du dixième Fonds européen de développement. L'objectif global du projet est de maximiser le potentiel de développement lié à la liberté de circulation des personnes et à la migration en Afrique de l'Ouest. Pour cela, elle soutient à la mise en œuvre effective de divers instruments : protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, politique et plan d'action en matière de travail et d'emploi adoptés en 2009, approche commune de la CEDEAO sur la migration et plan d'action de la CEDEAO pour combattre la traite des personnes adopté en 2001 ». Organisation International du Travail, « Projets de l'OIT en matière

Ainsi, la 72^{ème} session ordinaire du Conseil des ministres tenue les 19 et 20 juin 2014, puis la 45^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'États et de Gouvernement de la CEDEAO tenue les 10 et 11 juillet de la même année aboutiront à la mise en place d'une série de réformes concernant plusieurs aspects de la libre circulation des personnes. L'instauration de la carte d'identité biométrique de la CEDEAO ainsi que la redéfinition des documents de voyage sont donc à inscrire dans ce mouvement réformateur. Ces points relatifs au libre franchissement des frontières ayant été déjà abordés dans cette étude, il importe à présent d'examiner le contenu de cette réforme dont le premier élément perceptible est la redéfinition du droit de résidence.

2- La redéfinition du droit de résidence

376- D'emblée, il convient de rappeler que le droit de résidence était défini avant la réforme de 2014, comme « le droit reconnu à un citoyen, ressortissant d'un État membre de demeurer dans un État membre autre que son État d'origine et qui lui délivre une carte ou un permis de résidence pour y occuper ou non un emploi ». Issue de l'article 1er du Protocole A/SP1/7/85 du 6 juillet 1985, cette définition laissait supposer que le droit de résidence était réservé aux seuls travailleurs et assimilés dans la mesure où sa reconnaissance dépendait de l'octroi d'un titre qui ne pouvait être détenu que par les agents économiques⁴⁶⁴. On pouvait aisément en déduire que le droit de résidence n'était pas étendu à l'ensemble des citoyens mais plutôt réservé à une catégorie bien déterminée.

377- La redéfinition du droit de résidence répond à la volonté d'élargir le champ des bénéficiaires de cette prérogative. Pour ce faire, la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement a adopté, le 11 juillet 2014, à l'issue de sa quarante cinquième session ordinaire, l'acte additionnel A/SA.2/07/14 portant amendement de l'alinéa 9 de l'article 1^{er} du Protocole A/SP 1/7/85 sur le code de conduite pour l'application du protocole sur

de migration », <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/projects/lang-fr/index.htm> consulté le 04/01/2020. Ici encore transparait l'importance de l'appui financier de l'Union Européenne dans la mise en œuvre des projets d'intégration régionale en Afrique de l'ouest ; on peut se demander si cet appui ne se traduit pas par une influence de plus en plus grandissante qui pourrait aboutir à une extraversion des solutions proposées aux problèmes de la sous-région.

⁴⁶⁴ Sur ce point, il convient de rappeler que l'octroi de la carte ou du permis de résident était subordonné à « une caution de rapatriement ou une lettre de garantie délivrée par l'employeur, un contrat de travail visé par les établissements d'enseignement pour les élèves, les étudiants et les stagiaires, une carte d'inscription au Registre de Commerce ou à un ordre pour les commerçants et professions libérales ainsi que tout autre document justifiant la qualification professionnelle du requérant » Article 4 de la décision A/Dec2/5/90 du 30 mai 1990 portant institution d'une carte de résident des Etats membres.

la libre circulation des personnes le droit de résidence et d'établissement. L'article 1^{er} de cet acte additionnel présente le droit de résidence, désormais comme « le droit reconnu à un citoyen, ressortissant d'un État membre, de résider dans un État membre autre que son État d'origine ». On le voit, la référence à la carte de résident a été supprimée. Loin d'être anodine, cette suppression marque une rupture avec le principe ancien dans la mesure où elle consacre l'extension du droit de résidence à l'ensemble des citoyens. Bien plus, cette évolution pourrait traduire une volonté de reconnaître au principe de libre circulation des personnes, une dimension politique alors que celui-ci était resté cantonné jusqu'alors à la seule sphère économique.

378- Toutefois, il est à noter que l'acte additionnel A/SA.2/07/14 du 11 juillet 2014 consacre cette nouvelle définition du droit de résidence à partir d'un amendement du Protocole A/SP 1/7/85 sur le code de conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes le droit de résidence et d'établissement. Or, la CEDEAO a adopté un protocole entièrement dédié au droit de résidence, notamment le Protocole A/SP/1/7/86 du 1^{er} juillet 1986. Bien que cela n'entame en rien la validité des changements effectués, il aurait été sans doute plus logique que la redéfinition du droit de résidence résulte d'une modification de ce texte fondateur.

379- L'autre aspect de la réforme concerne la carte de résident.

3- La suppression de la carte de résident

380- Relativement à la suppression de la carte de résident, il convient de noter que ce document recelait dans son essence, un certain nombre de déficits qui en faisaient une exigence difficilement compatible avec le principe de libre circulation des personnes. En effet, loin de produire un simple effet déclaratif, la carte de résident apparaissait comme un acte constitutif de droit puisqu'elle était la matérialisation de l'autorisation donnée par l'État d'accueil qui acceptait la résidence de longue durée sollicitée par l'immigrant. Ainsi, la décision A/DEC.2/5/90 du 30 mai 1990 dispose en son article 15 que « la délivrance d'une carte de résident peut être refusée discrétionnairement. En cas de refus de délivrance dûment notifié, l'intéressé doit quitter l'Etat membre d'accueil dans le délai qui lui est imparti ». Comme l'indiquait Luc Marius Ibriga, le droit de résidence était « donc perçu

comme une concession des autorités d'accueil plutôt qu'un véritable droit reconnu aux citoyens »⁴⁶⁵.

381- Or, la délivrance d'une carte de résident ne devrait pas être constitutive de droits qui appartiennent à l'individu du seul fait de sa qualité de ressortissant ou de citoyen communautaire et dont le titre a simplement pour effet de déclarer l'existence. On peut, pour s'en convaincre, s'inspirer de la solution proposée par la Cour de justice des Communautés européennes qui a affirmé dans l'arrêt MRAX que « la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un État membre doit, comme la Cour l'a affirmé à plusieurs reprises (...), être considérée non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un État membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit communautaire. La même constatation s'impose en ce qui concerne le ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un ressortissant d'un État membre, dont le droit de séjour découle directement des articles 4 de la directive 68/360 et 4 de la directive 73/148, indépendamment de la délivrance d'un titre de séjour par l'autorité compétente d'un État membre. »⁴⁶⁶. La Cour de justice a confirmé cette position dans l'arrêt Petrea du 14 septembre 2017 : « s'agissant, tout d'abord, du retrait de l'attestation d'enregistrement, il a été jugé par la Cour que le droit des ressortissants d'un État membre d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner, aux fins voulues par le traité CE, constitue un droit directement conféré par celui-ci ou, selon le cas, par les dispositions prises pour la mise en œuvre dudit traité. Ainsi, la délivrance d'un titre de séjour à un ressortissant d'un État membre doit être considérée non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un État membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit de l'Union. Par conséquent, de même que ce caractère déclaratif empêche de qualifier d'illégal, au sens du droit de l'Union, le séjour d'un citoyen en considération de la seule circonstance qu'il ne dispose pas d'une carte de séjour, il fait obstacle à ce que soit considéré comme légal, au sens du droit de l'Union, le séjour d'un citoyen de celle-ci en raison du seul fait qu'une telle carte lui a été valablement délivrée

⁴⁶⁵ L. M. Ibriga, « Décloisonner les territoires et les politiques sectorielles pour impulser des dynamiques citoyennes transnationales », Communication présentée lors du forum sur le cinquantenaire des indépendances, Koudougou (Burkina Faso), décembre 2010, <https://base.afrique-gouvernance.net/docs/ibriga.pdf> consulté le 26 octobre 2023.

⁴⁶⁶ CJCE, 25 juillet 2002, Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) contre Etat belge, aff. C-459/99, ECLI:EU:C:2002:461, pt. 74.

»⁴⁶⁷. Ainsi, alors que le titre de séjour ne devrait avoir qu'une valeur *ad probationem*, le système de la carte de résident tel qu'il a été mis en place dans l'espace CEDEAO-UEMOA impliquait initialement une restriction qui entraînait en porte-à-faux avec la volonté affichée de promouvoir le principe de la libre circulation des personnes.

382- Par ailleurs, le Conseil des ministres de la CEDEAO, lors de sa 72^{ème} session ordinaire tenue à Accra, au Ghana du 19 au 20 juin 2014 avait noté que « Les formalités d'obtention de la carte de résident ou permis de résidence de la CEDEAO sont longues, fastidieuses, coûteuses et contribuent à gêner la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ». C'est pourquoi la recommandation C/REC.04/06/14 du Conseil des ministres préconisait sa suppression pure et simple. Celle-ci a été entérinée par la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement à travers l'acte additionnel A/SA.3/07/14 du 11 juillet 2014 abrogeant les articles 5, 6, 7, 8, et 9 relatif à la carte et permis de résidence du chapitre III du Protocole A/SP/1/7/86 sur la mise en œuvre de la seconde phase (droit de résidence) du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement. L'article 1^{er} dudit acte additionnel précise à ce propos que « les dispositions des articles 5, 6, 7, 8 et 9 du chapitre III du Protocole A/SP/1/7/86 relatifs à la carte de résident ou permis de résidence sont abrogées ».

383- Pour autant, il y a lieu de déplorer le fait que la suppression de la carte de résident qui semble en découler ne fasse pas l'objet de dispositions claires et univoques. Pour mieux exposer notre position, il convient de rappeler les dispositions du protocole A/SP/1/7/86 ayant fait l'objet d'abrogation :

- article 5 : « Les citoyens de la Communauté, ressortissants des Etats membres, admis sans visa sur le territoire d'un Etat membre sont soumis, s'ils désirent résider sur le territoire de cet Etat membre à la formalité de l'obtention d'une carte de résident ou d'un permis de résident » ;
- article 6 : Le requérant d'une carte de résident ou d'un permis de résident sur le territoire d'un Etat membre, est tenu de déposer à la direction des services chargés de l'immigration et de l'emigration de l'Etat membre d'accueil, une demande de délivrance d'une carte de résident ou d'un permis de résident conformément à la réglementation en vigueur dans chaque Etat membre ;

⁴⁶⁷ CJUE, 14 septembre 2017, Petrea (Ovidiu-Mihăiță Petrea contre Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis), Aff. C-184/16, ECLI:EU:C:2017:684, pt 32. Voir également, CJUE, 21 juillet 2011, Secretary of State for Work and Pensions contre Maria Dias, aff. C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498, pt 48.

- article 7 : 1. La demande est adressée au Ministre compétent de l'Etat membre d'accueil. 2. il est remis au requérant un récépissé justifiant le dépôt de sa demande et des documents constitutifs de son dossier ;
- article 8 : L'accomplissement des formalités relatives à l'obtention de la carte de résident ou du permis de résident ne peut faire obstacle à la mise en exécution immédiate des contrats de travail conclus par les requérants ;
- article 9 : Dans un délai d'un (1) an à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, les lois et règlements régissant les conditions de délivrance de la carte de résident ou du permis de résident, dans les Etats membres feront l'objet d'une mesure d'harmonisation en vue de l'institution d'une carte de résident de la CEDEAO.

384- A l'analyse, on peut se demander comment la suppression de ces dispositions dont certaines étaient déjà en désuétude (notamment l'article 9 précité dont le délai a expiré depuis des décennies) pourrait être de nature à garantir la liberté de résidence aux citoyens de la CEDEAO. De même, il y a lieu de rappeler que l'abolition du visa a été proclamée en des termes sans équivoques par l'article 3 paragraphe 2 du Protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement : « tout citoyen de la Communauté, désirant séjourner dans un Etat membre pour une durée maximum de quatre-vingt-dix (90) jours, pourra entrer sur le territoire de cet Etat membre par un point d'entrée officiel sans avoir à présenter un visa ». Au-delà du fait que les rédacteurs de l'acte additionnel A/SA.3/07/14 du 11 juillet 2014 auraient pu s'inspirer de la formulation de cette disposition, il se pose la question de savoir ce qui se passe désormais pour le citoyen qui souhaite rester au-delà de sa durée de séjour.

385- Enfin, au regard de l'importance de cette réforme et dans la mesure où le dispositif de la carte de résident peut trouver son fondement juridique dans d'autres dispositions, notamment la décision A/Dec2/5/90 du 30 mai 1990 portant institution d'une carte de résident, il aurait été plus intéressant d'annoncer clairement sa suppression. Ainsi, compte tenu des attentes liées à cette réforme qui devait constituer un tournant majeur dans la mise en œuvre de la libre circulation des personnes, on était en droit d'espérer l'adoption d'un texte d'envergure qui auraient apporté des réponses claires aux problématiques identifiées depuis des décennies. En ce sens, il aurait été intéressant de réunir dans un seul protocole, l'ensemble des dispositions relatives au droit de résidence tout en prenant soin de lever les ambiguïtés constatées dans l'application des dispositions initiales.

386- Au total, la reconnaissance des droits de portée générale est essentielle pour la mise en œuvre de la liberté de circulation. Qu'il s'agisse du libre franchissement des frontières, du droit de séjour ou encore du droit de résidence, ces prérogatives donnent une orientation quant à la volonté de faire de la région ouest-africaine, un espace unifié. Ces droits de portée générale jouent par ailleurs un rôle de transition puisqu'ils préparent et rendent possible la mise en œuvre des droits liés à l'activité.

Section II

La reconnaissance de droits liés à la qualité d'acteur économique

387- La libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA ne s'est pas encore départie de son ancrage économique. Face à l'activité économique, ce principe prend toujours une connotation particulière. *Ratione personae*, il s'adresse désormais aux acteurs issus des États membres appelés à bénéficier de droits spécifiques en raison du fait qu'ils participent au dynamisme économique de leur Etat d'accueil. *Ratione materiae*, il implique des prérogatives spécifiques qui varient selon la qualité et le statut des bénéficiaires. Ces prérogatives concernent au premier chef, les travailleurs salariés (Paragraphe I), avant de s'étendre à d'autres acteurs économiques, notamment les travailleurs non-salariés (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les droits accordés aux travailleurs salariés

388- Dès son origine, le principe de libre circulation des personnes a été établi dans l'optique de faciliter la mobilité des travailleurs salariés dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Les multiples références à l'emploi dans les textes des deux organisations traduisent bien la place centrale de la libre circulation des travailleurs salariés. Ainsi, l'article 91 paragraphe 1 du Traité de l'UEMOA précise que la libre circulation implique : « (...) l'abolition entre les ressortissants des Etats membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois dans la Fonction Publique ; - le droit de se déplacer et de séjourner sur le territoire de l'ensemble des Etats membres ; - le droit de continuer à résider dans un Etat membre

après y avoir exercé un emploi ». L'article 3 du Protocole additionnel A/SP1/7/86 de la CEDEAO proclame pour sa part, le droit « (...) 1. - de répondre à des emplois effectivement offerts ; 2. - de se déplacer, à cet effet, librement sur le territoire des Etats membres ; 3. - de séjourner et de résider dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant des travailleurs nationaux ; 4. - de demeurer, dans les conditions définies par les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats Membres d'accueil, sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi ».

389- La conception communautaire de la libre circulation des personnes dénote ainsi que les travailleurs salariés bénéficient de droits spécifiques qui leur sont conférés en vertu de leur statut. Ces prérogatives se ramènent au libre accès à l'emploi (A) et à son libre exercice (B).

A- Le libre accès à l'emploi

390- Dans leur formulation actuelle, les normes sur la libre circulation des personnes posent le principe du libre accès à l'emploi. C'est en ce sens qu'il faut interpréter l'abolition, énoncée à l'article 91 du Traité de l'UEMOA, de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice de l'emploi. La CEDEAO consacre, pour sa part, le droit pour les citoyens communautaires de « répondre à des emplois effectivement offerts » et celui de « séjourner et de résider dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant des travailleurs nationaux »⁴⁶⁸.

⁴⁶⁸ Aux termes de l'article 91 du Traité de l'UEMOA, « sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence qui implique : - l'abolition entre les ressortissants des Etats membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois dans la Fonction Publique ».

L'article 3 du Protocole A/SP1/7/86 de la CEDEAO relatif au droit de résidence : « Le droit de résidence comporte, sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, le droit : de répondre à des emplois effectivement offerts ; de se déplacer, à cet effet, librement sur le territoire des Etats membres ; de séjourner et de résider dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant des travailleurs nationaux ».

A la lecture de ces dispositions, on ne peut s'empêcher de noter la proximité avec l'ex-article 48 du Traité de Rome (ex-article 39 TCE, actuel article 45 TFUE) dont le libellé est le suivant : « 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition. 2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. 3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :

391- La notion d'« accès à l'emploi », qui n'est pas définie par le droit communautaire ouest-africain. Par contre, des dispositions du droit de l'Union européenne encadrent ladite notion. C'était notamment le cas avec le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté considéré par le Parlement européen comme « le règlement fondateur sur la libre circulation des travailleurs »⁴⁶⁹. Cet acte a été par la suite remplacé par le règlement (UE) n°492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union. Il ressort de ce texte dont l'article 1^{er} est consacré à l'accès à l'emploi, que « tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux de cet État ».

392- La Cour de justice a eu l'occasion de faire une interprétation large de la notion d'accès à l'emploi dans l'arrêt Meyers du 13 juillet 1995, dans la mesure où elle indique que l'accès à l'emploi ne concerne pas seulement les conditions existant avant la naissance d'une relation de travail, mais aussi tous les facteurs censés être pris en considération par la personne intéressée avant de décider d'accepter ou non une offre d'emploi⁴⁷⁰. Il y a lieu d'entendre par là, que le ressortissant communautaire doit avoir la liberté d'accéder à l'emploi de son choix. Aucune entrave ne devrait en principe subsister quant à l'accès des ressortissants communautaires aux marchés nationaux de l'emploi. Ainsi, l'article 1^{er} paragraphe 2 du règlement (UE) n°492/2011 dispose que le ressortissant d'un Etat membre de l'UE « bénéficie notamment, sur le territoire d'un autre État membre, de la même priorité que les ressortissants de cet État dans l'accès aux emplois disponibles ». Dans la même dynamique, l'article 3 dudit règlement interdit « les dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou les pratiques administratives d'un État membre

a) de répondre à des emplois effectivement offerts ;

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres ;

c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux ;

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi. ».

⁴⁶⁹ Marzocchi Ottavio, « Libre circulation des personnes », *Fiches thématiques sur l'Union Européenne*, Parlement européen, 2020, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/147/la-libre-circulation-des-personnes> consulté le 12 juillet 2020.

⁴⁷⁰ CJCE, 13 juillet 1995, Jennifer Meyers c. Adjudication Officer, Aff. C-116/94, Recueil 1995, p.I-2131. ECLI:EU:C:1995:247.

limitent ou subordonnent à des conditions non prévues pour les nationaux, la demande et l'offre de l'emploi, l'accès à l'emploi et son exercice par les étrangers ».

393- Cela suppose tout d'abord la suppression de l'autorisation de travail, que celle-ci soit a priori ou a posteriori. En outre, le droit d'accès devrait être immédiat pour les ressortissants des États membres⁴⁷¹, et il ne devrait plus exister de priorité d'embauche pour les travailleurs du marché national de l'emploi, ni d'opposition de l'État de travail⁴⁷². Bien plus, « lorsque, dans un État membre, l'octroi d'avantages quelconques à des entreprises est subordonné à l'emploi d'un pourcentage minimal de travailleurs nationaux, les ressortissants des autres États membres sont comptés comme travailleurs nationaux »⁴⁷³. Le libre accès à l'emploi peut également sous-entendre le droit pour les ressortissants communautaires qui cherchent un emploi sur le territoire d'un État membre de recevoir la même assistance que celle que les bureaux de main d'œuvre et les organismes d'aide à l'emploi de cet État accordent à leurs propres nationaux⁴⁷⁴. Il s'ensuit que les conditions d'accès à l'emploi doivent être les mêmes et que les ressortissants communautaires ne doivent pas être confinés à des emplois qui présentent un caractère de précarité qui n'existe pas pour les nationaux.

394- La question du libre accès à l'emploi appelle la distinction entre emplois ouverts et emplois fermés. Les emplois qualifiés d'ouverts sont susceptibles d'être occupés par des non nationaux, notamment les ressortissants communautaires. Cette ouverture constitue la règle de principe avec l'entrée en vigueur des dispositions de la CEDEAO et de l'UEMOA relatives à la mobilité des travailleurs. Il convient de noter que la consécration de cette liberté d'accès à l'emploi constitue une avancée majeure eu égard au contexte

⁴⁷¹ Ainsi, sont proscrites dans le droit de l'Union européenne, les dispositions qui « a) rendent obligatoire le recours à des procédures de recrutement de main-d'œuvre spéciales aux étrangers; b) limitent ou subordonnent à des conditions autres que celles qui sont applicables aux employeurs exerçant leurs activités sur le territoire de cet État l'offre d'emploi par voie de presse ou par toute autre voie; c) subordonnent l'accès à l'emploi à des conditions d'inscription dans les bureaux de placement ou font obstacle au recrutement nominatif de travailleurs, lorsqu'il s'agit de personnes qui ne résident pas sur le territoire de cet État », article 3 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 1612/68.

⁴⁷² Article 4 paragraphe 1 du règlement (CEE) n° 1612/68 : « Les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres limitant, en nombre ou en pourcentage, par entreprise, par branche d'activité, par région ou à l'échelon national, l'emploi des étrangers, ne sont pas applicables aux ressortissants des autres États membres ».

⁴⁷³ Article 4 paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 1612/68.

⁴⁷⁴ Article 5 du règlement (CEE) n° 1612/68. « Le ressortissant d'un État membre qui recherche un emploi sur le territoire d'un autre État membre y reçoit la même assistance que celle que les bureaux d'emploi de cet État accordent à leurs propres ressortissants à la recherche d'un emploi ».

africain, longtemps marqué par le bilatéralisme en matière de migration de travail. Ainsi, les nombreux accords bilatéraux de travail conclus entre les Etats membres semblent être désormais tombés en désuétude. A cet effet, la seconde édition de l'enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest dresse le constat selon lequel, « globalement, il faut bien admettre que les conventions bilatérales en matière de migration conclues avec les pays d'Afrique de l'ouest sont tombées dans l'oubli »⁴⁷⁵. Ce tableau contraste fortement avec les constats établis dans d'autres régions du continent africain. A titre de comparaison, au sein de la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC), malgré l'adoption en 2005 d'un protocole sur la libre circulation des personnes, plusieurs directives régionales ont été élaborés à partir de 2016, pour le développement des accords bilatéraux de travail dans la SADC, « compte tenu des écarts d'alignement substantiels entre les accords existants et les normes internationales » d'une part, et d'autre part, « des carences dans les instruments prévus pour protéger les travailleurs »⁴⁷⁶.

395- Contrairement aux emplois ouverts, les emplois dits fermés sont ceux qui, pour des raisons légitimes ou contestables, demeurent en dehors du champ des libertés communautaires. L'accès à ce type d'emploi est fermé aux non nationaux, soit sur la base d'une discrimination directe fondée sur l'exigence de nationalité, soit à partir d'une *discrimination* indirecte qui peut résulter, par exemple de l'exigence de diplômes nationaux pour accéder à tel ou tel emploi. Ainsi, sur cette base, nous verrons dans nos développements ultérieurs comment les textes de l'UEMOA et de la CEDEAO excluent du champ du libre accès à l'emploi, respectivement les « emplois de la Fonction Publique »⁴⁷⁷ et les « activités relevant, dans un Etat Membre, même à titre occasionnel de l'autorité publique »⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵ A. Devillard, A. Bacchi et M. Noack, *Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest*, ICMPD et OIM, Mars 2015, 353 p., p. 108.

⁴⁷⁶ Organisation internationale pour les migrations (OIM), *Directives Régionales pour le Développement des Accords Bilatéraux de Travail dans la Communauté de Développement de l'Afrique Australe*, 2017, https://publications.iom.int/system/files/pdf/regional_guide_bilateral_labour_agreements_fr.pdf consulté le 28 octobre 2023.

⁴⁷⁷ Article 91 paragraphe 1 du Traité de l'UEMOA, « les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence (...) en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois dans la Fonction Publique ».

⁴⁷⁸ Article 4 paragraphe 6 du Protocole A/SP2/5/90 de la CEDEAO en date du 29 mai 1990 qui dispose : « Sont exclues de l'application des dispositions du présent Protocole, les activités relevant, dans un Etat Membre, même à titre occasionnel de l'autorité publique ».

396- En tout état de cause, le libre accès à l'emploi a pour corollaire, le libre exercice de l'activité professionnelle.

B- Le libre exercice de l'emploi

397- Le libre exercice de l'emploi implique que les travailleurs salariés jouissent des mêmes droits et avantages que leurs homologues ayant la nationalité du pays d'accueil. C'est l'application du droit au traitement national ou encore du principe de l'égalité de traitement.

398- C'est dire qu'il doit y avoir assimilation au national aussi bien dans les conditions de travail et de rémunération que dans celles de licenciement, de réintégration et de réemploi après chômage. L'article 23 du protocole de la CEDEAO du 1^{er} juillet 1985 relatif au droit de résidence énonce à ce propos : « Sans préjudice des conditions de leur autorisation de résidence, les travailleurs migrants, en situation régulière, bénéficient de l'égalité de traitement avec les nationaux de l'État membre d'accueil en ce qui concerne : la sécurité de l'emploi ; la possibilité de participer à des activités socioculturelles ; les possibilités de réemploi en cas de perte de l'emploi pour des raisons économiques ; dans ce cas, ils priment les autres travailleurs en instance d'admission dans le pays d'accueil ; la formation et la rééducation professionnelles ; l'accès aux écoles d'enseignement général et professionnel ainsi qu'aux centres de formation professionnelle pour leurs enfants ; le bénéfice des services et l'accès aux établissements sociaux, culturels et sanitaires »⁴⁷⁹.

399- Même si cela n'est pas expressément mentionné dans la disposition précitée, la libre circulation des travailleurs prescrit également le droit pour les ressortissants communautaires de prétendre aux libertés syndicales au même titre que les nationaux. Ainsi, l'affiliation des travailleurs migrants aux organisations syndicales et la jouissance

⁴⁷⁹ Cette disposition est à rapprocher de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1612/68 : « 1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé au chômage. 2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. 3. Il bénéficie également, au même titre et dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux, de l'enseignement des écoles professionnelles et des centres de réadaptation ou de rééducation. 4. Toute clause de convention collective ou individuelle ou d'autre réglementation collective portant sur l'accès à l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail et de licenciement est nulle de plein droit dans la mesure où elle prévoit ou autorise des conditions discriminatoires à l'égard de travailleurs ressortissants des autres États membres ».

des avantages offerts par les conventions collectives devraient être assurées⁴⁸⁰ de même que l'engagement des ressortissants communautaires au sein de ces structures⁴⁸¹. C'est ce qui ressort de l'article 8 du règlement (UE) n°492/2011 aux termes duquel, « le travailleur ressortissant d'un État membre occupé sur le territoire d'un autre État membre bénéficie de l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote et l'accès aux postes d'administration ou de direction d'une organisation syndicale. Il peut être exclu de la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public. Il bénéficie, en outre, du droit d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise ».

400- Outre les travailleurs salariés, il est intéressant de noter que la disposition précitée consacre également des droits pour les enfants du travailleur migrant. Ces derniers devraient également prétendre aux mêmes droits que les nationaux placés dans la même situation. Cette disposition est à rapprocher de la Directive n°1/2005/CM/UEMOA du 16 septembre 2005 sur l'égalité de traitement des étudiants ressortissants de l'UEMOA, dans la détermination des conditions et des droits d'accès aux institutions publiques d'enseignement supérieur des États membres de l'Union. L'article 1^{er} de cette directive établit dans ce cadre, un droit d'accès aux institutions publiques d'enseignement supérieur, dans des conditions similaires à celles prévues pour les nationaux du pays d'accueil. Ceux-ci s'acquittent des mêmes montants que les nationaux, notamment en ce qui concerne les frais d'inscription, les frais de scolarité et les frais des œuvres universitaires⁴⁸².

⁴⁸⁰ Pour avoir une idée de l'engagement des organisations syndicales pour la défense des droits des travailleurs migrants en Afrique de l'Ouest, voir Fondation Friedrich Ebert, *Expériences syndicales pour les droits des travailleurs migrants en Afrique et Europe*, 2020, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/17359.pdf> consulté le 19 février 2022.

⁴⁸¹ Il convient cependant de nuancer cette affirmation. Comme nous le verrons dans nos développements ultérieurs, plusieurs législations nationales introduisent des exigences supplémentaires qui peuvent être assimilés à des cas de discriminations indirectes. C'est ainsi qu'au Sénégal par exemple, le ressortissant étranger ne peut accéder aux fonctions de direction ou d'administration d'un syndicat qu'à la condition d'être domicilié dans le pays depuis cinq ans au moins, et à condition que son pays d'origine accorde le même droit aux ressortissants sénégalais. Voir à ce propos, H. Ba, *Législations relatives aux travailleurs migrants en Afrique de l'ouest*, Genève, Bureau International du travail, 2006, 59 p., p. 27, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_201474.pdf consulté le 24 mars 2022.

⁴⁸² Article 1^{er} de la Directive n°1/2005/CM/UEMOA : « Les étudiants ressortissants de tout Etat membre de l'UEMOA bénéficient, sur l'ensemble du territoire de l'Union, du droit d'accéder aux Institutions publiques d'enseignement supérieur, dans des conditions similaires à celles prévues pour les nationaux du pays d'accueil. Ils acquittent des frais universitaires de même montant que les nationaux ».

401- Au total, en proclamant la liberté dans l'accès et dans l'exercice de l'emploi, la CEDEAO et l'UEMOA ont voulu consacrer une mobilité optimale des travailleurs salariés dans leur espace de compétence. Ce faisant, ces deux organisations ont pu se hisser au diapason des modèles en la matière et emprunter les sillons tracés par l'Union européenne. Cela dit, même si la liberté de circulation des personnes entendue stricto-sensu se ramène à la libre circulation des travailleurs salariés, la pertinence du cadre juridique s'apprécie à l'aune de la prise en compte des autres acteurs économique que sont les travailleurs non salariés.

Paragraphe II : Les droits attribués aux travailleurs non salariés

402- La libre circulation des personnes peut être difficilement envisagée sans que des prérogatives ne soient reconnues au profit des acteurs économiques autres que les travailleurs salariés. Il s'agit essentiellement de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services. A l'analyse, ces libertés ne sont pas toujours pleinement intégrées à la libre circulation des personnes, qui très souvent se confond avec la mobilité des salariés. La liberté d'établissement et la libre prestation des services apparaissent plutôt comme des adjuvants de la liberté de circulation des personnes, même si l'étroitesse des liens ne permet pas d'établir une ligne de démarcation ou d'envisager des évolutions vers des directions différentes. Ainsi, ces libertés connexes sont généralement assimilées à des aspects de la libre circulation des personnes entendue au sens le plus large. Comme le fait remarquer N'guyen Quoc Dinh, la distinction entre liberté de circulation et liberté d'établissement est, en pratique, abandonnée en droit communautaire⁴⁸³. Dans cette optique, on comprend mieux pourquoi la CEDEAO envisage le droit d'entrée, de résidence et d'établissement comme un seul et même édifice dont la réalisation passe par trois étapes énoncées à l'article 3 du Protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Q. D. N'guyen, P. Dailler, A. Pellet, *Droit international Public*, Paris, L.G.D.J, 7ème édition, 2002, 1510 p., p. 680.

⁴⁸⁴ Article 3 du protocole : « Le droit d'entrée, de résidence et d'établissement sera instauré en trois étapes au cours de la période transitoire, à savoir :

- Première étape : droit d'entrée et abolition de visa
- Deuxième étape : droit de résidence ;
- Troisième étape : droit d'établissement. »

403- Si l'objectif d'instaurer un marché commun reste fondamental, les moyens pour y parvenir peuvent être distincts. La libre circulation des travailleurs salariés et les libertés connexes prévues en faveur des autres acteurs économiques constituent à la vérité des facettes d'une même politique de libre circulation des personnes dont l'objectif reste d'aménager une meilleure implantation socioéconomique dans le marché sous régional. L'UEMOA et la CEDEAO consacrent ainsi à travers plusieurs dispositions ces droits connexes ouverts aux autres acteurs économiques, notamment les travailleurs non-salariés. Nous verrons que ces acteurs bénéficient dans l'espace CEDEAO-UEMOA de la liberté d'établissement d'une part (A) et de la libre prestation des services d'autre part (B).

A- La liberté d'établissement

404- De façon générique, la liberté d'établissement peut être définie comme « la possibilité pour un résident communautaire de participer de façon stable et continue à la vie économique d'un État membre autre que son État d'origine, d'en tirer profit, favorisant ainsi l'interpénétration économique et sociale dans la communauté dans le domaine des activités non salariées »⁴⁸⁵. Dans l'espace ouest-africain, elle est proclamée au sein de la CEDEAO par le Protocole additionnel A/SP2/5/90 du 29 mai 1990 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement. L'article 2 de ce protocole additionnel dispose notamment que « le droit d'établissement (...) comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprise ». L'article 92 paragraphe 3 du traité constitutif de l'UEMOA affirme également que le droit d'établissement comporte « l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprise, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique »⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ CJCE, 30 novembre 1995, Reinhard Gebhard C/ consiglio dell' ordine degli avvocati e procuratori di milano, aff. C. 55/94 : Rec., L, 4186, ECLI:EU:C:1995:411.

⁴⁸⁶ Les dispositions de la CEDEAO et de l'UEMOA relatives à la liberté d'établissement rappellent celles de l'alinéa 2 de l'ex-article 52 du Traité de Rome (Ex article 43 TCE, article 49 TFUE) libellé comme suit : « La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, dans les conditions

405- À l'analyse, les traités communautaires ouest-africains consacrent les deux versants complémentaires de cette prérogative, à savoir, la liberté d'accéder à des activités non salariées (1) et la liberté de constituer et de gérer des entreprises (2).

1- La liberté d'accéder à des activités non salariées

406- Pour Anne-Lise Sibony, la liberté d'établissement a été initialement perçue comme une extension aux travailleurs indépendants de la libre circulation prévue pour les travailleurs salariés⁴⁸⁷. A ce propos, il convient de préciser en amont que le critère principal de démarcation entre ces deux libertés reste le caractère non salarié de l'activité professionnelle exercée dans le cadre de la liberté d'établissement. L'activité économique non salariée est celle qui n'implique pas de lien de subordination entre l'auteur de la prestation et son commanditaire. Ainsi, la Cour de justice a pu considérer dans l'arrêt Asscher que le directeur d'une société dont il est l'unique actionnaire « n'exerce pas son activité dans le cadre d'un lien de subordination, en sorte qu'il ne peut être considéré comme travailleur ... mais comme une personne exerçant une activité non salariée »⁴⁸⁸.

407- Concernant l'accès aux activités non salariées, la liberté d'établissement implique une interdiction faite aux États de réserver directement ou indirectement une activité ou une profession aux seuls nationaux. En conséquence, lorsque l'accès à l'activité visée n'est soumis à aucune réglementation dans l'État d'accueil, le ressortissant de tout autre État membre a le droit de s'établir sur le territoire d'accueil et d'y exercer cette activité. En revanche, lorsque l'accès à une activité spécifique, ou l'exercice de celle-ci, est subordonné dans l'État membre d'accueil à certaines conditions, notamment l'inscription à un ordre professionnel, il n'est pas contraire au principe d'exiger que le ressortissant d'un autre État membre y soit soumis, au même titre que les nationaux.

408- L'accès à l'activité non salariée étant libre, il est normal que son exercice le soit aussi. C'est pourquoi, on peut convenir avec Christian Gavalda que le bénéfice de la liberté

définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux ».

⁴⁸⁷ A.-L. Sibony, « Libre prestation de services et droit d'établissement : les stratégies des entreprises », in E. Dubout, A. Maitrot de la Motte (dir.) *L'unité des libertés de circulation : in varietate concordia ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 338 p., p. 251.

⁴⁸⁸ CJCE, 27 juin 2000, Asscher contre Staatssecretaris van Financiën., aff. C-107/94, Rec. I-3089, ECLI:EU:C:1996:251.

d'établissement postule une égalité dans le traitement fiscal, dans l'obtention des facilités de crédit, ainsi que l'égal accès aux avantages sociaux⁴⁸⁹. On pourrait même aller plus loin et inscrire le libre accès à la commande publique, au nombre des dispositions susceptibles de faciliter la liberté d'établissement. À cet effet, il convient de préciser que l'égal accès aux marchés publics est posé à l'article 2 de la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA⁴⁹⁰.

Cette égalité de traitement transparaît également dans les domaines de la constitution et de gestion d'entreprises.

2- La liberté de constituer et de gérer des entreprises

409- La possibilité offerte au ressortissant communautaire de participer de façon stable et continue à la vie économique des Etats membres se concrétise véritablement à travers la faculté qui lui est reconnue de constituer et de gérer des entreprises dans un Etat autre que le sien. Cela se manifeste par le libre accès aussi bien à l'établissement principal qu'à l'établissement secondaire.

410- L'établissement principal, c'est le centre gravité de l'entité économique. La reconnaissance de la liberté d'établissement dans les droits communautaires ouest-africains postule que le bénéficiaire dispose soit du droit de créer une entreprise nouvelle ou de racheter un fonds de commerce, soit de la faculté de transférer son activité (cabinet professionnel, etc.) ou sa société dans l'un quelconque des États membres. Si la création d'une entreprise nouvelle par un non national reste aisément envisageable, le transfert de

⁴⁸⁹ C. Gavalda, « Etablissement », in R. Kovar, C. Gavalda, *Répertoire de droit communautaire*, Paris, Dalloz, 1992, p. 9.

⁴⁹⁰ Article 2 de la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 :

« Les procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public, quel qu'en soit le montant, sont soumises aux principes suivants :

-l'économie et l'efficacité du processus d'acquisition ;

-le libre accès à la commande publique ;

-l'égalité de traitement des candidats, la reconnaissance mutuelle ;

-la transparence des procédures, et ce à travers la rationalité, la modernité et la traçabilité des procédures.

(...) les Etats membres s'engagent à interdire toute mesure ou disposition fondée sur la nationalité des candidats de nature à constituer une discrimination à l'encontre des ressortissants des Etats membres de l'UEMOA ».

l'établissement principal d'une entreprise d'un État à un autre peut être hautement plus problématique.

411- A la suite de Muriel Azencot, nous pouvons définir le transfert de l'établissement principal comme « une opération impliquant pour une société de migrer de son pays d'origine vers un Etat où elle désire s'installer en déplaçant son siège social sans avoir l'obligation de se dissoudre dans son Etat d'origine pour se reconstituer dans l'Etat d'accueil » ⁴⁹¹. Une telle opération est techniquement très délicate dans la mesure où la survie de la personnalité morale constitue un enjeu majeur. Dans ce cas de figure, en effet, il ne doit pas y avoir disparition de l'entité sociale primaire au profit d'une nouvelle mais juste une migration transfrontalière de la société. Cette migration pose le problème de la détermination de la *lex societatis* dans la mesure où elle peut être source d'un conflit mobile, c'est-à-dire un conflit entre le droit des sociétés de l'État de situation du siège social et le droit de l'État où le siège social est transféré⁴⁹².

412- Mais le problème se pose avec plus d'acuité au niveau des États de la CEDEAO, où l'entrechoquement de plusieurs ordres juridiques peut attiser les tensions. La difficulté est largement contournée dans l'UEMOA, du fait que tous les pays membres de cette organisation sont également membres de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) dont les actes assurent l'unification du droit des sociétés des États membres et simplifient grandement le transfert de celles-ci d'un territoire à l'autre. Ainsi, il ressort de l'article 27 de l'Acte uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique du 30 juin 2014, que le transfert du siège social – qui correspond généralement au principal établissement - s'opère pour chaque type de société dans les conditions prévues pour la modification des statuts⁴⁹³.

⁴⁹¹ M. Azencot, *Le transfert international de siège social*, Thèse de Doctorat, Paris, Université Panthéon-Assas, 2011, 424 p, p. 5, <https://docassas.u-paris2.fr/nuxeo/site/esupversions/ae00c60b-a69a-48d8-9776-91e046e3e67e?inline> consulté le 18/01/2019.

⁴⁹² M. N. Mbaye, « Le transfert intracommunautaire de siège social dans l'espace OHADA », *Penant*, vol. 116, n° 857, 2006, pp. 416-432, p. 421.

⁴⁹³ Article 27 de l'Acte uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique : Le siège social peut être modifié, pour chaque forme de société, dans les conditions prévues par le présent Acte uniforme pour la modification des statuts. Toutefois, il peut être transféré à un autre endroit de la même ville par simple décision des organes de gérance ou d'administration de la société. Selon l'interprétation qui en est faite, cet article permet à toutes formes de sociétés qu'il régit de transférer leur siège social non seulement au sein du territoire d'un même Etat voire de la même ville mais aussi vers un Etat membre.

Voir à ce propos C. M. Sane, *la mobilité des sociétés de l'espace OHADA : Etude à la lumière du droit européen et international des sociétés*, Pau, Université de Pau et des pays de l'Adour, 2017, <https://www.theses.fr/2017PAUU2019> consulté le 07/01/2020.

413- Outre l'établissement principal, l'accès à l'établissement secondaire est une prérogative offerte aux ressortissants communautaires dans le cadre de la liberté d'établissement. L'établissement secondaire correspond à l'extension géographique de l'activité d'une personne physique ou morale disposant déjà d'un établissement principal dans un État membre⁴⁹⁴. Ainsi les personnes physiques ou morales bénéficiant de la nationalité ou du rattachement à un Etat membre disposent du droit d'ouvrir un établissement secondaire sur le territoire d'un État membre.

414- Ce droit peut s'exprimer selon les différentes modalités évoquées à l'article 12 paragraphe 5 du protocole additionnel A/SP 2-5-90 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement : « les autorités compétentes des Etats Membres doivent coopérer étroitement les unes avec les autres d'une part, et avec le Secrétariat Exécutif d'autre part, dans le domaine des conditions générales de la réalisation du Droit d'Etablissement afin (...) d'éliminer les restrictions à la liberté d'établissement, dans chaque branche d'activité, d'une part aux conditions de création sur le territoire d'un Etat Membre, d'agences, de succursales ou de filiales, et d'autre part aux conditions d'entrée du personnel du principal établissement dans les organes de gestion ou de surveillance de celles-ci ».

415- Il s'ensuit que les agences, les succursales et les filiales constituent les modalités d'établissement secondaire retenues par le droit communautaire ouest-africain. A l'analyse, le choix entre ces différentes formes d'établissement secondaire dépend de la stratégie adoptée par l'entreprise. L'agence relève de la technique du mandat ; c'est un mandataire doté de la personnalité morale mais sans autonomie juridique. La succursale est quant à elle une forme d'établissement secondaire dépourvu de personnalité morale. Il s'agit d'un « établissement commercial ou industriel ou de prestations de services, appartenant à une société ou à une personne physique et doté d'une certaine autonomie de gestion »⁴⁹⁵. Elle agit au nom et pour le compte de l'établissement principal dont elle utilise les moyens matériels, personnels et financiers dans l'optique d'accomplir des opérations de même nature ou conforme à l'objet social de l'établissement principal. C'est dire que les droits et obligations qui naissent à l'occasion de son activité ou qui résultent de son

⁴⁹⁴ N. Ligneul, O. Tambou, *Droit Européen du marché*, Paris, Ellipses, Paris, 2006, 248 p., p. 69.

⁴⁹⁵ Article 116 de l'Acte uniforme relatif des Sociétés Commerciales et G.I.E : « La succursale est un établissement commercial ou industriel ou de prestations de services, appartenant à une société ou à une personne physique et doté d'une certaine autonomie de gestion ».

existence sont compris dans le patrimoine de la société ou de la personne physique propriétaire.

416- Contrairement à la succursale, la filiale dispose d'un patrimoine découlant de la personnalité juridique dont elle est dotée. Il s'agit en effet d'une société contrôlée par une autre société qui en assure généralement la direction par l'intermédiaire de gérants ou d'administrateurs désignés par cette dernière. Le contrôle de la société mère est lié au fait que celle-ci détient plus de la moitié du capital de la filiale⁴⁹⁶. La personnalité juridique de la filiale en fait une entité indépendante qui bien que contrôlée par la société mère jouit de biens propres et répond personnellement de ses dettes.

417- En dehors des cas évoqués, il est possible de consacrer une conception large de l'établissement secondaire qui, dans cette optique, pourrait englober la notion de « présence permanente ». Certains auteurs se sont ainsi évertués à cerner la notion de présence permanente. Pour ceux-ci, « on peut estimer qu'une présence durable en moyens matériels et personnels sur le territoire d'un État membre à partir de laquelle se noueraient des contacts avec la clientèle, entre dans la définition. Il est douteux qu'une simple présence matérielle (entrepôt, garage, appartement par exemple) sans action à destination de la clientèle puisse suffire à caractériser un établissement »⁴⁹⁷. Cette vision extensive est d'ailleurs retenue par la CJCE dans l'arrêt *Commission contre Allemagne* de 1986 en des termes dénués de toute équivoque : « Est assimilée à une agence ou succursale, et donc à un établissement, toute présence permanente d'une entreprise sur le territoire d'un États membres, même si cette présence n'a pas pris la forme d'une succursale ou agence, et s'exerce par le moyen d'un simple bureau géré par le propre personnel de l'entreprise ou d'une personne indépendante mais mandatée pour agir en permanence au nom d'une entreprise comme le ferait une agence⁴⁹⁸ ».

418- En tout état de cause, on retiendra que la définition de l'établissement secondaire résulte du critère déterminant de la liberté d'établissement, à savoir, l'existence d'une

⁴⁹⁶ L'article 179 de l'Acte Uniforme de l'OHADA portant sur le droit commercial général dispose que : « une société est société mère d'une autre société quand elle possède dans la seconde plus de la moitié du capital. La seconde société est la filiale de la première ».

⁴⁹⁷ C. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l'Union Européenne*, 4^{ème} éd., Paris, LEXISNEXIS, 2002, 540 p., p. 138.

⁴⁹⁸ CJCE, 4 décembre 1986, aff. 205/84, *Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne*, Rec. 1986, p. 3755, ECLI:EU:C:1986:463.

présence permanente, stable et continue, à la différence de ce qui prévaut dans le cas de la libre prestation des services.

B- La libre prestation des services

419- Nous verrons que la libre prestation de services a un caractère résiduel qui la rend difficile à cerner (1) même si un effort de distinction avec la liberté d'établissement s'impose (2).

1- Le caractère résiduel de la libre prestation de services

420- Parmi les droits que reconnaissent les organisations communautaires aux personnes physiques et morales relevant de leurs compétences, il est des prérogatives qui ne sont pas toujours aisées à cerner. La libre prestation des services appartient à cette catégorie de libertés certes difficilement saisissables mais dont on sait qu'elles doivent nécessairement être consacrées pour accorder une plénitude de jouissance aux différents bénéficiaires. En effet, ni le droit de la CEDEAO, ni celui de l'UEMOA ne définissent avec précision la libre prestation des services, même si leurs traités fondateurs n'hésitent pas à clamer haut et fort l'existence de ce principe. On se réfère ainsi à l'article 55 (ii) du traité révisé de la CEDEAO qui enjoint aux États de prendre des mesures pour supprimer les obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services. Au demeurant, si le Chapitre IV est consacré aux questions de coopération dans le domaine des services, seul l'article 34 (c) énonce de façon lapidaire que « les États s'engagent à éliminer toutes mesures ou pratiques discriminatoires à l'égard des ressortissants de la Communauté en matière de prestations touristiques et hôtelières ».

421- L'article 93 du traité fondateur de l'UEMOA précise pour sa part que « les ressortissants de chaque État Membre peuvent fournir des prestations de services dans un autre État membre dans les mêmes conditions que celles que cet État membre impose à ses propres ressortissants ». Si cette disposition a le mérite de donner un meilleur aperçu de la libre prestation des services, notamment par la consécration en la matière du principe de non-discrimination, elle n'en demeure pas moins lacunaire du fait de l'absence de définition de la notion de services.

422- Un regard porté sur d'autres organisations communautaires laisse entrevoir une difficulté partagée quant à la spécification de la libre prestation des services. De fait, on observe en droit de l'Union européenne que les services se ramènent à des prestations fournies contre rémunération notamment par des acteurs économiques indépendants. Mais le principal embarras résulte du fait que la libre prestation des services se définit généralement de façon résiduelle par rapport aux autres libertés. Ainsi, l'article 57 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) vise les « prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes ».

423- Cette définition peut difficilement donner satisfaction ; c'est pourquoi un effort de distinction est à entreprendre.

2- La nécessaire distinction des libertés d'établissement et de prestation de services

424- L'étroitesse des liens entre la libre prestation des services et les autres libertés liées à la personne est telle que celle-ci semble dépourvue d'identité propre. C'est le cas notamment de la liberté d'établissement dont les liens avec la libre prestation des services paraissent inextricables. En effet, au-delà de la convergence dans le but affiché, à savoir la meilleure implantation socio-économique dans l'espace communautaire, on observe une similitude du point de vue du champ d'application de ces deux libertés. Non seulement elles s'adressent aux mêmes types de bénéficiaires (personnes physiques et personnes morales) mais encore elles portent sur les mêmes catégories d'activités. De fait, en l'absence de toute définition du service, il est indiqué d'y voir notamment « les activités de caractère industriel, commercial ou artisanal et les activités des professions libérales »⁴⁹⁹. Une telle définition rejoint à n'en point douter celle des activités non salariées et des activités économiques indépendantes qui constituent le domaine de prédilection de la liberté d'établissement.

425- Au surplus, on observera que la délimitation est parfois délicate entre la prestation de service et l'établissement. De fait, l'établissement et la libre prestation de services

⁴⁹⁹ C. Gavalda, G. Parleani, *Droit des affaires de l'Union Européenne*, 4^{ème} éd., Paris, LEXISNIS, 2002, 540 p. p. 140.

peuvent être deux vecteurs alternatifs d'une même activité économique. Or il est quelquefois difficile de savoir si les infrastructures d'une entreprise sur un territoire sont suffisantes pour qu'on puisse y voir un établissement⁵⁰⁰. Les professeurs Christian Gavalda et Gilbert Parleani ont pu constater à ce propos que « la frontière est ténue et mouvante, et qu'il existe, en droit communautaire, ce que l'on peut qualifier de zone grise entre établissement et libre prestation de service »⁵⁰¹.

426- Quoique délicate, la ligne de démarcation entre les autres libertés et la libre prestation de service doit être précisée pour déterminer à quel régime sera soumise l'activité exercée. À partir du constat selon lequel la libre prestation n'entre en ligne de compte que lorsque les services ne sont pas régis par les autres libertés, il devient impérieux de s'essayer à déterminer ce point de démarcation.

427- Pour commencer, un constat s'impose : le principe de la libre prestation des services tel que défini, recouvre une diversité de situations dont le point commun reste le caractère transfrontalier du service⁵⁰². Il peut trouver à s'appliquer lorsque le prestataire du service franchit la frontière pour se rendre dans l'État membre où se trouve le destinataire ; à l'inverse, le destinataire peut se rendre chez le prestataire pour bénéficier du service. Il peut même arriver que tous les deux, prestataire et destinataire, se déplacent dans un troisième État membre pour l'exécution de la prestation. Enfin, en dernière hypothèse, aucun des deux ne se déplace, seul le service franchit les frontières. Il pourrait en être ainsi pour les émissions de télévision diffusées dans un Etat membre à partir d'un autre État membre tout comme dans le domaine des banques ou de la téléphonie⁵⁰³.

428- La démarcation entre libre circulation des travailleurs et libre prestation des services repose, dans le même ordre d'idées, sur le fait qu'avec cette dernière, théoriquement, c'est le service qui traverse la frontière ; même si pratiquement, dans la plupart des cas, le service

⁵⁰⁰ Il peut être difficile en pratique d'atteindre la masse de la clientèle qui réside dans un Etat sans y avoir un minimum d'implantation matérielle. C'est là tout le problème de la délicate délimitation entre liberté d'établissement et libre prestation de service.

⁵⁰¹ C. Gavalda, G. Parleani, op. cit, p. 9.

⁵⁰² CJCE, 10 mai 1995, Alpine Investments BV contre Minister van Financiën, Aff C-384/93, ECLI:EU:C:1995:126

⁵⁰³ Pour tous ces développements issus de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne, voir Commission européenne, *Guide de la jurisprudence de la cour de justice de l'UE relative aux articles 56 s. du traité FUE: la libre prestation des services*, 303 p., disponible en ligne, [file:///C:/Users/HP/Downloads/GUIDE%20TO%20THE%20CASE%20LAW%2056_finversion1%20-%20FR%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/GUIDE%20TO%20THE%20CASE%20LAW%2056_finversion1%20-%20FR%20(1).pdf) consulté le 02 novembre 2023

ne se déplace pas seul, c'est sa mise en œuvre qui justifie le déplacement de ses prestataires, salariés d'une entreprise, juste le temps de sa prestation. En d'autres termes, on ne parlera pas de libre prestation des services dans le cas où le travailleur salarié traverserait la frontière pour ses intérêts personnels, et non pas pour exécuter la prestation pour le compte de l'entreprise qui l'emploie. Par rapport à la liberté d'établissement, la distinction portera sur le caractère permanent ou provisoire de la prestation indiquée. C'est du moins l'enseignement tiré de l'affaire Gebhard à l'occasion de laquelle la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a affirmé que la prestation de services suppose une activité temporaire là où l'établissement implique une installation durable et continue⁵⁰⁴. La CJCE a précisé dans cet arrêt que le caractère temporaire ou stable d'une activité est « à apprécier non seulement en fonction de la durée de la prestation, mais également en fonction de sa fréquence ou continuité » et que « le caractère temporaire de la prestation n'exclut pas la possibilité pour le prestataire de service, au sens du traité, de se doter dans l'Etat membre d'accueil d'une certaine infrastructure (y compris un bureau, cabinet ou étude) dans la mesure où cette infrastructure est nécessaire aux fins de l'accomplissement de la prestation ».

429- En la matière, il convient d'indiquer que la Cour de Justice de l'UEMOA, saisie en 1996 par la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), d'une demande d'avis concernant les implications du projet d'acte portant agrément unique pour les banques et établissements financiers avait retenu un critère similaire⁵⁰⁵. En effet, l'avis du juge était sollicité relativement audit projet qui devait permettre à toute banque ou établissement de crédit d'exercer une activité bancaire ou financière dans un Etat membre de l'UEMOA, sans demander un nouvel agrément. Se fondant sur les dispositions de l'article 92, paragraphe 4 du Traité constitutif de l'UEMOA donnant compétence au Conseil des Ministres de l'UEMOA pour prendre les dispositions utiles en vue de faciliter l'usage effectif du droit d'établissement par la voie du règlement ou de la directive, le projet de texte avait retenu la réglementation de l'agrément unique par un règlement de droit communautaire. Dans son avis 03/96 du 10 décembre 1996, la CJUEMOA avait reconnu que « le principe de l'agrément unique est de nature à favoriser la création d'un marché

⁵⁰⁴ CJCE, 30 novembre 1995, Reinhard Gebhard contre Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, ECLI : EU: C:1995:411.

⁵⁰⁵ CJUEMOA, 10 décembre 1996, Demande d'avis de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) relative au projet d'agrément unique pour les banques et établissements financiers de l'UEMOA, Avis n°03/96, https://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/avis_bceao_1.pdf consulté le 28 septembre 2023.

bancaire voire financier sous-régional, en assurant la liberté d'établissement de succursales dans les Etats membres et la liberté de prestations de services des Etablissements de crédit qui pourront librement recevoir des dépôts et fournir des crédits à partir d'un Etat membre »⁵⁰⁶. Ce faisant, elle a indiqué que la liberté d'établissement implique « la faculté pour les organismes financiers sus indiqués d'ouvrir de nouvelles filiales ou succursales, sans autorisation préalable dans tous les Etats membres »⁵⁰⁷ et que la libre prestation des services induit la possibilité pour les particuliers de « recourir aux services d'une Banque ou d'un Etablissement financier même si celui-ci n'est pas établi dans l'Etat de résidence du particulier et réciproquement la faculté pour les Banques et Etablissements financiers de proposer leurs services à la clientèle d'un Etat membre, où qu'elle se trouve, même sans succursale ou filiale dans cet Etat »⁵⁰⁸.

430- Toutefois, bien qu'elle paraisse séduisante, la distinction posée par le juge dans cette affaire relevant du champ de compétence de l'UMOA ne peut faire autorité dans le droit de l'UEMOA, sauf à titre de droit comparé, dans la mesure où la CJUEMOA a elle-même indiqué que « les dispositions de l'article 92, alinéa 4 du traité de l'UEMOA visé ne peuvent s'interpréter que comme régissant les activités y compris le droit d'établissement, des professions autres que les Banques et Etablissements financiers dont les conditions et modalités d'exercice de la profession relèvent exclusivement du Traité de l'UMOA comme précisé par les dispositions de l'article 22 de ce Traité, à moins que l'introduction de l'agrément unique ne soit faite par la voie de modification des dispositions de la Convention portant création de la Commission Bancaire relative à l'agrément des Banques et Etablissements financiers »⁵⁰⁹.

⁵⁰⁶ Idem.

⁵⁰⁷ Idem.

⁵⁰⁸ Idem.

⁵⁰⁹ Comme l'a si bien indiqué la CJUEMOA, « l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine repose juridiquement sur les deux Traités, cadres juridiques autonomes distincts même s'ils sont complémentaires disposant de compétences et de pouvoirs propres à chaque Traité, il s'agit en l'occurrence de : a) l'UMOA qui couvre principalement l'intégration dans ses aspects financiers et monétaires, et b) l'UEMOA qui couvre l'intégration dans ses aspects complémentaires à caractère essentiellement économique. C'est pourquoi, aussi longtemps que le Traité de l'UEMOA n'aura pas consacré par acte additionnel des Chefs d'Etat et de Gouvernement, la fusion des deux Traités précités mettant ainsi fin à la coexistence et l'autonomie respective de ces deux cadres juridiques, l'instrumentation juridique dans les domaines respectifs des deux Traités restera distincte ». CJUEMOA, 10 décembre 1996, Demande d'avis de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) relative au projet d'agrément unique pour les banques et établissement financiers de l'UEMOA, Avis n°03/96, https://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/avis_bceao_1.pdf consulté le 28 septembre 2023.

Conclusion du chapitre I

431- Les traités de la CEDEAO et de l'UEMOA ont fait de la libre circulation des personnes un objectif prioritaire dans le processus d'intégration régionale mis en œuvre dans l'espace ouest africain.

432- Ainsi, les régimes juridiques adoptés sur le modèle de l'Union européenne assurent la conciliation entre les droits liés à la qualité de citoyen communautaire et les droits liés à la qualité d'agent économique. Il s'ensuit que les ressortissants des Etats membres disposent du droit de sortir de leur pays d'origine et d'entrer dans un autre Etat membre, sans que le visa ne constitue un obstacle pour eux. En outre, ils peuvent demeurer aussi longtemps qu'ils le souhaitent sur le territoire de l'Etat d'accueil, notamment depuis la suppression de l'exigence de la carte de résident et la redéfinition du droit de résidence intervenues en 2014. Aussi, dans la dynamique de la construction du marché commun, il est permis aux travailleurs migrants d'accéder librement aux activités économiques et de les exercer dans les mêmes conditions que les nationaux. Cette liberté peut s'exercer soit dans le cadre d'un emploi salarié, soit dans le cadre d'une activité non salariée ou indépendante.

433- Au regard de ce champ d'application *ratione materiae* relativement étendu et surtout compte tenu de la complémentarité des droits reconnus aux bénéficiaires, la cohérence du régime juridique de la libre circulation des personnes semble acquise. Il reste toutefois à s'assurer de la prise en compte des intérêts légitimes des Etats.

CHAPITRE II

LA CONCILIATION DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES AVEC LES INTÉRÊTS LÉGITIMES DES ÉTATS

434- Le contenu du droit communautaire ouest africain traduit une recherche constante de la conciliation entre les impératifs liés à la libre circulation des personnes et les intérêts des Etats. Ainsi, l'article 91 paragraphe 1 du Traité de l'UEMOA dispose que : « Sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence qui implique : l'abolition entre les ressortissants des Etats membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois dans la Fonction Publique (...) ». Cette même préoccupation se retrouve à l'article 92 paragraphe 3⁵¹⁰ ainsi qu'à l'article 93 dudit traité⁵¹¹, consacrés respectivement à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services, libertés connexes à la libre circulation des personnes.

435- S'agissant du droit de la CEDEAO, le protocole additionnel A/SP1/7/86 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement prévoit en son article 3 que « le droit de résidence comporte, sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, le droit (...) de séjourner et de résider dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et aux administratives régissant des travailleurs nationaux ». Dans le même ordre d'idées, les paragraphes 1 et 4 du protocole additionnel A/ SP 2/5/90 du 29 mai 1990 relatif au droit d'établissement disposent respectivement que « chacun des Etats Membres s'impose d'accorder sur son territoire un traitement non discriminatoire aux ressortissants et sociétés des autres Etats Membres » et que « les dispositions du présent

⁵¹⁰ Article 92 paragraphe 3 du traité de l'UEMOA : « Le droit d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ».

⁵¹¹ Article 93 alinéa 1 du traité de l'UEMOA : « Les ressortissants de chaque Etat membre peuvent fournir des prestations de services dans un autre Etat membre dans les mêmes conditions que celles que cet Etat membre impose à ses propres ressortissants, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique et sans préjudice des exceptions prévues par le présent Traité ».

Protocole et les mesures prises en vertu et celles-ci ne préjugent pas de l'applicabilité des dispositions législatives et administratives qui prévoient un régime spécial pour les ressortissants non nationaux et qui sont justifiés par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ».

436- Selon Ariane Vidal-Naquet les exceptions n'ont pas bonne réputation dans la mesure où elles mettent à mal les qualités essentielles de la règle de droit et semblent, par définition, suspectes⁵¹². Pour autant, face à la « phobie des exceptions »⁵¹³ qui se traduit par la perception de celles-ci comme le signe d'un dysfonctionnement, plus encore d'une dénaturation de la règle de droit et du système juridique dans son ensemble, l'auteur démontre que l'exception est plutôt une « méthode au service du droit, en particulier de sa cohérence et de sa souplesse »⁵¹⁴. Il s'ensuit que la détermination de règles assorties d'exceptions dans un domaine particulier peut s'inscrire dans la dynamique de la recherche d'une conciliation entre des intérêts tantôt divergents, tantôt opposés.

437- Si d'un point de vue juridique, la conciliation se présente soit comme un mode de solution du litige, soit comme une phase de la procédure tendant à aboutir à un accord, ou encore comme un accord par lequel deux personnes en litige mettent fin à celui-ci, dans le langage courant, le mot conciliation provenant du latin « conciliare », renvoie à une action qui vise à rétablir la bonne entente entre des personnes dont les opinions ou les intérêts s'opposent⁵¹⁵. Pris dans ce dernier sens, le terme conciliation est perçu ici comme une démarche ou un processus visant à rechercher un compromis entre deux acteurs aux intérêts divergents. Une telle quête d'équilibre transparaît à travers le régime juridique de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, au regard des efforts mis en œuvre pour concilier les intérêts en présence, notamment ceux des bénéficiaires qui aspirent à circuler et à s'établir librement, d'une part, et ceux des Etats qui entendent

⁵¹² A. Vidal-Naquet, « Propos introductifs : de l'exception à la règle ou quand l'exception devient la règle ... », in *La norme et ses exceptions : quels défis pour la règle de droit?*, Institut Louis Favoreu, Actes du colloque organisé le 16 novembre 2012 par l'Institut Louis Favoreu, Aix-en-Provence, 11 p., p. 1 <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01735368/document#:~:text=%C2%AB%20De%20l'exception%20%C3%A0%20la,contre%2C%20tout%20contre%20la%20r%C3%A8gle>. consulté le 16/03/2022.

⁵¹³ Idem.

⁵¹⁴ Idem.

⁵¹⁵ Alain Rey, Josette Rey-Debove (dir.), *Le petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Nouvelle éditions Millésime, 2018, 2838 p., p. 498.

protéger leur territoire et leur économie contre les menaces et incertitudes venues de l'extérieur, d'autre part.

438- Cet équilibrisme se traduit par les efforts de consolidation de l'intégration régionale, à travers l'élimination des restrictions à la libre circulation des personnes (Section 1), d'une part, et l'admission de restrictions en vue de la sauvegarde des intérêts des Etats, d'autre part (Section 2).

Section I

L'élimination des restrictions à la libre circulation des personnes en vue de la réalisation de l'intégration régionale

439- L'article 91 du traité de l'UEMOA proclame « l'abolition entre les ressortissants des États membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi à l'exception des emplois dans la fonction publique ». De même, l'article 23 paragraphe 2 du Protocole A/SP1/7/86 du 1^{er} juillet 1986 de la CEDEAO précise que « les travailleurs migrants qui se trouvent en situation régulière bénéficient de l'égalité de traitement avec les nationaux de l'État d'accueil en ce qui concerne l'exercice de leur emploi ou profession ».

440- Ces dispositions du droit communautaire ouest-africain relatives à la libre circulation des personnes s'accordent sur la nécessité de la suppression des discriminations à raison de la nationalité (Paragraphe I). Cette affirmation constitue en elle-même une avancée majeure. Mais l'énoncé de ce principe doit se concrétiser par la libéralisation de certaines professions à travers la technique de l'harmonisation juridique des législations nationales (Paragraphe II).

Paragraphe I : La suppression des discriminations à raison de la nationalité

441- Il convient d'indiquer à titre liminaire que la notion de discrimination relève de deux conceptions différentes, comme le note Danièle Lochak⁵¹⁶. La première qui équivaut à la conception extensive définit la discrimination comme toute différence de traitement qui

⁵¹⁶ D. Lochak, « La notion de discrimination », *Confluences Méditerranée*, vol. 48, n°1, 2004, <https://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2004-1-page-13.htm> consulté le 16/12/2019.

n'est pas justifiée notamment par une différence de situation. La discrimination serait alors l'atteinte non justifiée, arbitraire, donc, au principe d'égalité. La seconde conception est plus restrictive. Ainsi, on ne parlera de discrimination que pour désigner le traitement défavorable dont sont victimes des personnes particulièrement vulnérables en raison de leur appartenance à un groupe défini par une caractéristique particulière. Cette caractéristique peut être le sexe, la race, la conviction religieuse ou politique ou encore la nationalité. Dans son Vocabulaire Juridique, Gérard Cornu semble retenir cette dernière définition puisqu'il entend la discrimination comme une « différenciation consistant à rompre l'égalité au détriment de certaines personnes par application de critères sur lesquels la loi interdit de fonder les distinctions juridiques arbitraires »⁵¹⁷.

442- Au regard de ces définitions, il est loisible de constater que, d'un point de vue juridique, le principe de non-discrimination entretient des relations ambiguës avec le principe d'égalité. Selon le professeur Sébastien Platon, « si les principes d'égalité et de non-discrimination sont des principes fondamentaux dans la plupart de ces systèmes juridiques contemporains, il ne saurait pourtant en être déduit que ces principes ont le même contenu et la même portée dans tous les systèmes qui l'ont consacré »⁵¹⁸. Le principe de non-discrimination, serait plutôt le « bras armé » du principe abstrait d'égalité⁵¹⁹. Ainsi, l'égalité, appréhendée par Manuela Brillat comme un idéal, se déclinerait juridiquement à travers le principe de non-discrimination, qui lui, ne s'applique jamais de manière abstraite⁵²⁰. Le principe de non-discrimination semble « toujours lié à un autre droit et l'analyse juridique qui l'entoure se fait en liaison avec celui-ci »⁵²¹. Rapporté au contexte de la libre circulation des personnes, ce principe est généralement qualifié de « partiel et fonctionnel »⁵²², dans la mesure où il se focalise principalement sur la lutte contre les

⁵¹⁷ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2007, 1112 p., p. 314.

⁵¹⁸ S. Platon, « Les spécificités du principe de non-discrimination dans le droit de l'Union européenne », in B. Favreau (dir.), *La Charte des droits fondamentaux après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 384 p. https://www.academia.edu/5807052/Les_sp%C3%A9cificit%C3%A9s_du_principe_de_non-discrimination_dans_le_droit_de_l'Union_europ%C3%A9enne consulté le 13/12/2019.

⁵¹⁹ Idem.

⁵²⁰ M. Brillat, « Le principe de non-discrimination à l'épreuve des rapports entre les droits européens », *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux*, 2016, <http://www.revuedlf.com/theses/le-principe-de-non-discrimination-a-lepreuve-des-rapports-entre-les-droits-europeens/> consulté le 18/12/2019.

⁵²¹ Idem.

⁵²² S. Platon, op. cit.

discriminations en raison de la nationalité. L'interdiction de la discrimination sur la nationalité constituerait d'ailleurs, « le bras armé de la libre circulation des personnes »⁵²³. Plus concrètement, la suppression des discriminations fondées sur la nationalité se traduit dans le droit des organisations étudiées par l'interdiction des discriminations directes (A) ainsi que la prohibition des discriminations indirectes (B) ⁵²⁴.

A- L'interdiction des discriminations directes

443- Dans son arrêt *Commission contre Italie* du 5 décembre 1989, la CJCE a affirmé que « le principe d'égalité de traitement, dont les articles 52 et 59 du traité sont une expression particulière, prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat »⁵²⁵. Ainsi, par l'effet de l'interdiction des discriminations directes ou ostensibles fondées sur la nationalité, il n'est plus loisible, dans le domaine de la libre circulation des personnes, de considérer la nationalité comme un facteur justifiant un traitement différent. A ce propos, l'article 3 paragraphe 1 a) du règlement n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne dispose que : « dans le cadre du présent règlement, ne sont pas applicables les dispositions législatives, réglementaires ou administratives ou les pratiques administratives d'un État membre qui limitent ou subordonnent à des conditions non prévues pour les nationaux la demande et l'offre de l'emploi, l'accès à l'emploi et son exercice par les étrangers ».

⁵²³ M. Sweeney, « le principe d'égalité de traitement en droit social de l'Union européenne : D'un principe moteur à un principe matriciel », *Revue française des affaires sociales*, 2012, <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2012-1-page-42.htm> consulté le 18/12/2019.

⁵²⁴ M. Brillat, « Le principe de non-discrimination à l'épreuve des rapports entre les droits européens », *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux*, 2016, <http://www.revuedlf.com/theses/le-principe-de-non-discrimination-a-lepreuve-des-rapports-entre-les-droits-europeens/> consulté le 18/12/2019.

« Le droit en vigueur distingue discrimination directe et discrimination indirecte. La première existe quand une réglementation, des pratiques et des politiques excluent ou privilégient certains individus en raison de leur appartenance à une catégorie particulière de la population. La deuxième est le résultat de normes ou de pratiques en apparence neutres qui ont un effet disproportionné et non justifié sur une ou plusieurs catégories identifiables de la population ». I. Daugareilh, « Les discriminations multiples », *Hommes & migrations*, n°1292, 2011, pp. 34-46, <https://journals.openedition.org/hommesmigrations/627?lang=en#quotation> consulté le 29 octobre 2023.

⁵²⁵ CJCE, 5 décembre 1989, *Commission des Communautés européennes contre République italienne*, Aff. C-3/88, ECLI:EU:C:1989:606.

444- Dans la détermination de ces discriminations directes, il y a lieu de tenir compte des éléments dégagés par le juge européen en 1963 relativement à la conception matérielle de la non-discrimination : « le traitement différent de situations non comparables ne permet pas de conclure automatiquement à l'existence d'une discrimination ; [...] une apparence de discrimination formelle peut donc correspondre, en fait, à une absence de discrimination matérielle ; [...] la discrimination matérielle aurait consisté à traiter soit de manière différente des situations similaires, soit de manière identique des situations différentes »⁵²⁶, sont donc interdites toutes mesures qui discriminent directement en fonction de la nationalité. Les mesures visées ici sont celles qui ont pour but de privilégier exclusivement les nationaux.

445- La difficulté à ce niveau pourrait résulter du fait que ces discriminations directes sont généralement disséminées à travers les textes. La lutte contre de telles discriminations vise alors à assurer l'égalité face à la loi en supprimant les différences de statut qui subsistent dans la législation et qui frappent les ressortissants communautaires. A cet effet, Morgan Sweeney décrit le mode opératoire utilisé par la Cour de justice : « dans un premier temps, le droit communautaire a appréhendé le travailleur migrant comme un agent économique. Dans ce cadre, la lutte contre la discrimination fondée sur la nationalité suppose que soient éliminées toutes distinctions entre nationaux et migrants communautaires dans le droit national de chaque État membre. Néanmoins, le juge communautaire a conféré une dimension téléologique à cette règle de non-discrimination : non seulement aucun dispositif national ne peut être fondé sur la nationalité pour exclure les ressortissants européens, mais le législateur national doit également éliminer toute mesure susceptible de dissuader l'exercice de la liberté de circulation. Dès lors, la CJUE contrôle dans un même mouvement le caractère non discriminatoire de l'énoncé des textes juridiques et leur mise en œuvre. Il ne s'agit donc pas uniquement d'éliminer toutes dispositions qui reposeraient sur une distinction fondée sur la nationalité, l'État d'accueil doit également veiller aux effets éventuels de ses dispositions sur la volonté des ressortissants communautaires migrants d'exercer leur liberté de circulation »⁵²⁷.

⁵²⁶ CJCE ; 17 juillet 1963, République italienne contre Commission de la Communauté économique européenne. Aff. 13-63, ECLI:EU:C:1963:20.

⁵²⁷ M. Sweeney, « Le principe d'égalité de traitement en droit social de l'Union européenne : d'un principe moteur à un principe matriciel », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 2012, pp. 42-61, p. 48-49.

446- En plus des discriminations directes, le droit de la libre circulation interdit les discriminations indirectes ou cachées.

B- La prohibition des discriminations indirectes

447- La mention explicite d'une discrimination fondée sur la nationalité peut être mal perçue et plus facilement détectable. Cela n'empêche pas que des normes ou des pratiques aboutissent à l'établissement d'une discrimination indirecte. Alors que la discrimination directe se focalise sur les traitements différenciés, la discrimination indirecte, elle, se rapporte à l'existence des effets différenciés. Ici en fait, ce n'est plus l'intention discriminatoire qui est visée, mais plutôt l'effet défavorable d'une mesure en apparence neutre qui est condamné. Autrement dit, les discriminations indirectes sont « des mesures qui, par application d'autres critères de distinction non prohibés en tant que tels, produisent néanmoins des effets qui sont identiques ou du moins analogues à ceux auxquels aboutiraient des mesures directement discriminatoires »⁵²⁸. L'interdiction des discriminations indirectes viserait « à repérer dans l'application de critères de distinction apparemment neutres, c'est-à-dire étrangers à la considération de la nationalité, un phénomène discriminatoire à l'encontre des non-nationaux »⁵²⁹. L'article 99 du Traité de l'UEMOA semble intégrer la notion de discrimination indirecte du fait qu'il interdit toute mesure qui constituerait un « moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée »⁵³⁰.

448- Cela dit, il est a priori difficile de mesurer le caractère discriminatoire d'une pratique ou d'une norme donnée ; la tâche est d'autant plus ardue, qu'il faut souvent attendre la mise en application de la mesure visée pour se rendre compte de son caractère discriminatoire. Une appréciation au cas par cas permettra donc de détecter et dénoncer les situations suspectes. À ce propos, la CJCE a admis, à travers l'arrêt O'Flynn, qu'une disposition « doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est

⁵²⁸ H. Gilliams, « interdiction de discrimination en raison de la nationalité », in A. Barav, C. Philip, *Dictionnaire juridique des communautés européennes*, Paris, Dalloz, 1993, 1150 p., p. 367.

⁵²⁹ M. Sweeney, op. cit., p.49.

⁵³⁰ Article 99 du Traité de l'UEMOA : Dès l'entrée en vigueur du présent Traité, les Etats membres s'abstiennent d'introduire toute nouvelle restriction à l'exercice des droits prévus aux articles 93 à 96. Aucune restriction existante ne peut être maintenue si elle constitue un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée à l'exercice de ces droits ».

susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers »⁵³¹.

449- Selon Morgan Sweeney, « La discrimination ne sera constituée que lorsque, concomitamment, la victime aura établi que, derrière le critère de prime abord neutre, existe vraisemblablement un phénomène discriminatoire à l'encontre des ressortissants européens non nationaux et que l'auteur de la mesure en cause n'aura pas été capable de justifier la différence de traitement opérée. Bien évidemment, cette justification doit être étrangère à toute discrimination fondée sur la nationalité »⁵³².

450- C'est ainsi que, dans la jurisprudence européenne, un lien a été établi entre nationalité et résidence. En effet, dans l'arrêt Sotgiu, la CJCE, a indiqué que « les règles d'égalité de traitement, tant du traité que de l'article 7 du règlement n° 1612/68 , prohibent non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité , mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat »⁵³³ ; ce faisant, elle a affirmé qu'il n'est pas exclu que « des critères tels que le lieu d'origine ou le domicile d'un travailleur puissent, selon les circonstances, constituer, dans leur effet pratique, l'équivalent d'une discrimination de nationalité prohibée par le traité et le règlement »⁵³⁴. Il s'ensuit que « la prise en considération, comme critère d'attribution d'une indemnité de séparation, du fait qu'un travailleur a son domicile dans un autre Etat membre peut, selon les circonstances, constituer une discrimination prohibée par l'article 7, paragraphes 1 et 4, du règlement n°1612/68 »⁵³⁵.

451- Par ailleurs, il convient de relever le dynamisme de la juridiction de l'Union européenne dans la définition du principe de non-discrimination qui l'a poussée à dépasser la notion de discrimination indirecte. De fait, comme l'a si bien noté Vassilis Hatzopoulos, à partir du milieu des années 90, la Cour a produit « une troisième vague d'arrêts dans lesquels elle dit sans ambiguïté que toutes les quatre libertés ne se limitent pas à l'abolition

⁵³¹ CJCE, 23 mai 1996, John O'Flynn contre Adjudication Officer, Aff. C-237/94, ECLI:EU:C:1996:206

⁵³² M. Sweeney, op. cit.

⁵³³ CJCE, 12 février 1974, Giovanni Maria Sotgiu contre Deutsche Bundespost, Aff. 152-73, ECLI:EU:C:1974:13

⁵³⁴ Idem.

⁵³⁵ Idem.

des discriminations mais visent les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité »⁵³⁶. Ainsi, celle-ci a étendu la notion d'entrave, initialement limitée à la libre circulation des marchandises, à l'ensemble des libertés fondamentales, y compris la libre circulation des personnes. Dans l'arrêt Kraus, elle affirme que « les articles 48 et 52 s'opposent à toute mesure nationale, relative aux conditions d'utilisation d'un titre universitaire complémentaire, acquis dans un autre État membre, qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants communautaires, y compris ceux de l'État membre auteur de la mesure, des libertés fondamentales garanties par le traité. Il n'en irait autrement que si une telle mesure poursuivait un objectif légitime compatible avec le traité et se justifiait par des raisons impérieuses d'intérêt général »⁵³⁷. Plus tard dans l'arrêt Gebhard, la haute juridiction européenne affine sa position en affirmant que « les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité doivent remplir quatre conditions: qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre »⁵³⁸.

452- La prohibition des discriminations directes et des mesures indirectes laisse entrevoir une conception large du principe de non-discrimination à raison de la nationalité. De ce

⁵³⁶ Pour être plus précis, l'auteur décrit une évolution intervenue en trois vagues. La première vague commence avec l'arrêt Dassonville puis dans son sillage l'arrêt Cassis de Dijon qui posent le critère de référence pour déterminer si une mesure nationale viole la libre circulation des marchandises, et dans une certaine mesure, les autres libertés. À cette première vague des grands arrêts succéda une deuxième vague, au milieu des années 1980, au cours de laquelle la Cour élabora davantage les conditions d'application des libertés, en montrant qu'il ne s'agissait pas simplement de l'abolition mécanique de toute discrimination mais que d'autres exigences pouvaient en découler. Avec la troisième vague, la Cour emploie des raisonnements parallèles, pour les trois, puis les quatre libertés (en plus la libre circulation des capitaux), à tel point que nous sommes dans la situation où la juridiction communautaire aborde délibérément ensemble toutes les quatre « libertés fondamentales. V. Hatzopoulos, « Trente ans après les arrêts fondamentaux de 1974, les quatre libertés : quatre? », in : P. Demaret, I. Govaere, H. Dominik, *30 Years of European Legal Studies at the College of Europe – 30 ans d'études juridiques européennes au Collège d'Europe*, Bruxelles, Lang, 2005, 563 p., pp. 185-201, p. 190, https://www.cvce.eu/content/publication/2006/4/25/155e331c-3a41-4f8e-9efd-56ec4148fa7d/publishable_fr.pdf consulté le 30 octobre 2023

⁵³⁷ CJCE, 31 mars 1993, Dieter Kraus contre Land Baden-Württemberg, Aff. C-19/92, ECLI:EU:C:1993:125, Rec. p. I-1663, point 32.

⁵³⁸ CJCE, 30 novembre 1995, Reinhard Gebhard contre Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Affaire C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, Rec. I-04165, point 37.

fait, il n'est pas surprenant de constater que ce principe occupe une place centrale dans le droit de la libre circulation. Il n'en demeure pas moins qu'il reste impuissant à assurer, à lui seul, la réalisation de la libre circulation des personnes. Il doit être nécessairement conforté par l'harmonisation des législations nationales.

Paragraphe II : L'harmonisation juridique des législations nationales

453- Evoquant l'expérience de l'Union européenne, Sébastien Platon note qu'il était possible « à l'origine d'augurer que le principe de non-discrimination en raison de la nationalité serait un concept central dans la protection des libertés économiques. Pourtant, il s'est progressivement avéré que le principe de non-discrimination en raison de la nationalité tout en restant un élément crucial, ne suffisait pas assurer l'exercice des libertés économiques »⁵³⁹. Ainsi, nonobstant la consécration du principe de non-discrimination, il est nécessaire de créer les conditions de mise en œuvre de la libre circulation des personnes à travers la libération de certaines activités. En ce sens, l'article 12 paragraphe 1 du Protocole A/SP2/5/90 du 29 mai 1990 de la CEDEAO prescrit une coopération étroite entre les Etats membres dans le domaine des conditions générales de la réalisation du droit d'établissement, afin « d'identifier les activités où la liberté d'établissement constitue une contribution particulièrement utile au développement de la production et de les traiter en général par priorité ».

454- Ce faisant, il est intéressant de mettre en évidence les avancées obtenues par les organisations régionales dans la mise en œuvre des conditions de réalisation des libertés communautaires. Celles-ci portent sur l'harmonisation en matière de diplômes (A) ainsi qu'à l'ouverture des activités réglementées (B).

A- L'harmonisation juridique en matière reconnaissance de diplômes

455- En vue de concrétiser l'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes il est important de reconnaître aux citoyens et ressortissants des

⁵³⁹ S. Platon, « Les spécificités du principe de non-discrimination dans le droit de l'Union européenne », in B. Favreau (dir.), *La Charte des droits fondamentaux après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, https://www.academia.edu/5807052/Les_sp%C3%A9cificit%C3%A9s_du_principe_de_non-discrimination_dans_le_droit_de_l'Union_europ%C3%A9enne consulté le 13/12/2019.

États membres, le droit d'exercer une profession, à titre salarié ou non salarié, dans un autre État membre que celui où ils ont acquis leurs qualifications professionnelles.

456- A cet effet, il paraît indiqué de rendre compte des efforts mis en œuvre par la CEDEAO et par l'UEMOA, pour parvenir à l'harmonisation juridique dans ce domaine. Pour ce faire nous rappellerons les fondements juridiques de l'harmonisation des législations au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA (1), avant d'examiner la mise en œuvre de cette harmonisation juridique (2).

1- Les fondements de l'harmonisation juridique

457- D'emblée, il convient de noter que face aux risques d'entraves pouvant résulter des disparités entre les États, le rapprochement des législations nationales constitue l'un des moyens privilégiés par les organisations communautaires pour atteindre leurs objectifs. Dans un tel cas de figure, plusieurs solutions sont envisageables. On peut tantôt opter pour la création d'un droit uniforme dans toutes les matières concernées, tantôt prévoir un système tendant à régler les conflits de lois entre les dispositions du droit communautaire et celles des différentes législations nationales⁵⁴⁰. Ainsi, dans le cadre de cette intégration communautaire par le droit, il est possible de recourir à l'harmonisation⁵⁴¹, à l'uniformisation⁵⁴² ou encore à l'unification⁵⁴³.

458- Dans la dynamique de la mise en œuvre de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, la CEDEAO tout comme l'UEMOA semblent avoir opté pour l'harmonisation afin « d'établir une certaine conformité entre les dispositions législatives,

⁵⁴⁰ R. Monaco, « Le rapprochement des législations nationales dans le cadre du marché commun », *Annuaire français du droit international*, vol.3, 1957, pp. 558-568, p. 558.

⁵⁴¹ L'harmonisation est « un moyen qui sert à établir les grandes lignes d'un cadre juridique (unité législative de premier degré) en laissant aux différentes parties prenantes à l'intégration le soin de compléter l'ossature commune par des dispositions qui correspondent mieux à leurs valeurs, à leurs préférences ou à leur niveau de développement ». Voir à ce propos, I. F. Kamdem « Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique », *Revue juridique Thémis*, 43, 2009, pp. 605-649, p. 617, https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/17965_kamdem.pdf consulté 31/03/2022.

⁵⁴² L'unification consiste à « instaurer, dans une matière juridique donnée, une réglementation détaillée et identique en tous points pour tous les États membres tout en leur laissant le choix de la modalité de mise en œuvre des normes communes ». Idem, p. 618.

⁵⁴³ L'uniformisation consiste à « donner la même forme à un ensemble d'éléments dont toutes les parties se ressemblent entre elles. Elle postule que, pour une matière précise, soit minutieusement élaboré un cadre normatif (unité de second degré) contenu dans un instrument unique auquel les parties prenantes adhèrent sans pouvoir n'y déroger ni sur le fond, ni sur la forme ». Idem, p. 619.

réglementaires ou administratives des États membres par la suppression ou l'atténuation des disparités pouvant entraver la réalisation des objectifs du traité »⁵⁴⁴. D'une part, le recours à cette technique trouve son fondement juridique dans l'article 95 du Traité de l'UEMOA qui prévoit que « selon la procédure prévue aux articles 60 et 61, il est procédé à l'harmonisation des dispositions nationales régissant l'exercice de certaines activités économiques ou professionnelles ». D'autre part, au sein de la CEDEAO, la libre circulation des personnes fait partie des domaines d'harmonisation expressément indiqués dans le Traité révisé de 1993. Qu'il s'agisse de l'article 60 ou de l'article 61 du traité de la CEDEAO, les États membres sont instamment invités à une coopération accrue dans des secteurs relevant de la libre circulation des personnes⁵⁴⁵. En tout état de cause, lorsqu'elle ne trouve pas son assise dans les articles sus énoncés, l'harmonisation des règles en matière de libre prestation de service et de droit d'établissement au sein de la CEDEAO peut être opérée sur le fondement de l'article 67 dudit traité qui dispose que « les États membres s'engagent à se concerter afin d'assurer l'harmonisation et la coordination effective de leurs politiques respectives dans tous les autres domaines qui ne sont pas spécifiquement visés par le présent Traité (...) ».

459- Au-delà du fondement juridique, l'intérêt pratique de l'harmonisation la rend indispensable pour éliminer les entraves à la mise en œuvre de la libre prestation de service et du droit d'établissement. Anne-Lise Sibony souligne dans une importante contribution comment ces libertés communautaires peuvent être intégrées à des stratégies

⁵⁴⁴ A. Limpens, « Harmonisation des législations dans le cadre du Marché Commun », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 19, n°3, 1967, pp. 621-653 https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1967_num_19_3_14901 consulté le 05/01/2020.

⁵⁴⁵ Article 60 : « 1. Les Etats Membres s'engagent à coopérer en vue d'assurer la mise en valeur effective de leurs ressources humaines.

2. A cet effet, ils prennent des dispositions en vue: (a) de renforcer leur coopération en matière d'éducation, de formation et d'emploi, d'harmoniser et de coordonner leurs politiques et programmes dans ces domaines, (b) de renforcer les institutions de formation existantes, de redynamiser l'efficacité de leurs systèmes éducatifs, d'encourager les échanges scolaires et universitaires, d'établir l'équivalence des diplômes, de formation professionnelle et technique, d'encourager la littérature, de promouvoir l'enseignement et la pratique des langues officielles de la Communauté et de créer des centres d'excellence régionaux dans différentes disciplines; (c) d'encourager les échanges de main-d'œuvre spécialisée entre les Etats Membres ».

Article 61 : « Les Etats Membres s'engagent à coopérer en vue de la mobilisation des différentes couches de la population, de leur intégration et de leur participation effective dans le cadre du développement social de la Région. Aux fins du paragraphe 1 du présent article, les Etats Membres s'engagent à; (a) promouvoir les échanges d'expériences et d'informations relatives à l'alphabétisation, à la formation professionnelle et à l'emploi ; (b) harmoniser leurs législations du travail et leurs régimes de sécurité ; (c) promouvoir les organisations de femmes et de jeunes, ainsi que les associations professionnelles afin d'assurer la participation populaire aux activités de la Communauté; (d) promouvoir et renforcer leur coopération dans le domaine de la santé; (e) promouvoir et développer la pratique des sports, en vue de rapprocher les jeunes de la Région et d'assurer leur développement équilibré ».

d'entreprises⁵⁴⁶. Elle précise notamment que certaines entreprises peuvent à partir de montages juridiques savamment élaborés faire un usage opportuniste de ces prérogatives, tantôt pour profiter d'un droit plus favorable dans l'un des États membres, tantôt pour contourner l'application d'un droit, voire pour profiter du laxisme ou de la non application des règles communautaires dans un État⁵⁴⁷. A titre d'exemple rien n'empêcherait des entreprises de sélectionner de manière stratégique un État d'établissement en créant des situations dites en « U »⁵⁴⁸. Ces situations sont caractérisées par le fait qu'une entreprise « originaire » d'un État membre, s'établit dans un autre, puis déploie son activité dans le premier État évitant ainsi sa législation jugée plus contraignante. Face à ces risques de déviation, l'harmonisation apparaît alors comme un excellent rempart pour combler les lacunes issues des droits nationaux.

460- Ainsi, pour être effectives et durables, la liberté d'établissement et la libre prestation des services doivent être accompagnées par un mouvement d'harmonisation des règles juridiques devant tendre vers une convergence de l'environnement des affaires, à l'instar de ce qui a été réalisé dans le cadre de l'OHADA⁵⁴⁹. Cela exige également que soient aplanies les difficultés qui relèvent soit du droit fiscal des États membres, soit du droit applicable aux capitaux, aux crédits et à l'émission de valeurs mobilières. Concernant le régime fiscal, il faudra se pencher sur les conséquences fiscales d'un déplacement de siège, la prévention de la double imposition tant en ce qui concerne la taxation des bénéfices des succursales et établissements stables, que celle des dividendes payés par une société filiale à une société mère. Il y a lieu également d'évoquer le problème de la taxation du transfert de biens et produits d'une société mère à une société filiale et inversement.

461- Il convient de retenir que l'harmonisation des législations nationales doit être envisagée dans tous les domaines ayant un quelconque lien avec la mise en œuvre des libertés communautaires. Dans cette optique, une attention particulière a été notamment

⁵⁴⁶ A.L. Sibony, « Libre prestation de services et droit d'établissement : les stratégies des entreprises », in E. Dubout, A. Maitrot de la Motte (dir.), *L'unité des libertés de circulation : in varietate concordia ?*, Bruxelles, Larcier, 2013, 338 p., p. 251.

⁵⁴⁷ Idem, p. 257.

⁵⁴⁸ Idem, p. 256.

⁵⁴⁹ Même si les règles de l'OHADA affectent positivement l'espace CEDEAO-UEMOA en matière d'harmonisation des règles d'établissement et de prestation des services, du fait notamment de la participation de à l'OHADA la totalité des pays membres de l'UEMOA, elles ne sauraient être mises au crédit des deux organisations étudiées. Nous ne les aborderons pas ici dans la mesure où elles n'intègrent l'acquis communautaire au sens strict du terme.

portée sur le rapprochement des législations relatives à la sécurité sociale. Ainsi, la CEDEAO a adopté l'acte additionnel A/SA.5/07/13 relatif à la convention générale de la sécurité sociale des Etats membres du 18 juillet 2013. Cet acte additionnel rappelle dans son préambule que la mise en œuvre du protocole sur la libre circulation des personnes et des biens, le droit de résidence et d'établissement, peut être effective par l'adoption d'une convention générale sur la sécurité sociale.

462- L'intérêt de l'harmonisation juridique étant indéniable, il y a lieu de s'intéresser à ce qui a été accompli en la matière dans l'espace CEDEAO-UEMOA.

2- La mise en œuvre de l'harmonisation juridique

463- Concernant plus spécifiquement la question des diplômes, il est bon d'indiquer que Etats ouest-africains ont développé des systèmes clos d'enseignement et de formation débouchant sur la délivrance de diplômes nationaux. L'obtention de ces diplômes, certificats et titres est exigée pour accéder certaines activités économiques et notamment aux professions libérales.

464- Si *de jure*, les principes communautaires autorisent l'accès des ressortissants communautaires à ces activités, la condition de présentation d'un diplôme pourrait constituer de facto un obstacle pour les non nationaux, obligés notamment d'entreprendre de nouvelles études pour obtenir les titres et diplômes requis. L'autre option éventuelle serait que la demande des non nationaux soit soumise à l'autorisation d'instances nationales, avec cependant la possibilité de la voir rejetée. Ces distorsions nationales, peuvent contribuer à rendre inapplicable le principe du libre accès dans de nombreux domaines de la vie économique. Il était donc primordial d'énoncer un certain nombre de règles en matière de reconnaissance mutuelle des diplômes au regard de la liberté d'établissement et de prestation de services.

465- En règle générale, il existe deux approches pour aboutir à la reconnaissance mutuelle des diplômes. La première repose sur une démarche qui crée un système général de reconnaissance des diplômes à l'image de celle qui a été mise en œuvre dans l'Union européenne avec la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles⁵⁵⁰. La seconde consiste en l'adoption de directives sectorielles qui réalisent une harmonisation

⁵⁵⁰ JOCE n° L255/22 du 30 septembre 2005.

par profession. A ce propos, force est de constater que l'espace communautaire ouest-africain expérimente une combinaison de ces deux approches.

466- Au sein de la CEDEAO, le principe d'une reconnaissance mutuelle des diplômes est consacré par l'article 4 du Protocole A/SP2/5/90 du 29 mai 1990 qui incite à « une reconnaissance mutuelle, au niveau communautaire, des diplômes, certificats et autres titres ». Cette disposition fait écho à l'article 60 paragraphe 2 (b) du Traité révisé de la CEDEAO par lequel, les États membres se sont engagés à coopérer et à prendre des dispositions en vue « d'établir l'équivalence des diplômes, de formation technique et professionnelle ». A l'analyse, les États membre de la CEDEAO ont fait le choix d'un trait au système général de reconnaissance de des diplômes qui suppose que les diplômes octroyés dans un État membre soient admis dans tout autre État membre et confèrent de ce fait au titulaire un accès libre à la profession visée. C'est du moins ce qui ressort de la Convention générale A/C.1/1/03 relative à la reconnaissance et l'équivalence des diplômes, grades, certificats et autres titres dans les États membres de la CEDEAO conclue à Dakar, le 31 janvier 2003⁵⁵¹.

467- A la différence de la CEDEAO, l'UEMOA semble avoir privilégié l'harmonisation sectorielle pour se conformer à l'article 1^{er} paragraphe b du protocole additionnel II relatif aux politiques sectorielles qui prévoit la « reconnaissance mutuelle des diplômes sanctionnant les formations dispensées ». Ainsi, la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA, réunie le 30 mars 2005 à Niamey au Niger, a approuvé une démarche progressive en vue d'une mise en œuvre efficiente des libertés communautaires. Ce faisant, elle invitait Conseil et la Commission à prendre les mesures nécessaires à garantir l'effectivité du droit d'établissement dans l'Union⁵⁵². Cette injonction a été le point

⁵⁵¹ Aux termes de l'article 3 de cette convention, les États ouest-africains se sont engagés à « a) reconnaître la validité ou l'équivalence des diplômes délivrés par leurs institutions de formation respectives, b) accorder la dispense en vue de la poursuite des études sous certaines conditions, les problèmes de langues étant résolus, c) admettre la comparabilité qui donne aux diplômes comparables les mêmes effets civils, le droit de résidence étant acquis, d) promouvoir entre eux de larges échanges d'information et de documentation relatives aux études, certificats, diplômes et autres titres de l'enseignement supérieur ».

⁵⁵² « Dans le domaine de la libre circulation des personnes et du droit d'établissement, la Conférence, réaffirmant les dispositions du Traité de l'UEMOA en la matière, s'est félicitée de la démarche progressive proposée par la Commission. L'objectif de cette démarche est d'aboutir à un code des libertés de circulation des personnes, de résidence, de prestation de services et du droit d'établissement, au sein de l'UEMOA. Elle a instruit le Conseil des Ministres et la Commission de l'UEMOA de prendre les mesures d'harmonisation nécessaires à l'effectivité du droit d'établissement au sein de l'Union. La Conférence a, en outre, marqué son accord pour la mise en œuvre diligente des autres volets de la démarche élaborée par la Commission ». UEMOA, « Communiqué final de la 9^{ème} réunion ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union, tenue à Niamey le 30 mars 2005 »,

de départ de l'élaboration de mesures importantes en vue d'une application effective des libertés communautaires aux professions libérales.

468- De cette dynamique, il est résulté l'adoption, à partir de 2005, d'une série de directives et de règlements concernant certaines professions libérales notamment celles de médecin⁵⁵³, d'architecte⁵⁵⁴, de comptables et d'experts comptables agréés⁵⁵⁵, d'avocats⁵⁵⁶, de pharmaciens⁵⁵⁷, de chirurgiens-dentistes⁵⁵⁸ et de docteurs vétérinaires⁵⁵⁹. Dans la plupart des cas, les actes adoptés prévoient la reconnaissance automatique des autorisations nationales d'exercice tout en inscrivant au nombre des formalités d'établissement dans le pays d'accueil, la production des copies des diplômes requis pour l'exercice de la profession dans le pays d'origine. Il s'agit entre autres, du certificat d'aptitude à la profession d'avocat pour les avocats⁵⁶⁰, du diplôme d'expertise comptable pour les experts-comptables⁵⁶¹ ou encore du diplôme de doctorat en médecine pour les médecins⁵⁶².

469- Parallèlement à cette harmonisation sectorielle, les institutions de l'UEMOA ont pris des mesures en vue de sécuriser et crédibiliser les systèmes d'enseignement de l'ensemble des États membres. Cela s'est traduit par l'édiction de la directive

<https://www.bceao.int/fr/communiqu%C3%A9-presse/communiqu%C3%A9-final-de-la-9e-reunion-ordinaire-de-la-conference-des-chefs-detat-et> consulté le 05/01/2020.

⁵⁵³ Directive n°06/2005/CM/UEMOA en date du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des médecins ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

⁵⁵⁴ Directive n°07/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des architectes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

⁵⁵⁵ Règlement n°05/2006/CM/UEMOA en date du 2 mai 2006 relatif à la libre circulation des experts comptables et des comptables agréés ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

⁵⁵⁶ Règlement n°10/2006/CM/UEMOA en date du 25 juillet 2006 relative à la libre circulation des avocats ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

⁵⁵⁷ Directive n°06/2008/CM/UEMOA en date du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des pharmaciens ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

⁵⁵⁸ Directive n°07/2008/CM/UEMOA en date du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des chirurgiens-dentistes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

⁵⁵⁹ Directive n° 01/2012/CM/UEMOA relative à la libre circulation et à l'établissement des docteurs vétérinaires ressortissants des États membres de l'UEMOA au sein de l'Union.

⁵⁶⁰ Règlement n°10/2006/CM/UEMOA en date du 25 juillet 2006 relative à la libre circulation des avocats ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

⁵⁶¹ Règlement n°05/2006/CM/UEMOA en date du 2 mai 2006 relatif à la libre circulation des experts comptables et des comptables agréés ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

⁵⁶² Directive n°06/2005/CM/UEMOA en date du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des médecins ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

n°02/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 portant instauration d'une période unique de tenue du baccalauréat dans les États membres de l'Union⁵⁶³. Dans le même ordre d'idée, a également été adoptée la directive n°03/2007/CM/UEMOA portant adoption du système Licence, Master, Doctorat (LMD) dans les universités et établissements d'enseignement supérieur au sein de l'UEMOA, laquelle organise une réforme de l'enseignement supérieur et dote les États membres d'une architecture uniforme reposant sur des principes harmonisés. En vue de « favoriser la mobilité des apprenants, enseignants et chercheurs, dans l'espace de l'UEMOA, sur la base de systèmes de diplômes, reposant sur des référentiels de même type »⁵⁶⁴, les États membres se sont engagés par ce biais, à « adopter le système Licence, Master, Doctorat (LMD) comme cadre de référence des diplômes délivrés dans les universités et établissements d'enseignement supérieur implantés sur le territoire de l'Union »⁵⁶⁵.

470- Cette harmonisation est à mettre en relation avec l'ouverture de certaines professions réglementées.

B- L'ouverture de certaines professions réglementées

471- L'ouverture des professions réglementées a été entamée par l'UEMOA dans le cadre de la démarche progressive adoptée en vue d'une mise en œuvre effective des libertés de circulation. Pour rappel, une profession est dite réglementée, lorsque son accès, son exercice, voire l'une de ses modalités d'exercice est subordonnée dans un État membre à la possession d'un diplôme⁵⁶⁶, d'un titre, d'un certificat ou de toute autre qualification professionnelle. La réglementation de ces professions se justifie soit par la nécessité de répondre à un impératif de protection du public, soit par la volonté des pouvoirs publics de s'assurer que le postulant dispose des aptitudes requises pour exercer les fonctions auxquelles il se destine. En règle générale, les diplômes et titres exigés pour l'accès et l'exercice de ces professions réglementées sont ceux fournis par des institutions nationales.

⁵⁶³ L'article 1^{er} de ce texte précise notamment que « les États membres de l'UEMOA veillent à ce que les épreuves écrites du baccalauréat débutent, dans l'espace de l'Union, concomitamment dans la période comprise entre le 18 et le 21 juin de chaque année ».

⁵⁶⁴ Préambule de la directive n°03/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007.

⁵⁶⁵ Article 1^{er} de la directive n°03/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007.

⁵⁶⁶ N. Ligneul, O. Tambou, *Droit européen du marché*, Paris, Ellipses, 2006, 248 p., p.98.

Cette exigence se traduit donc dans les faits par l'exclusion des non-nationaux, même si au départ le critère de la nationalité n'est pas nécessairement mis en cause. Il est ainsi possible de voir dans ces professions réglementées une source de discrimination indirecte qui va à l'encontre des principes communautaires.

472- A cet effet, il est intéressant de mettre en valeur l'initiative prise par l'UEMOA d'assurer l'effectivité de la libre circulation à travers l'adoption de directives et de règlements⁵⁶⁷ destinés à permettre l'accès des ressortissants communautaires aux professions de médecins, d'architectes, de comptables et experts comptables agréés, d'avocats, de pharmaciens, de chirurgiens-dentistes et de docteurs vétérinaires. Nous examinerons les conditions d'accès à ces professions réglementées (1) ainsi que les effets qui découlent de cette ouverture (2).

1- Les conditions d'accès aux professions réglementées

473- Les directives et règlements adoptés par le conseil des ministres de l'UEMOA prévoient une condition générale tenant à la nationalité du bénéficiaire. Il en ressort que le professionnel libéral souhaitant bénéficier des prérogatives liées à la libre circulation des personnes doit être un ressortissant d'un État membre de l'UEMOA⁵⁶⁸. Aussi, pour

⁵⁶⁷ Directive n°06/2005/CM/UEMOA en date du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des médecins ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA ; directive n°07/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des architectes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Règlement n°05/2006/CM/UEMOA en date du 2 mai 2006 relatif à la libre circulation des experts comptables et des comptables agréés ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Règlement n°10/2006/CM/UEMOA en date du 25 juillet 2006 relative à la libre circulation des avocats ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Directive n°06/2008/CM/UEMOA en date du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des pharmaciens ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Directive n°07/2008/CM/UEMOA en date du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des chirurgiens-dentistes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Directive n° 01/2012/CM/UEMOA relative à la libre circulation et à l'établissement des docteurs vétérinaires ressortissants des États membres de l'UEMOA au sein de l'Union.

⁵⁶⁸ Les mentions de la qualité de « ressortissant de l'Union » dans les différents intitulés confirment d'emblée l'exigence de la nationalité d'un État membre.

Par ailleurs, nous pouvons évoquer comme exemple, l'article 2 de la directive 06/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des médecins selon lequel, « la présente Directive a pour objet de faciliter la libre circulation ainsi que l'établissement pour l'exercice de la profession de Médecin dans les États membres par un Médecin ressortissant de l'Union déjà inscrit à l'Ordre National des Médecins d'un

prouver cette qualité, il est clairement exigé dans certains cas, la production d'un certificat de nationalité ⁵⁶⁹.

474- Au-delà de cette exigence générale, des conditions spécifiques sont prévues pour l'exercice de la libre prestation des services ou de la liberté d'établissement. Les conditions relatives à la libre prestation des services impliquent la participation de l'ordre professionnel de l'Etat d'origine et de l'ordre professionnel de l'État d'accueil. Ainsi, le bénéficiaire doit produire une attestation ou une lettre d'introduction délivrée par le président de l'ordre professionnel de l'Etat d'origine⁵⁷⁰. On perçoit d'emblée que cette formalité permet de vérifier que le professionnel libéral est bel et bien inscrit à l'ordre et exerce, de ce fait, sa fonction en toute légalité dans son État d'origine. Parallèlement, le futur bénéficiaire doit signaler sa présence auprès de l'ordre professionnel de l'État d'accueil. Ce signalement prend diverses formes selon le type d'activités concernées. Ainsi, alors que les professionnels de la santé et les architectes sont simplement tenus de se faire enregistrer auprès de l'ordre national de l'État d'accueil⁵⁷¹, l'expert-comptable est soumis quant à lui à « l'obligation d'aviser par écrit l'Ordre de l'État d'accueil qui lui délivre une autorisation d'exercer »⁵⁷². Cette exigence fait basculer les prérogatives communautaires du régime libéral de la déclaration à celui de l'autorisation qui implique la possibilité pour

des Etats membres » ou encore l'article 2. 2 du Règlement-2006-05-libre-circulation-experts-comptables et comptables qui dispose : « Le présent Règlement s'applique aux Experts-Comptables et aux Comptables agréés ressortissants des Etats membres de l'UEMOA ». Des dispositions similaires se retrouvent aux articles 2 de chacun des textes adoptés dans le cadre de cette ouverture des professions réglementées.

⁵⁶⁹ Voir les articles 4-B des règlements relatifs aux avocats et aux comptables.

⁵⁷⁰ Voir par exemple, l'article 5 de la directive relative aux Médecins: « Tout Médecin ressortissant de l'Union régulièrement inscrit à l'Ordre National des Médecins d'un pays membre de l'UEMOA peut librement exercer sa profession, à titre indépendant ou salarié, dans tout autre pays membre de l'Union, aux conditions ci-après : - être titulaire d'un diplôme de doctorat en médecine et en plus, pour le spécialiste, du ou des diplômes ou certificats de spécialités reconnus par le Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur (CAMES) ; - être en possession d'une lettre d'introduction du Président du Conseil National de l'Ordre des Médecins du pays d'origine ou de provenance ; - être enregistré au Conseil National de l'Ordre des Médecins du pays d'accueil ».

A l'analyse, le document émanant de l'ordre d'origine peut prendre la forme d'une attestation d'inscription au Barreau d'origine (article 4-B de la directive relative aux Avocats), d'une attestation du président de l'ordre d'origine indiquant que le postulant ne fait pas l'objet de poursuites ou de sanctions (article 4-B de la directive relative aux architectes et du règlement relatif aux comptables et experts comptables) ou encore lettre d'introduction du Président du Conseil de l'Ordre de provenance ou d'origine (article 5 de des directives relatives aux Médecins, aux Pharmaciens, aux Chirurgiens-Dentistes et aux Docteurs vétérinaires).

⁵⁷¹ Voir à ce propos, article 5 des directives relatives aux médecins, aux pharmaciens, aux chirurgiens-dentistes et article 3 de la directive relative aux docteurs vétérinaires.

En ce qui concerne les architectes, voir l'article 4 de la directive qui leur est dédiée.

⁵⁷² Article 3 du Règlement n°5/2006/CM/UEMOA relatif à la libre circulation des experts comptables et comptables agréés.

l'ordre professionnel de l'Etat d'accueil de refuser le bénéfice des libertés communautaires à un ressortissant qui en remplit pourtant les conditions.

475- Pour autant, la directive relative à la libre circulation des avocats ne fait aucun cas d'un quelconque enregistrement ou d'une autorisation d'exercer concernant la libre prestation des services. Toutefois, il est à noter que le règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'avocat dans l'espace UEMOA prévoit en son article 7 que « les avocats inscrits au Barreau d'un État membre de l'UEMOA peuvent exercer leur profession dans les autres États membres de l'UEMOA ou s'y établir définitivement à titre principal, ou y créer un cabinet secondaire, conformément aux dispositions du Règlement relatif à la libre circulation et à l'établissement des Avocats ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ». Cela dit, il est fait obligation à l'avocat qui souhaite fournir des prestations en dehors de son Etat d'origine, d'élire domicile chez un confrère inscrit au barreau d'accueil, étant entendu que tout avocat est tenu d'avoir un domicile professionnel⁵⁷³.

476- Contrairement à la libre prestation des services, la liberté d'établissement implique une sédentarisation du bénéficiaire. Aussi, les conditions en la matière sont-elles entourées d'un certain formalisme. À cet effet, il est donné de constater que les différentes dispositions analysées imposent au candidat à la liberté d'établissement de formuler une demande motivée qu'il adresse aux autorités compétentes de l'État d'accueil⁵⁷⁴. À cette demande, sont jointes un certain nombre de pièces⁵⁷⁵ dont la portée pratique mérite d'être précisée. Il s'agit en premier lieu des pièces exigées pour l'installation des nationaux. Cette condition constitue la matérialisation du principe de l'égalité de traitement qui postule que

⁵⁷³ Article 48 du règlement n°05/2014/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'avocat dans l'espace UEMOA.

⁵⁷⁴ A titre d'exemple, l'article 4-B du règlement dédié aux experts-comptables et comptables agréés dispose : « Toute demande d'établissement à titre principal ou à titre d'ouverture de cabinet secondaire doit être adressée à l'Ordre National d'accueil, et doit comprendre les pièces ci-après : - une demande motivée ; - une attestation du Président de l'Ordre National d'origine, indiquant que le postulant ne fait pas l'objet de poursuite ou de sanction disciplinaire ; - un extrait du casier judiciaire datant de moins de trois mois ; - un certificat de nationalité ; - une copie légalisée du Diplôme d'Expertise Comptable, du Diplôme d'Expertise Comptable et Financière (DECOFI) ou de tout autre Diplôme d'aptitude reconnu équivalent par le Conseil Permanent de la Profession Comptable (CPPC), en ce qui concerne l'Expert-Comptable, ou du Diplôme requis par les autorités compétentes du pays d'accueil, en qui concerne le Comptable agréé, ou une attestation d'inscription à l'Ordre national d'origine ». L'exigence d'une demande est formulée dans l'ensemble des textes adoptés. Voir à ce propos, article 4-B du règlement relatif aux avocats, article 6 de la directive relative aux vétérinaires, articles 7 des directives relatives aux médecins, aux chirurgiens-dentistes et aux pharmaciens ainsi que l'article 8 de la directive relative aux architectes.

⁵⁷⁵ Idem.

les bénéficiaires doivent se soumettre dans les mêmes conditions aux règles déontologiques et aux prescriptions légales de l'État d'accueil. En second lieu, les pièces requises tendent à établir la moralité du postulant. Celui-ci sera invité à produire un extrait de son casier judiciaire ainsi qu'une attestation du président de son ordre indiquant que le postulant ne fait l'objet d'aucune poursuite ou sanction disciplinaire ou pénale. Le dossier ainsi monté est envoyé à l'autorité compétente qui dispose d'un certain délai pour prendre une décision motivée d'acceptation ou de rejet⁵⁷⁶.

477- En fin d'analyse, il apparaît que les conditions générales et spécifiques telles que présentées, visent à garantir une certaine sécurité aussi bien pour le bénéficiaire que pour l'État membre qui l'accueille. Pour le bénéficiaire, il s'agit d'exercer ses droits en toute quiétude sans courir le risque que ceux-ci soient abusivement remis en cause. Pour les autorités nationales, ces conditions permettent de s'assurer que les postulants ont bien les qualifications requises pour exercer leurs activités professionnelles. Toutefois l'exigence d'une autorisation d'exercer ainsi que la compétence discrétionnaire laissée aux autorités nationales dans certains cas pour accepter ou rejeter des demandes peuvent paraître incompatibles avec l'esprit des libertés garanties par le Traité de l'UEMOA et notamment le principe de non-discrimination qui les sous-tend.

478- Les conditions d'accès aux différentes professions réglementées ayant été étudiées, il convient maintenant de s'intéresser aux effets de cette ouverture.

2- Les effets de l'ouverture des professions réglementées

479- Un regard porté sur les mesures adoptées par l'UEMOA permet de distinguer les effets liés à la liberté d'établissement de ceux relatifs à la libre prestation des services.

480- Le droit d'établissement est proclamé sans équivoque dans chaque directive ou règlement adopté. À titre d'exemple, l'article 4-A du règlement n°5/2006/CM/UEMOA dispose que « l'Expert-comptable ou le Comptable agréé inscrit à l'Ordre National d'un État Membre peut s'établir à titre principal ou créer des cabinets secondaires dans tout

⁵⁷⁶ Si dans la plupart des textes, il est prévu que l'autorité compétente dispose d'un délai maximum de 3 mois pour statuer et rendre sa décision motivée, le règlement relatif à la libre circulation des experts comptables et comptables agréés prévoit, en son article 5, « un délai de 15 jours, augmenté des délais de distance conformément à la loi nationale en vigueur ».

autre État de l'Union »⁵⁷⁷. À l'analyse, il convient d'indiquer que le droit d'établissement est consacré dans ses principales modalités d'exercice, à savoir, la faculté pour le bénéficiaire de s'établir à titre principal ou à titre secondaire. Ainsi, l'article 1^{er} du règlement précité définit le droit d'établissement comme « le droit de s'installer dans un autre État de l'Union pour y exercer à titre principal ou à titre secondaire la profession d'Expert-comptable ou de Comptable agréé »⁵⁷⁸.

481- Si dans l'exemple sus-évoqué, la possibilité d'ouvrir un établissement secondaire est explicitement consacrée, il convient de préciser que l'exercice du droit d'établissement connaît cependant une limite en ce qui concerne les professionnels de la santé. Ainsi, médecins, chirurgiens-dentistes et pharmaciens sont astreints à l'interdiction d'être inscrit à deux ordres à la fois⁵⁷⁹. Il s'ensuit que l'autorisation qui leur est accordée de s'installer dans l'État d'accueil implique, de facto, la suppression de leur inscription à l'ordre national du pays d'origine ou de provenance. En d'autres termes, la liberté d'établissement reconnue aux professionnels de la santé ne comporte pas de droit à l'établissement secondaire. Une telle restriction ne peut s'expliquer que par la nécessité d'assurer la protection des populations en obligeant les praticiens à exercer personnellement leur

⁵⁷⁷ De même, l'Avocat inscrit au Barreau d'un Etat membre peut s'établir à titre principal ou créer des cabinets secondaires dans tout Etat membre (article 4-A). Il en va également de l'architecte (article 6), du docteur vétérinaire (article 5), du médecin (article 5), du chirurgien-dentiste (article 6) ou du pharmacien (article 6) qui « a le droit de s'établir, à titre permanent, dans tout Etat membre de l'Union pour y exercer sa profession ».

⁵⁷⁸ Les autres textes optent plutôt pour le renvoi au Traité de l'UEMOA. Ainsi, les différents textes définissent le droit d'établissement comme « le droit reconnu aux ressortissants de l'UEMOA par son l'article 92 de son traité ».

⁵⁷⁹ Voir notamment :

- L'article 6 de la directive relative à la libre circulation des chirurgiens-dentistes prévoit : « Tout Chirurgien-Dentiste ressortissant de l'Union, régulièrement inscrit à l'Ordre National des Chirurgiens-Dentistes d'un Etat membre de l'UEMOA, a le droit de s'établir, à titre permanent, dans tout Etat membre de l'Union pour y exercer sa profession. Toutefois, nul ne peut être inscrit à deux Ordres à la fois » ;
- L'article 6 de la directive relative à la libre circulation des pharmaciens énonce : « Tout Pharmacien ressortissant de l'Union, régulièrement inscrit à l'Ordre National des Pharmaciens d'un Etat membre de l'UEMOA a le droit de s'établir, à titre permanent, dans tout Etat membre de l'Union pour y exercer son art. Le droit de s'établir et d'exercer, à titre permanent, la profession de Pharmacien comporte notamment le droit d'être propriétaire d'un établissement pharmaceutique. Toutefois, nul ne peut être inscrit à deux Ordres à la fois ».
- L'article 6 de la directive relative à la libre circulation des médecins dispose : « Tout Médecin ressortissant de l'Union, régulièrement inscrit à l'Ordre National des Médecins d'un pays membre de l'UEMOA a le droit de s'établir, à titre permanent, dans tout pays membre de l'Union pour y exercer son art. Le droit de s'établir et d'exercer, à titre permanent, la profession de Pharmacien comporte notamment le droit d'être propriétaire d'un établissement pharmaceutique. Toutefois, nul ne peut être inscrit à deux Ordres à la fois ».

métier⁵⁸⁰. Dans le même esprit, l'article 4 alinéa 2 de directive du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des pharmaciens ressortissants de l'UEMOA précise que « le pharmacien demeure soumis à l'obligation d'exercice personnel édictée par les règles professionnelles et déontologiques de son art ».

482- Quoi qu'il en soit le professionnel libéral admis à s'installer à titre principal ou secondaire dans un autre État membre a droit à un traitement similaire à celui que reçoivent les nationaux placés dans la même situation. Cette égalité de traitement emporte le droit pour ces ressortissants communautaires de jouir de tous les avantages aménagés pour l'exercice de leur profession. Le règlement relatif aux avocats se montre plus explicite en la matière notamment en son article 5 qui dispose : « tout Avocat établi dans l'un des États membres de l'Union peut exercer la profession sous l'une des formes ci-après : l'exercice individuel, la collaboration, l'association, le salariat, la Société Civile professionnelle, les cabinets groupés, les sociétés civiles de moyens, le groupement d'intérêt professionnel ». S'agissant des pharmaciens, il est précisé que « le droit de s'établir et d'exercer, à titre permanent, la profession de pharmacien, comporte notamment le droit d'être propriétaire d'un établissement pharmaceutique »⁵⁸¹.

483- Cette égalité de droits ne pouvait se concevoir sans une concordance dans les obligations imposées aux professionnels libéraux. C'est pourquoi, ceux-ci sont soumis à juste titre aux mêmes règles d'éthique et de déontologie que leurs confrères installés dans l'État d'accueil⁵⁸². Il s'ensuit que les manquements exposent les contrevenants aux mêmes types de sanctions. Ces sanctions disciplinaires relèvent de la compétence de l'ordre

⁵⁸⁰ Dans l'affaire Commission contre France, la CJCE a précisé que « l'interdiction d'inscrire à un tableau de l'Ordre en France tout médecin ou chirurgien-dentiste qui continue d'être inscrit ou enregistré dans un autre État membre revêt un caractère trop absolu et général pour pouvoir être justifiée par la nécessité d'assurer la continuité des soins aux malades ou par celle d'appliquer en France les règles françaises de déontologie ». CJCE, 30 avril 1986, Commission des Communautés européennes contre République française, Aff. C-96/85, Rec.p. I-1475, ECLI:EU:C:1986:189.

⁵⁸¹ Article 6 alinéa 2 de la directive relative aux pharmaciens. Références exactes de la directive citée.

⁵⁸² Article 9 de la Directive n°07/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des architectes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA : « Les règles de procédures, les sanctions disciplinaires et les voies de recours prévues par la législation du pays d'accueil sont applicables aux Architectes y exerçant en application de la présente Directive ». Cette disposition se retrouve dans les autres textes étudiés.

professionnel de l'État d'accueil⁵⁸³. Il n'en demeure pas moins que leurs effets se déploient aussi bien dans l'État d'origine que dans tous les États membres.

484- Concernant la libre prestation des services, il est surprenant de constater que cette liberté n'est nullement évoquée dans la lettre des actes de droit dérivé adoptés par les institutions de l'UEMOA. En lieu et place, il est plutôt fait mention de la libre circulation et du droit d'établissement. Pourtant l'analyse du régime juridique prévu donne à penser que l'esprit qui a présidé à l'élaboration de ces actes se rapproche plus de la libre prestation des services que de la liberté de circulation stricto sensu. Cette opinion procède du fait que, dans l'esprit du droit communautaire ouest-africain, la libre prestation des services a vocation à s'appliquer à des travailleurs indépendants alors que la liberté de circulation au sens restreint se focalise sur des personnes en situation de subordination, notamment des travailleurs salariés. En l'occurrence, les bénéficiaires des prérogatives prévues sont des professionnels libéraux fournissant des prestations contre une rémunération n'impliquant aucun lien de subordination. Au demeurant, il y a lieu de rappeler que la caractéristique principale de la libre prestation des services reste le caractère temporaire de la prestation envisagée. À cet égard, il convient de noter que les directives et règlements adoptés consacrent pour chaque catégorie de professionnels, le droit de procéder de façon non permanente aux actes entrant dans leur champ de compétences. Cette consécration peut prendre différentes formes qui selon les cas ramènent à une même réalité. Ainsi observe-t-on par exemple que la libre circulation s'entend pour l'avocat, du « droit de procéder ponctuellement à tous les actes auxquels procèdent les avocats du Barreau d'accueil »⁵⁸⁴, tandis que l'architecte peut « librement, de façon non permanente, exercer sa profession, (...), dans tout État membre de l'Union »⁵⁸⁵. Il va s'en dire que cette définition diffère

⁵⁸³ Article 6 du règlement n°05/2006/CM/UEMOA en date du 2 mai 2006 relatif à la libre circulation des experts comptables et des comptables agréés ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA : « La Chambre Nationale de discipline du lieu d'établissement est compétente en cas de manquement aux règles de sa profession par un Expert-Comptable ou par un Comptable agréé établi, à titre principal ou à titre secondaire. Toute décision disciplinaire produit ses effets dans les Ordres de l'Union dès sa notification ».

⁵⁸⁴ Voir notamment l'article 3.2 (a) de la Règlement n°10/2006/CM/UEMOA en date du 25 juillet 2006 relative à la libre circulation des avocats ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA. Voir également article 4 de la directive relative aux médecins : « La liberté de circulation et d'exercice de la profession médicale comporte le droit de procéder ponctuellement à tous les actes médicaux et de prodiguer des soins de toute nature pour lesquels le Médecin est dûment habilité dans son pays d'origine ou de provenance ».

⁵⁸⁵ Article 4 de la Directive n°07/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des architectes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA. D'autres formulations existent. Ainsi, l'article 5 de la directive relative aux pharmaciens prévoit que « tout Pharmacien ressortissant de l'Union régulièrement inscrit à l'Ordre National des Pharmaciens d'un Etat membre de l'UEMOA peut librement exercer sa profession de façon temporaire, à titre indépendant ou salarié, dans tout autre Etat membre de l'Union ». L'article 3 de la directive relative aux docteurs vétérinaires dispose que « Tout docteur vétérinaire

largement de la notion de libre circulation au sens de l'article 91 du traité de l'UEMOA et que la confusion est entretenue avec le concept de libre prestation des services.

485- Hormis cet amalgame, l'attention doit être portée sur le fait que les règles adoptées permettent aux professionnels libéraux appelés à intervenir de façon temporaire dans un État membre, d'exécuter les mêmes actes que leurs confrères ressortissants de l'État d'accueil. Il s'agit manifestement de la mise en œuvre du principe de non-discrimination qui proscriit toute restriction fondée sur la nationalité. Il en résulte que dans l'exécution de leurs prestations, les acteurs doivent bénéficier des mêmes avantages pour autant que ceux-ci soient compatibles avec le caractère intermittent de leur activité. La contrepartie logique de cette égalité de droits est une égalité d'obligations à laquelle le ressortissant communautaire ne peut se soustraire. Aussi, les professionnels libéraux sont-ils soumis dans les mêmes conditions que leurs homologues nationaux aux règles d'éthique et de déontologie ainsi qu'aux prescriptions légales régissant leurs activités dans le pays d'accueil. Toutefois, pour les cas de manquement, les sanctions disciplinaires relèvent de la compétence de l'ordre national d'origine après un rapport émis par la structure d'accueil.

486- Au total, l'initiative de la libération de certaines professions règlementées au sein de l'UEMOA à travers l'harmonisation des règles organisant les différents secteurs d'activités permet de concrétiser l'affirmation du principe de non-discrimination. Aussi, la CEDEAO qui a déjà consacré la reconnaissance mutuelle des diplômes gagnerait à s'engager également dans tel processus afin de réduire les risques de divergences, dans l'optique de la consolidation de la libre circulation des personnes. En tout état de cause, les deux organisations se rejoignent dans la recherche de l'équilibre, notamment par le maintien d'un certain niveau de flexibilité pour la sauvegarde des intérêts des États.

Section II

L'admission de restrictions à la libre circulation des personnes en vue de la sauvegarde des intérêts légitimes des États

487- La recherche de la conciliation du principe de libre circulation avec les intérêts des États se traduit par l'atténuation dudit principe à travers la détermination d'exceptions. Cet infléchissement se perçoit à l'aune des dispositions des traités qui reconnaissent aux États

ressortissant d'un État membre de l'Union régulièrement inscrit à l'Ordre national des docteurs vétérinaires d'un État membre de l'UEMOA, peut librement exercer sa profession temporairement, à titre indépendant ou salarié, dans tout autre État membre de l'Union ».

membres de la CEDEAO et de l'UEMOA, un titre légitime pour restreindre, quand les circonstances l'exigent, les effets de l'intégration régionale. Ainsi, le régime juridique de la libre circulation des personnes prévoit des domaines dans lesquels le ressortissant ou citoyen communautaire pourrait être traité différemment du national, nonobstant le principe de non-discrimination. S'agissant de la CEDEAO, le protocole additionnel A/SP03.1/7/86 du 1er juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement énonce, en son article 3, le contenu du droit de résidence « sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordres public, de sécurité publique et de santé publique »⁵⁸⁶. En ce qui concerne l'UEMOA, les articles 91, 92, 93 du Traité consacrent la liberté de circulation, la liberté d'établissement et la liberté de prestation de service sous réserve des « limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique »⁵⁸⁷.

488- Ces exceptions sont clairement énoncées par les traités et protocoles qui régissent la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Parlant de la Communauté Economique Européenne, Bernard Lepage notait que « les Etats échappent aux principes fondamentaux du Traité grâce à une troisième sorte de clauses qui préserve leur souveraineté et des intérêts essentiels tels que : l'ordre public, l'hygiène, la défense nationale. C'est ce que nous appellerons des "clauses de style" »⁵⁸⁸. Bien que ces exceptions

⁵⁸⁶ Article 3 du protocole additionnel A/SP1/7/86 du 1er juillet 1986 de la CEDEAO, le droit de résidence comporte , sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de sante publique, le droit: 1 - de répondre à des emplois effectivement offerts; 2 - de se déplacer, à cet effet, librement sur le territoire des Etats membres; 3 - de séjourner et de résider dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et aux administratives régissant des travailleurs nationaux; 4 - de demeurer , dans les conditions définies par les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres d'accueil, sur le territoire d'un Etat membre après y avoir occupé un emploi.

⁵⁸⁷ Article 91-1 du Traité de l'UEMOA : « Sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence (...) ».

Article 92 -3: « Le droit d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ».

Article 93 : « Les ressortissants de chaque Etat membre peuvent fournir des prestations de services dans un autre Etat membre dans les mêmes conditions que celles que cet Etat membre impose à ses propres ressortissants, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique et sans préjudice des exceptions prévues par le présent Traité ».

⁵⁸⁸ B. Le Page, « Exceptions et limitations apportées aux principes de base d'un marché commun dans le traité instituant la Communauté économique européenne », *Annuaire français de droit international*, volume 4, 1958, pp. 555-575, p. 557, https://www.persee.fr/docAsPDF/afdi_0066-3085_1958_num_4_1_1400.pdf consulté le 31 octobre 2023.

soient éparses et nombreuses⁵⁸⁹, un effort de classification nous permettra de distinguer celles qui sont fondées sur des motifs de police (Paragraphe I) de celles qui sont spécifiques et qui tiennent à la fermeture de activités du secteur public (Paragraphe II).

Paragraphe I : L'acceptation de dérogations à la libre circulation pour des motifs de police

489- Il convient d'entendre par exceptions de portée générale, un ensemble de concepts qui justifient les atteintes dans tous les domaines de la libre circulation des personnes, qu'il s'agisse de l'entrée et de la résidence ou encore de l'accès et de l'exercice de l'activité économique. Dans la terminologie propre au droit de la libre circulation, ces exceptions s'ordonnent le plus souvent autour du triptyque « ordre public, sécurité publique et santé publique ». Ainsi, les notions d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique sont souvent juxtaposées lorsqu'il s'agit d'exposer les exceptions à la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Ces exceptions tiennent à l'exercice par les Etats de leur pouvoir de police. Utilisée dans son sens administratif, la notion de police désigne « l'activité de service public qui tend à assurer le maintien de l'ordre public dans les secteurs de la vie sociale »⁵⁹⁰. Elle peut entrer en résonance avec celle de lois de police qui, dans le cadre du droit international privé, s'entend des « normes auxquelles un Etat accorde une importance telle qu'il exige leur application dès lors qu'une situation présente un lien avec son territoire, quelle que soit par ailleurs, la loi applicable à la situation »⁵⁹¹.

⁵⁸⁹ Ariele Vidal-Naquet propose, pour identifier les exceptions, de recourir à un certain nombre de « marqueurs » ou « d'indices de l'exception ». Ces indices sont, en pratique, différents substantifs et prépositions (sauf, hormis, sous réserve, à part, à l'exclusion, etc) qui s'assimilent à des manifestations implicites de l'exception. « De même est-il tentant de recourir, pour tenter de cerner la notion, à un certain nombre de « marqueurs », indices de l'exception : « sauf », « hormis », « sous réserve de » etc. », A. Vidal-Naquet, « Propos introductifs : de l'exception à la règle ou quand l'exception devient la règle ... », in *La norme et ses exceptions : quels défis pour la règle de droit?*, Institut Louis Favoreu, Actes du colloque organisé le 16 novembre 2012 par l'Institut Louis Favoreu, Aix-en-Provence, 11 p., p. 2, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01735368/document#:~:text=%C2%AB%20De%20l'exception%20%C3%A0%20la,contre%2C%20tout%20contre%20la%20r%C3%A8gle> consulté le 16/03/2022.

Si l'on s'en tient à cette analyse, on note que le marqueur privilégié dans le droit communautaire ouest-africain, pour introduire les exclusions du principe de libre circulation des personnes est l'expression « sous réserve », qui apparaît aussi bien à l'article 3 du protocole additionnel A/SP03.1/7/86 de la CEDEAO en date du 1er juillet 1986, que dans les dispositions pertinentes du traité de l'UEMOA (articles 91, 92 et 93). Dès lors, un tel constat nous conforte dans l'assimilation de ces réserves à des exceptions au principe posé.

⁵⁹⁰ R. Chapus, *Droit administratif général*, Paris, Monchrestien, 15^e édition, tome 1, 2001, 1440 p., p. 697.

⁵⁹¹ S. Poillot-Peruzzetto, « Ordre public et loi de police dans l'ordre communautaire », *Droit international privé : travaux du Comité français de droit international privé*, 2005, pp. 65-116, p. 66, disponible sur https://www.persee.fr/doc/tcfdi_1140-5082_2005_num_16_2002_1137 consulté le 27/01/2020.

490- Si la santé publique recèle quelques particularités, qui justifient d'ailleurs que cette notion reçoive une attention spécifique (B), les autres exceptions intègrent le champ de la notion générique d'ordre public (A).

A- La préservation de l'ordre public

491- La notion d'ordre public occupe une place centrale dans la formulation des exceptions à la libre circulation des personnes. Paradoxalement, nonobstant son importance particulière, ce concept n'a pas connu de définition. Ce silence peut d'abord s'interpréter comme l'expression de la volonté de voir dans cette exception, une réserve de souveraineté. Ainsi, les Etats auraient la liberté d'en définir le contenu, bénéficiant ainsi d'un véritable pouvoir discrétionnaire. Mais vue sous cet angle, cette interprétation constituerait une entrave à l'unification de l'ordre juridique communautaire. Une telle lacune pourrait plutôt apparaître comme la traduction d'une difficulté à trouver un contenu générique à une notion dont la caractéristique première est de se muer en fonction du temps et des circonstances. Selon Etienne Picard, « chercher à définir l'ordre public par son contenu, c'est (...) courir à un échec parce que la nature de l'ordre public fait que son contenu est fonction des valeurs et des circonstances qui prévalent *hic et nunc* »⁵⁹². A l'analyse, la notion d'ordre public s'avère « rebelle à toute définition conceptuelle a priori »⁵⁹³. Adeline Jeauneau, dans sa thèse de doctorat intitulée « L'ordre public en droit national et en droit de l'Union européenne : essai de systématisation », dresse en quelques mots un panorama des difficultés engendrées par cette notion : « Le fait est là : les études dédiées à l'ordre public s'accumulent, mais le flou demeure. Les analyses consacrées à l'ordre public en général ou à telle ou telle occurrence de la notion en particulier sont devenues si nombreuses que les auteurs qui adoptent une approche transversale renoncent expressément à l'exhaustivité. Les colloques et ouvrages collectifs se succèdent ; jusqu'à la Cour de cassation qui a dernièrement décidé de faire de l'ordre public l'objet d'étude de son rapport annuel. Pourtant, on éprouve toujours le besoin de "remettre l'ouvrage sur le

⁵⁹² E. Picard, *La notion de police administrative*, Paris, LGDJ, 1984, 926 p., p. 533.

⁵⁹³ V. Michel, *Recherches sur les compétences de la communauté européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003, 704 p., p. 188.

métier'' »⁵⁹⁴. Face à ce flou et au malaise subséquent, la seule certitude qui subsiste tient au fait que, comme l'a noté le Professeur Jean Combacau, « l'idée d'ordre public évoque immédiatement le monde du pouvoir et de la limitation, par les autorités qui le détiennent, des facultés d'agir de ceux qui le subissent, au nom des nécessités collectives »⁵⁹⁵.

492- En plus d'être « indéfinissable et insaisissable »⁵⁹⁶, la notion d'ordre public est aussi qualifiée de « tentaculaire »⁵⁹⁷, dans la mesure où elle a vocation à recouvrir d'autres catégories d'exceptions résultant des dispositions éparses du droit communautaire. La plus emblématique reste la sécurité publique, notion souvent juxtaposée à celle d'ordre public. En effet, la sécurité publique et l'ordre public présentent des similitudes qui expliquent que ces exceptions soient analysées concomitamment. Les textes présentent certes une différenciation formelle des notions, faisant de l'ordre public une dérogation invocable par les Etats aux côtés de la sécurité publique et de la santé publique, mais cette différenciation se justifie difficilement d'un point de vue matériel.

493- En effet, la raison d'ordre public pourrait évoquer une présence susceptible de provoquer des troubles intérieurs tandis que la sécurité publique recouvrirait, quant à elle, la prévention des risques d'accidents, de dommages aux personnes et aux biens. On pourrait notamment ranger dans cette catégorie, les restrictions liées à des actes liés au terrorisme. Ainsi, selon la directive européenne relative aux services, « La notion d'ordre public, telle qu'interprétée par la Cour de justice, recouvre la protection contre une menace réelle et suffisamment grave, affectant l'un des intérêts fondamentaux de la société, et peut comprendre, en particulier, les questions touchant à la dignité humaine, à la protection des mineurs et des adultes vulnérables et au bien-être des animaux. De même, la notion de sécurité publique comprend les questions de sûreté publique »⁵⁹⁸.

⁵⁹⁴ A. Jeuneau, *L'ordre public en droit national et en droit de l'Union européenne : essai de systématisation*, thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2015, 496 p., p. 5, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01653127/document>, consulté le 15 février 2020.

⁵⁹⁵ J. Combacau, « Conclusions générales », in M.-J. Redor (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux : Actes du colloque de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 436 p., p. 417.

⁵⁹⁶ F. Hubeau, « l'exception d'ordre public et libre circulation des personnes en droit communautaire », *Cahier de Droit Européen*, 1981, pp 207-256, p. 207.

⁵⁹⁷ Idem.

⁵⁹⁸ Préambule de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JOUE, L376/36 du 27/12/2006.

494- On conviendra donc avec Francis Hubeau que « la distinction entre ordre public et sécurité publique ne présente que peu d'intérêt pour le droit communautaire »⁵⁹⁹. Ainsi, on peut convenir d'intégrer la notion de sécurité publique à celle d'ordre public. D'autres exceptions peuvent être assimilées au concept d'ordre public dès lors qu'elles se trouvent également imbriquées dans cette notion globalisante. On en retrouve mention par exemple à l'article 14 du Protocole additionnel A/SP1/7/86 de la CEDEAO du 1er juillet 1986 qui stipule que « le travailleur migrant et les membres de sa famille en situation régulière ne peuvent être expulsés de l'Etat membre d'accueil, que pour des motifs de sécurité nationale, d'ordre public ou de bonnes mœurs ». L'article 94 du Traité de l'UEMOA évoque par ailleurs l'intérêt général comme exception en matière de libre circulation des services : « les États membres peuvent maintenir des restrictions à l'exercice, par des ressortissants d'autres États membres ou par des entreprises contrôlées par ceux-ci, de certaines activités lorsque ces restrictions sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou par d'autres raisons d'intérêt général ». De fait, si l'intérêt général ne se confond pas avec l'ordre public, il s'en rapproche assurément par son caractère sui generis et la grande liberté laissée aux Etats dans la définition de son contenu. En réalité, la notion d'intérêt général apparaît comme une notion flexible dont le contenu dépend non seulement des aspirations, mais aussi et surtout des besoins fondamentaux des Etats.

495- Pour autant, en l'absence de toute définition, l'exception d'ordre public doit être interprétée de façon restrictive conformément à la maxime juridique « Exceptio est strictissimae interpretationis »⁶⁰⁰. C'est pourquoi l'invocation de cette réserve devrait faire l'objet d'un encadrement strict et relever de conditions précises. Telle est du moins, l'orientation retenue par la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'elle a eu à statuer sur la question. Celle-ci a notamment indiqué, dans son arrêt Van Duyn, que « La notion d'ordre public dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation à un principe fondamental du droit communautaire doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des états membres sans contrôle des institutions de la communauté. Il n'en reste pas moins que les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre

⁵⁹⁹ F. Hubeau, « Ordre public » in C. Gavalda, R. Kovar, S. Poillot-Peruzzetto, *Répertoire de droit communautaire*, Collection « Encyclopédie juridique », Paris, Dalloz, 1992, p. 1.

⁶⁰⁰ Voir à ce propos, M. Tinc, « Règles, exceptions, paradigmes, transgressions et cohérence du droit », *Travaux & documents*, 2012, pp. 133-140, p. 137, <https://hal.univ-reunion.fr/hal-01913325/document> consulté le 20 février 2020.

public peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, et qu'il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité »⁶⁰¹.

496- Dans l'arrêt *Rutili*, la Cour de justice a consacré une interprétation stricte de la réserve d'ordre public, en exigeant la conformité de son application à l'ensemble des règles communautaires. Ainsi, les mesures susceptibles d'être prises par un État membre par exception au principe fondamental de libre circulation des personnes, doivent se fonder exclusivement sur le comportement individuel de la personne, constituant une menace réelle et suffisamment grave, et doivent s'appliquer indistinctement aux nationaux et aux autres ressortissants communautaires⁶⁰². Dans cette dynamique, la CJCE a relevé que « les raisons d'ordre public ne sauraient être détournées de leur fonction propre par le fait qu'elles soient invoquées à des fins économiques »⁶⁰³.

497- Les modalités du contrôle sur les mesures d'ordre public ont été spécifiées par la suite dans l'Union européenne, à travers la directive 2004/38 du 29 avril 2004, qui prévoit que : « les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu. (...) Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention ne peuvent être retenues »⁶⁰⁴.

⁶⁰¹ CJCE, 4 décembre 1974, *Yvonne Van Duyn contre Home office*, Aff. 41/74, Rec. 1337. ECLI:EU:C:1974:133.

⁶⁰² CJCE, 28 octobre 1975, *Roland Rutili contre Ministre de l'intérieur*, Aff. 36-75, Rec. 01219 ECLI:EU:C:1975:137.

⁶⁰³ *Idem*.

⁶⁰⁴ Article 27 paragraphe 2 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Par la suite, dans l'arrêt « *Commission c. Luxembourg* », le Luxembourg est condamné pour avoir interprété trop largement la notion d'ordre public qui permet de faire appliquer aux travailleurs détachés des mesures exclues du noyau dur des textes les concernant. La Cour rappelle à cet effet que « l'exception d'ordre public constitue une dérogation au principe fondamental de la libre prestation de services, devant être entendue strictement ».

CJCE, 19 juin 2008, « *Commission c. Luxembourg* », Aff. C-319/06, ECLI:EU:C:2008:350

B- La protection de la santé publique

498- Bien qu'abondamment proclamée par les droits de la CEDEAO et de l'UEMOA, l'exception de santé publique n'est pas aisée à cerner en l'absence d'une définition consacrée. La doctrine elle-même souligne la difficulté à saisir cette notion⁶⁰⁵. Pour Virginie Macchi, « parler de protection de la santé publique, c'est déjà envisager la protection de la santé dans sa dimension collective »⁶⁰⁶. Selon d'autres auteurs, la santé publique viserait « à analyser l'ensemble des questions et des phénomènes qui touchent ou concourent à la santé des individus afin d'assurer non seulement une maîtrise des risques et des maladies, mais aussi une réelle amélioration de l'état de santé des populations »⁶⁰⁷. L'Organisation Mondiale de Santé (OMS) définit, quant à elle, la santé publique comme un concept social et politique qui « vise à améliorer la santé, à prolonger la vie et à donner une meilleure qualité de vie à des populations entières, par la promotion de la santé, la prévention de la maladie et d'autres types d'intervention sanitaire »⁶⁰⁸.

499- De cette conception, on retient que l'exception liée à la santé publique est nécessairement multidimensionnelle. En d'autres termes, comme l'a noté Michel Belanger, les mesures restrictives fondées sur la santé publique résultent « d'un processus d'interaction entre protection de la santé humaine, protection de la santé animale et sauvegarde de l'environnement »⁶⁰⁹. D'une part, la sauvegarde de la santé animale pourrait être prise en compte pour autant que le but ultime soit la protection de la santé du consommateur. A ce propos, un exemple peut être tiré de la crise de la vache folle survenue en Europe en 1996, lorsqu'il a été découvert une possibilité de transmission à l'homme de la maladie de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) sous la forme de la maladie de Creutzfeldt-

⁶⁰⁵ Voir à ce propos, M. Aquilino, D. Tabuteau, *La santé publique*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2017, 198 p.

⁶⁰⁶ V. Macchi, *Protection de la santé et droit communautaire*, thèse de doctorat, Droit, Université Paul Verlaine, Metz, 2007, 522 p., p. 1, <https://hal.univ-lorraine.fr/tel-01749021/document consulté le 15 février 2020>.

⁶⁰⁷ F. Bourdillon, G. Brücker, D. Tabuteau, « Avant propos », *Traité de santé publique*, Paris, Lavoisier, 3^{ème} édition, 2016, 713 p., p. XXIII.

⁶⁰⁸ Organisation Mondiale de la Santé, *Glossaire de la promotion de la santé*, Genève, 1999, 25 p., disponible sur https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/67245/WHO_HPR_HEP_98.1_fre.pdf consulté le 25 février 2020.

⁶⁰⁹ M. Belanger, *Les Communautés Européennes et la santé*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1985, 136 p., p. 12.

Jakob⁶¹⁰. Ici, le cadre idéal est celui de la police sanitaire en lien avec la protection du consommateur. D'autre part, en ce qui concerne la question environnementale, on peut se référer à Michel Belanger qui affirme que : « il est banal aujourd'hui de noter les liens qui existent entre la protection de l'environnement et la santé. Le phénomène des pluies acides montre, par exemple, combien les sociétés modernes, en particulier les sociétés industrielles, portent gravement atteinte à l'environnement naturel »⁶¹¹. Cette conception est à rapprocher de la notion de santé publique écologique qui, selon l'OMS, vise à tenir compte de l'évolution des questions sanitaires et de leur interaction avec de nouveaux problèmes mondiaux d'environnement⁶¹².

500- La protection de la santé humaine tient à la nécessité de protéger les populations contre les maladies qui pourraient être importées des autres pays. Il est permis de penser que l'on devrait viser les infections contagieuses et particulièrement graves. En effet, alors que les menaces sur l'ordre public ou la sécurité publique sont le plus souvent fondées sur des éléments subjectifs, les risques liés à la santé peuvent être appréciés par rapport à des critères objectivement observables. Il est aujourd'hui possible par des tests de déterminer la nocivité ou le caractère contagieux d'une maladie, et de prendre les mesures de défenses sanitaires qui s'imposent. Il reste acquis que seules les infections contagieuses les plus graves pourraient faire l'objet de mesures restrictives.

501- En termes de bonne pratique, il est possible de s'inspirer de l'exemple de l'Union européenne où une liste des maladies et infections concernées avait été dressée. Ainsi, l'annexe à la directive 64/221/CEE du 14 février 1964⁶¹³ énonçait qu'une « qu'une énumération des maladies, et infirmités pouvant mettre en danger la santé publique, l'ordre public et la sécurité publique serait peu pratique et difficilement exhaustive et qu'il suffit de réunir ces affections par groupes »⁶¹⁴. Aussi ce texte établissait-il une liste des maladies

⁶¹⁰J. Butault, « Les causes juridiques de la crise de la vache folle », 2010, 116 p., p. 6, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00716311/document> consulté le 17/02/2020.

⁶¹¹ M. Belanger, op. cit.

⁶¹² Organisation Mondiale de la Santé, *Glossaire de la promotion de la santé*, Genève, 1999, disponible sur https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/67245/WHO_HPR_HEP_98.1_fre.pdf consulté le 25 février 2020.

⁶¹³ Directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, JOCE, 4-4-1964, n° 850/64.

⁶¹⁴ 4^{ème} considérant de la directive 64/221/CEE du 14 février 1964.

pouvant mettre en danger la santé publique distincte de celles susceptibles de porter atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique. Dans la catégorie des maladies pouvant mettre en danger la santé publique, se retrouvaient les maladies quaranténaires visées par le règlement sanitaire international de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), ainsi que certaines maladies physiques nommément désignées⁶¹⁵. La seconde catégorie qui énonçait les pathologies susceptibles de porter atteinte à l'ordre public et à la sécurité publique comprenait « la toxicomanie, les altérations psycho-mentales grossières et les états manifestes de psychose d'agitation, de psychose délirante ou hallucinatoire et de psychose confusionnelle »⁶¹⁶.

502- Il est clair que l'adoption d'une telle liste implique une actualisation régulière pour être en phase avec les avancées thérapeutiques ou l'apparition de nouvelles pathologies. Aussi, une évolution s'observe dans la directive 2004/38 du 29 avril 2004 ⁶¹⁷avec notamment l'introduction d'un article dédié de façon exclusive à la notion de santé publique, qu'il convient de reprendre in extenso : « 1- les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil. 2- La survenance de maladies après une période de trois mois suivant l'arrivée ne peut justifier l'éloignement du territoire. 3- i des indices sérieux le justifient, un Etat membres peut soumettre les bénéficiaires du droit de séjour à un examen médical gratuit, dans les trois mois suivant leur arrivée, afin qu'il soit attesté

⁶¹⁵ Annexe A de la directive 64/221/CEE du 14 février 1964 : « Maladies pouvant mettre en danger la santé publique : 1. Maladies quaranténaires visées dans le règlement sanitaire international n° 2 du 25 mai 1951 de l'Organisation mondiale de la santé ;

2. Tuberculose de l'appareil respiratoire active ou à tendance évolutive ;

3. Syphilis ;

4. Autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des nationaux. »

⁶¹⁶ Annexe A de la directive 64/221/CEE du 14 février 1964.

⁶¹⁷ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 74/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE ET 93/96/CEE. JOUE, 2004-04-30, n° L 158.

qu'ils ne souffrent pas des maladies visées au paragraphe 1 ; Ces examens médicaux ne peuvent avoir un caractère systématique »⁶¹⁸.

503- En tout état de cause, la dérogation liée à la protection de la santé publique, à l'instar les autres dérogations fondées sur des motifs de police, gagnerait à être précisée afin de mieux assurer la conciliation de intérêts des différents acteurs. Il en va de même des exceptions tenant à la fermeture de certaines activités publiques.

Paragraphe II : L'acceptation d'exceptions à la libre circulation pour certaines activités publiques

504- La recherche de la sauvegarde des intérêts des Etats membres se traduit par la fermeture de l'accès de certaines activités spécifiques aux étrangers, y compris les ressortissants communautaires, soit du fait de l'exigence de la condition de nationalité, soit du fait de l'exigence d'un diplôme national. Serge Slama définit les emplois fermés comme ceux qui, pour des raisons légitimes ou contestables, demeurent en dehors du champ des libertés communautaires⁶¹⁹. En fait, si la fermeture des emplois du secteur privé est contestable au sens du droit communautaire, cette exclusion est admise dès lors qu'elle vise des activités qui participent d'une manière ou d'une autre à l'exercice de la souveraineté ou qui comportent des prérogatives de puissance publique.

505- Ainsi, l'idée selon laquelle un Etat peut légitimement réserver certaines activités à ses ressortissants peut reposer sur plusieurs arguments. John Handoll en évoque quelques-uns : « Tout d'abord, il y a l'argument selon lequel seuls les ressortissants ont le lien nécessaire avec l'Etat ; ils ont un devoir de loyauté, ils "connaissent" la psychologie et la sociologie de l'Etat, ils parlent la langue et ils sont "représentatifs" de la population qui par ailleurs les "accepte". Ensuite, dans la mesure où un non-ressortissant est un ressortissant d'un autre Etat, sa présence dans le service public peut comporter un risque d'intervention étrangère. (...) Enfin une protection du marché national du travail pourrait conduire à l'exclusion de l'emploi dans un secteur public défini au sens large (...) A un niveau différent, l'exclusion pourrait encourager la naturalisation ou encore être utilisée comme

⁶¹⁸ Article 29 de la directive 2004/38 du 29 avril 2004.

⁶¹⁹ Voir à ce propos, S. Slama, « Emplois fermés : une exclusion illégitime », *Plein droit*, volume 4, n°103, <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2014-4-page-20.htm>, consulté le 05/01/2020.

un élément de marchandage lors de négociations internationales sur la question »⁶²⁰. Le Groupe d'étude des discriminations énonce les raisons qui pourraient expliquer la fermeture en France, de l'accès de certains emplois aux étrangers, à savoir : « la volonté de protéger l'activité économique des nationaux contre la concurrence étrangère et la logique politique de clientélisme visant à répondre aux craintes de certaines catégories professionnelles vis à vis de la main d'œuvre étrangère ; la défense des intérêts vitaux du pays à l'égard de l'influence étrangère, voire ennemie ; la peur de l'étranger et de son influence jugée néfaste sur les travailleurs nationaux, avec pour corollaire, la stigmatisation du comportement des étrangers dont on dénonce le défaut de moralité »⁶²¹.

506- Il est à relever que cette dérogation textuelle au principe de libre accès aux activités salariées et non salariées ne peut concerner tous les emplois du secteur public ; d'où l'intérêt d'étudier les critères retenus. Ce faisant, il apparaît que cette exception est différemment perçue par le droit de l'UEMOA qui exclut les emplois de la fonction publique (A) et celui de la CEDEAO qui écarte plutôt les activités relevant de l'exercice de l'autorité publique (B).

A- L'exclusion des emplois de la fonction publique dans le droit de l'UEMOA

507- Aux termes de l'article 91 paragraphe 1 du Traité de l'UEMOA, « les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence (...) en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois dans la Fonction Publique »⁶²². Cette disposition est à rapprocher de l'article 45 paragraphe 4 TFUE (ex-article 48 du Traité de Rome et ex- article 39 TCE) qui précise que : « les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois

⁶²⁰ Voir à ce propos, J. Handoll, « Article 48(4) EEC and Non-National Access to Public Employment », *European Law Review* 1988 pp. 223-241, p.223, cité par G. Morris, S. Fredman, J. Hayes, « Libre circulation et secteur public », *Travail et emploi*, 1990, n°44, pp. 51-57, p. 53.

⁶²¹ Groupe d'Etude des Discriminations (GED), « Une forme méconnue de discrimination et les emplois fermés aux étrangers : secteur privé, entreprises publiques, fonctions publiques », note n° 1, mars 2000, 33 p., p.7, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=1855 consulté le 31 octobre 2023.

⁶²² Article 91 du Traité de l'UEMOA : « Sous réserve des limitations justifiées par des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence qui implique : - l'abolition entre les ressortissants des Etats membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois dans la Fonction Publique ».

dans l'administration publique »⁶²³. Il ressort de cette disposition que l'UEMOA, tout en reprenant les mentions des Traités européens, s'en démarque quelque peu par la substitution de la notion de fonction publique à celle d'administration publique. Il y a lieu d'emblée de se demander si cette différence emporte des conséquences majeures quant au contenu de cette exception.

508- A cet effet, il convient de noter que le Cour de justice des Communautés européennes a défini la notion d'emplois dans l'administration publique, dans l'arrêt *Commission contre Belgique* du 17 décembre 1980. Selon la Cour, cette notion recouvre « un ensemble d'emplois qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. De tels emplois supposent en effet de la part de leurs titulaires l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'Etat ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité »⁶²⁴ Le commentaire de cette décision dans les conclusions de l'avocat général Eleanor Sharpston formulées dans une autre affaire⁶²⁵ a mis en évidence la distinction entre la conception fonctionnelle et la conception institutionnelle de la notion d'administration publique. Après avoir rappelé que cette dérogation au principe fondamental de la libre circulation des travailleurs, est d'interprétation stricte, elle a affirmé que « dans l'arrêt *Commission/Belgique*, le gouvernement belge a soutenu qu'un emploi dans l'administration publique est une notion institutionnelle qui ne correspond pas à l'exercice de l'autorité publique visé à présent dans l'article 51 TFUE. Ce qui importe donc à ses

⁶²³ Article 45 TFUE : « 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union. 2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. 3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

- a) de répondre à des emplois effectivement offerts,
 - b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,
 - c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
 - d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.
4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique ».

⁶²⁴ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique*, aff. C-149/79, ECLI:EU:C:1980:297.

⁶²⁵ CJUE, 6 octobre 2015, *Alain Brouillard contre Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation et État belge*, aff. C-298/14, ECLI:EU:C:2015:652.

yeux, c'est davantage l'identité de l'employeur que la nature des activités accomplies par le travailleur. La Cour a rejeté cet argument et retenu une interprétation fonctionnelle de la notion d'emploi dans l'administration publique. L'article 45, paragraphe 4, TFUE s'applique uniquement dans la mesure où le travailleur concerné 1) participe, directement ou indirectement, à l'exercice de la puissance publique et 2) accomplit des tâches qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. Il importe donc de déterminer si les emplois en cause sont, ou non, caractéristiques des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'État »⁶²⁶.

509- Par ailleurs, la Commission européenne a posé, dans une communication en date du 18 mars 1988 relative à l'accès aux emplois dans l'administration publique, une énumération des activités relevant de l'administration publique, notamment la police, la magistrature et les autres fonctions spécifiques de l'Etat⁶²⁷. Par la suite, dans une autre communication datant du 11 décembre 2002, elle a précisé que la libre circulation des travailleurs dans les services publics est indépendante de tout secteur spécifique et qu'il convient de tenir compte de la nature du poste, au cas par cas⁶²⁸. Il s'ensuit que les emplois dans le secteur public ou dans le secteur privé sont ouverts aux ressortissants communautaires dès lors que les postes concernés n'impliquent pas l'exercice de la puissance publique et la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat. A terme, cette évolution de la jurisprudence ainsi que l'alignement de la Commission européenne auront induit des mutations majeures dans les droits de la fonction publique des Etats membres de l'Union européenne. Désormais, les fonctions publiques nationales sont ouvertes aux citoyens européens et des efforts constants sont mis en œuvre pour lever les obstacles majeurs tenant à l'accès aux corps d'emplois, aux conditions détachement ou

⁶²⁶ E. Sharpston, « Conclusions de l'avocat général dans l'affaire C-298/14, Alain Brouillard contre Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation et État belge », 18 juin 2015, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62014CC0298&from=BG#c-ECR_62014CC0298_FR_01-E0001 consulté le 31 octobre 2023.

⁶²⁷ Commission européenne, « Libre circulation des travailleurs et accès aux emplois dans l'administration publique des États membre : Action de la Commission en matière d'application de l'article 48 paragraphe 4 du traité CEE », *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n° 88/C 72/02, 18 mars 1988, p. 2.

⁶²⁸ Commission européenne, « Libre circulation des travailleurs - en tirer pleinement les avantages et les potentialités », COM(2002) 694, 11 décembre 2002, (non publiée au journal officiel), disponible sur <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0694&from=FR> consulté le 26 juillet 2020.

encore à la reconnaissance de l'expérience professionnelle acquise dans un autre Etat membre.

510- A partir de l'exemple de l'Union européenne, il est donné de constater, qu'au-delà de la lettre du texte, une distinction peut être établie dans l'appréciation de l'exception liée aux emplois publics, entre l'activité et la profession. Une telle évolution résulte nécessairement d'une attitude volontariste des institutions qui s'est traduite par la consécration d'une interprétation restrictive de l'exception visée au détriment d'une conception institutionnelle de la notion d'Administration publique. On peut valablement se demander si le contexte ouest-africain pourra se prêter à une telle trajectoire⁶²⁹.

511- Dès lors, il y a lieu de se demander si le recours à la notion de fonction publique dans le traité sur l'UEMOA plutôt que celle d'administration publique ne traduit pas une préférence des Etats membres pour l'approche institutionnelle au détriment de l'approche fonctionnelle. En l'absence de précision, il convient de s'essayer à cerner la notion. A ce propos, lorsqu'on s'intéresse à la notion de fonction publique dans le domaine de la libre circulation des personnes, on est a priori confronté à une problématique, notamment quant à l'autorité compétente pour en déterminer les contours ainsi qu'à la détermination de son contenu. Sur le premier point, si l'on consacre la compétence nationale, on aura eu le mérite de laisser aux Etats la latitude de décider dans des domaines importants pour leur sécurité, voire leur survie. Mais en même temps, l'unicité, l'efficacité, l'effet utile et la portée des règles de la libre circulation pourraient être limités ou subir des atteintes de la part des Etats membres qui élargiraient à leur gré le secteur des emplois relevant de la fonction publique. Si par contre, c'est la compétence communautaire qui est retenue, on aura opté pour l'unicité et l'efficacité des règles de la libre circulation, au détriment dans certains cas de l'intérêt des Etats membres qui peuvent seuls apprécier le degré de solidarité nationale requis pour l'exercice de certaines fonctions stratégiques.

512- Bien que le silence des textes en la matière semble orienter vers la première proposition, à savoir, celle ayant trait à la compétence nationale, la question du contenu de cette notion continue de se poser. Sur ce second point, il y a lieu d'indiquer que dans la plupart des Etats ouest-africains, « le système juridique et le cadre constitutionnel hérités du régime colonial déterminent dans une large mesure non seulement la façon dont la

⁶²⁹ On peut d'emblée émettre des doutes sur cette possibilité au regard de l'évolution de certains Etats comme la Côte d'Ivoire qui a au départ ouvert sa fonction publique nationale aux ressortissants de l'espace communautaire avant de fermer cette possibilité, optant pour la politique d'« ivoirisation » des emplois, sous le double poids de la crise économique et des pressions nationalistes. Nous reviendrons sur cette question dans la deuxième partie de cette étude.

fonction publique est organisée et dont elle fonctionne, mais aussi la façon dont la conduite des fonctionnaires est régie »⁶³⁰. Ainsi, le modèle de la métropole ayant été prédominant depuis l'époque coloniale, il est à noter que « d'une manière générale, les pays francophones ont adopté le modèle français et les pays anglophones le modèle britannique de Westminster »⁶³¹. Dans cette optique, on serait tenté d'interpréter le recours à la notion de fonction publique, comme la traduction d'une spécificité partagée par les Etats membres de l'UEMOA dont la plupart sont issus de la colonisation française. De fait, la notion de fonction publique est le reflet de l'unicité due à la prédominance du modèle français dans les Etats francophones d'Afrique de l'ouest, en dépit de quelques nuances adoptées au lendemain des indépendances.

513- En pratique, la définition nationale de la fonction publique est plus ou moins liée au choix opéré par l'Etat entre le système de l'emploi et le système de la carrière. On entend par système de l'emploi, un système d'organisation de la fonction publique dans lequel l'agent public est recruté pour occuper un emploi auquel il restera affecté aussi longtemps qu'il restera au service de l'Administration⁶³². Le système de la carrière conduit, quant à lui, à assurer aux fonctionnaires une carrière régulière dans un cadre organisant les conditions de l'avancement et de la promotion et comportant l'occupation de plusieurs emplois successifs⁶³³. Ce système plus répandu est marqué par l'esprit de corps, le corps étant un ensemble de fonctionnaires soumis au même statut particulier et ayant vocation aux mêmes grades. En règle générale, l'entrée dans les fonctions publiques des pays membres se fait par voie de concours ouverts aux seuls nationaux.

Si le traité de l'UEMOA exclut les emplois de la fonction publique du champ de la libre circulation des personnes, le droit de la CEDEAO écarte les activités relevant de l'exercice de l'autorité publique.

⁶³⁰ Division de l'économie et de l'administration publiques, *L'éthique de la fonction publique en Afrique*, vol.1 New York, Organisation des Nations Unies, 2001, 153 p., p. 18, <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2001%20L%27ethique%20de%20la%20fonction%20publique%20en%20Afrique,%20vol.%201.pdf> consulté le 17 février 2020.

⁶³¹ Idem.

⁶³² Voir à ce propos, D. Sissoko, *La Fonction publique en Afrique noire : le cas du Mali*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 1986, 304 p.

⁶³³ L. Rouban, *La fonction Publique*, Paris, La découverte, 3^{ème} édition, 2009, 128 p., p. 5.

B- L'exclusion des activités relevant de l'exercice de l'autorité publique dans le droit de la CEDEAO

514- Contrairement au traité de l'UEMOA, aucune disposition du traité de la CEDEAO et des actes subséquents ne proclame l'exclusion des emplois de la fonction publique du champ de la libre circulation des personnes. Par contre, le droit de la CEDEAO exclut les activités relevant de l'exercice de l'autorité publique. Cette mise à l'écart est clairement affirmée dans le protocole additionnel A/SP2/5/90 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement du 29 mai 1990. Il convient pour une bonne compréhension de reprendre in extenso les six paragraphes de l'article 4 de ce protocole : « 1. En ce qui concerne le régime applicable en matière d'établissement et de services, chacun des Etats Membres s'impose d'accorder sur son territoire un traitement non discriminatoire aux ressortissants et sociétés des autres Etats Membres. 2. Toutefois, si pour une activité déterminée, un Etat Membre n'est pas en mesure d'assurer un tel traitement, il doit l'indiquer par écrit au Secrétariat Exécutif et les autres Etats Membres, selon le cas, ne sont pas tenus d'accorder un tel traitement aux ressortissants et sociétés de l'Etat en question. 3. Les dispositions du présent protocole et les mesures prises en vertu et celles-ci ne préjugent pas de l'applicabilité des dispositions législatives et administratives qui prévoient un régime spécial pour les ressortissants non nationaux et qui sont justifiés par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. 4. Sur recommandation de la Commission et sur proposition du Conseil les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui soumettent dans un Etat Membre au moins, l'accès à certaines activités non salariées (professions libérales et non libérales) et leur exercice à des mesures de protection ou de restriction, feront l'objet de décisions de la Conférence visant à leur coordination et à leur harmonisation. 5. Afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, sur recommandation de la Commission et sur proposition du Conseil, il sera procédé par décisions de la Conférence, à la reconnaissance mutuelle, au niveau communautaire, des diplômes, certificats et autres titres. 6. Sont exclues de l'application des dispositions du présent Protocole, les activités relevant, dans un Etat Membre, même à titre occasionnel, de l'exercice de l'autorité publique ».

515- A la lecture de cet article, deux observations peuvent être faites à titre liminaire. D'une part, on peut relever que l'exclusion retenue concerne la liberté d'établissement et la libre prestation des services (paragraphe 1 de l'article 4) qui constituent, par ailleurs,

l'objet principal du protocole A/SP2/5/90 du 29 mai 1990. Ainsi, alors que l'exception retenue dans le cas de l'UEMOA concerne les « emplois de fonction publique » et s'inscrit dans le cadre de la libre circulation des travailleurs salariés, la dérogation textuelle formulée par ce protocole porte sur la libre circulation des travailleurs non-salariés. Dès lors il y a lieu de se demander si le droit de la CEDEAO ne consacre pas d'exclusion des emplois de la fonction publique ou de l'administration publique.

516- A ce propos, on peut noter que ni le traité de la CEDEAO, ni le protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, qui constitue le texte de base en la matière, ni le protocole additionnel A/SP1/7/86 du 1^{er} juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) ne mentionnent d'exception concernant les emplois de la fonction publique ou les emplois de l'administration publique. Bien au contraire, l'article 3 paragraphe 3 du protocole additionnel A/SP1/7/86 précise que le droit de résidence comporte le droit pour les citoyens de « séjourner et de résider dans un des Etats membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant des travailleurs nationaux ». De cette assimilation, on peut déduire que le droit de la CEDEAO n'émet aucune restriction à l'entrée d'un citoyen, quel que soit l'Etat membre dont il est originaire, dans la fonction publique nationale d'un autre Etat membre. A l'inverse, le droit de l'UEMOA ne semble pas non plus restreindre le champ des libertés d'établissement et de prestation au regard de l'absence dans les articles 92 et 93 du traité fondateur de cette organisation, de mention interdisant l'exercice d'activités relevant de l'autorité publique⁶³⁴.

517- D'autre part, la seconde observation tient au rapprochement entre la disposition du protocole de la CEDEAO et l'article 55 du traité sur le fonctionnement de l'Union

⁶³⁴ Article 92 : 1) Les ressortissants d'un Etat membre bénéficient du droit d'établissement dans l'ensemble du territoire de l'Union. 2) Sont assimilées aux ressortissants des Etats membres, les sociétés et personnes morales constituées conformément à la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de l'Union. 4) Le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement, arrête dès l'entrée en vigueur du présent Traité, par voie de règlement ou de directive, les dispositions utiles pour faciliter l'usage effectif du droit d'établissement. 5) L'article 91, paragraphe 3, est applicable, mutatis mutandis.

Article 93 : Les ressortissants de chaque Etat membre peuvent fournir des prestations de services dans un autre Etat membre dans les mêmes conditions que celles que cet Etat membre impose à ses propres ressortissants, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique et sans préjudice des exceptions prévues par le présent Traité. L'article 91, paragraphe 3, et l'article 92, paragraphes 2 et 4, sont applicables, mutatis mutandis.

Européenne (TFUE) qui reprend lui-même les dispositions des traités antérieurs (article 55 du Traité de Rome, article 45 TCE). En effet, l'article 55 alinéa 1^{er} TFUE dispose que « sont exceptées de l'application des dispositions du présent chapitre, en ce qui concerne l'État membre intéressé, les activités participant dans cet État, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique ». Bien que cette disposition ne soit pas similaire en tous points à celle de l'article 4 paragraphe 6 du protocole A/SP2/5/90 du 29 mai 1990 de CEDEAO, la proximité des formulations et surtout le recours à l'expression « activités participant (...) même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique », autorisent une interprétation commune. Dans cette posture, il convient de noter que cette clause d'exclusion dont l'origine remonte aux premiers pas du processus d'intégration européenne⁶³⁵, « permet ainsi aux autorités publiques d'un État membre de refuser aux ressortissants des autres États membres l'accès à une telle activité dans l'exercice d'une profession libérale »⁶³⁶. C'est dire que cette disposition vise des travailleurs non-salariés et notamment les acteurs exerçant des professions libérales, par opposition à l'exclusion appliquée dans l'UEMOA aux emplois salariés de la fonction publique.

518- De ce fait, il peut se poser la question de savoir si cette exclusion doit être entendue selon une approche institutionnelle de la notion de « participation à l'autorité publique » qui consisterait à « conférer automatiquement le statut d'autorité publique à une profession libérale dès lors que cette qualité serait reconnue dans un ordre juridique national »⁶³⁷. A l'occasion de l'affaire Reyners⁶³⁸, la CJCE a été confrontée à la préoccupation de savoir, « si au sein d'une profession comme celle d'avocat, sont exceptées de l'application du chapitre relatif au droit d'établissement, les seules activités inhérentes à cette profession qui participent à l'exercice de l'autorité publique, ou si cette profession serait exceptée dans son ensemble en raison du fait qu'elle comprendrait des activités participant à l'exercice de cette

⁶³⁵ Article 55 du Traité CEE du 25 mars 1957 « Sont exceptées de l'application des dispositions du présent chapitre, en ce qui concerne l'Etat membre intéressé, les activités participant dans cet Etat, même a titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique. Le Conseil, statuant a la majorité' qualifiée sur proposition de la Commission, peut excepter certaines activités de l'application des dispositions du présent chapitre ».

⁶³⁶ S. Leclerc, « Lorsque les notaires sont confrontés aux vicissitudes de la liberté d'établissement : petit retour sur les arrêts en constatation de manquement de la Cour de justice du 24 mai 2011 », 2019, (article en ligne) <https://www.actu-juridique.fr/professions/lorsque-les-notaires-sont-confrontes-aux-vicissitudes-de-la-liberte-detablissement-petit-retour-sur-les-arrets-en-constatation-de-manquement-de-la-cour-de-justice-du-24-mai-2011/> consulté le 1^{er} novembre 2023.

⁶³⁷ Idem.

⁶³⁸ CJCE, 21 juin 1974, Jean Reyners contre État belge, Aff. 2-74., Rec. 1974-00631 : ECLI: EU:C:1974:68

autorité »⁶³⁹. En pratique, la juridiction européenne a privilégié une approche fonctionnelle : « Attendu que l'exclusion de ces ressortissants est limitée à celles des activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique ; qu'une extension de l'exception permise par l'article 55 à une profession entière ne serait admissible que dans les cas où les activités ainsi caractérisées s'y trouveraient liées de telle manière que la libéralisation de l'établissement aurait pour effet d'imposer à l'Etat membre intéressé l'obligation d'admettre l'exercice, même occasionnel, par des non-nationaux, de fonctions relevant de l'autorité publique; qu'on ne saurait, par contre, admettre cette extension lorsque, dans le cadre d'une profession indépendante, les activités participant éventuellement à l'exercice de l'autorité publique constituent un élément détachable de l'ensemble de l'activité professionnelle en cause »⁶⁴⁰.

519- En application des principes généraux ainsi énoncés, le juge a poursuivi son analyse plus spécifiquement sur la profession d'avocat : « attendu qu'en l'absence de toute directive prise en vertu de l'article 57 à l'effet d'harmoniser les dispositions nationales concernant, en particulier, la profession d'avocat, l'exercice de celle-ci reste régi par le droit des différents Etats membres; que l'application éventuelle des restrictions à la liberté d'établissement prévues par l'article 55, alinéa 1, doit dès lors être appréciée séparément, pour chaque Etat membre, au regard des dispositions nationales applicables à l'organisation et à l'exercice de cette profession; que des prestations professionnelles comportant des contacts, même réguliers et organiques, avec les juridictions, voire un concours, même obligatoire, à leur fonctionnement, ne constituent pas, pour autant, une

⁶³⁹ Dans cette affaire *Reyners*, deux positions s'opposaient : Pour les partisans de l'approche institutionnelle, notamment certains Gouvernements luxembourgeois et l'Ordre national des avocats de Belgique, « la profession d'avocat serait dans son ensemble soustraite aux règles du traité en matière de droit d'établissement du fait qu'elle participerait organiquement au fonctionnement du service public de la justice ; cette situation résulterait tant de l'organisation légale du barreau , comportant un ensemble de conditions d'admission et une discipline rigoureuses, que des fonctions accomplies par l'avocat dans le cadre de la procédure judiciaire ou sa participation serait , dans une large mesure , obligatoire. Il a été également noté que ces activités, qui feraient de l'avocat un auxiliaire indispensable de la justice, formeraient un tout cohérent dont les éléments ne sauraient être dissociés. On a également pu affirmer qu'en raison de la participation obligatoire de l'avocat à certaines procédures judiciaires, notamment en matière pénale ou de droit public, il existerait des rapports si étroits entre la profession d'avocat et l'exercice de l'autorité judiciaire qu'il aurait lieu d'excepter de la libéralisation, à tout le moins, de larges secteurs de cette profession.

Le requérant au principal, plaçant pour une approche fonctionnelle, faisait valoir, pour sa part, que, tout au plus, certaines activités de la profession d'avocat participeraient à l'exercice de l'autorité publique et qu'elles seules tomberaient sous l'exception apportée par l'article 55 au principe de la liberté d'établissement (CJCE, 21 juin 1974, *Jean Reyners contre État belge*, Aff. 2-74., Rec. 1974-00631, ECLI:EU:C:1974:68).

⁶⁴⁰ CJCE, 21 juin 1974, *Jean Reyners contre État belge*, Aff. 2-74., Rec. 1974-00631, ECLI:EU:C:1974:68.

participation à l'exercice de l'autorité publique; qu'en particulier, on ne saurait considérer comme une participation à cette autorité les activités les plus typiques de la profession d'avocat, telles que la consultation et l'assistance juridique, de même que la représentation et la défense des parties en justice, même lorsque l'interposition ou l'assistance de l'avocat est obligatoire ou forme l'objet d'une exclusivité établie par la loi ; qu'en effet , l'exercice de ces activités laisse intacts l'appréciation de l'autorité judiciaire et le libre exercice du pouvoir juridictionnel »⁶⁴¹.

520- On retiendra de cette démonstration que l'exception tenant à l'exclusion des activités participant à l'exercice de l'autorité publique doit être appréciée au cas par cas, selon les contextes nationaux et en tenant compte des modalités d'exercice de l'activité concernée. Il convient également de noter que cette expression est d'interprétation stricte. D'ailleurs, cette interprétation stricte a conduit la Cour de Justice à affirmer dans une série d'arrêts en date du 24 mai 2011 que les activités exercées par les notaires, notamment l'établissement d'actes authentiques ne comportent pas, une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique. Cette position paraît critiquable selon auteurs dans la mesure où, « il est certain que les activités notariales auraient dû être jugées comme participant à l'exercice de l'autorité publique, et ce, principalement, au travers de leur mission d'authentification »⁶⁴². Ce faisant, Stéphane Leclerc estime que cette jurisprudence de la CJUE a quasiment « sonné le glas » de l'article 51, alinéa 1^{er} TFUE « tant on est en incapacité aujourd'hui d'imaginer quelle activité non salariée pourrait alors être en adéquation avec les exigences de la Cour de justice pour bénéficier du régime d'exception prévu par l'article 51 (...) »⁶⁴³.

521- En tout état de cause, l'application d'une telle solution semble, pour l'heure, difficile à envisager au sein de la CEDEAO, dès lors que contrairement à l'UEMOA, les organes habilités n'ont toujours pas initié l'harmonisation juridique dans le domaine des professions libérales. On pourrait d'ailleurs se demander si l'inaction constatée n'est pas

⁶⁴¹ Idem.

⁶⁴² S. Leclerc, « Lorsque les notaires sont confrontés aux vicissitudes de la liberté d'établissement : petit retour sur les arrêts en constatation de manquement de la Cour de justice du 24 mai 2011 », 2019, (article en ligne) <https://www.actu-juridique.fr/professions/lorsque-les-notaires-sont-confrontes-aux-vicissitudes-de-la-liberte-detablissement-petit-retour-sur-les-arrets-en-constatation-de-manquement-de-la-cour-de-justice-du-24-mai-2011/> consulté le 1^{er} novembre 2023.

⁶⁴³ Idem.

liée à une approche institutionnelle de l'exception prévue à l'article 4 du protocole additionnel A/SP2/5/90 du 29 mai 1990.

Conclusion du chapitre II

522- La recherche d'un équilibre entre les droits reconnus aux bénéficiaires de la libre circulation des personnes et les intérêts légitimes des Etats membres de l'espace CEDEAO-UEMOA participe à la quête de cohérence du régime mis en place. Cette quête permanente se révèle d'abord dans les efforts d'élimination des restrictions à la libre circulation des personnes, à travers la suppression des discriminations à raison de la nationalité qui consiste non seulement à interdire les discriminations ostensibles mais aussi à proscrire les discriminations indirectes. Bien entendu, cette proclamation va de pair avec une action plus concrète réalisée par le biais de la technique de l'harmonisation des législations nationales. Ainsi, l'UEMOA et la CEDEAO ont toutes les deux opté pour l'harmonisation juridique en matière de reconnaissance des diplômes, sans doute parce qu'une telle action a vocation à ouvrir l'accès à l'ensemble des secteurs d'activité économique. Dans cette dynamique, l'UEMOA a su faire preuve d'audace en entamant l'ouverture des professions réglementées, notamment par la prise de plusieurs règlements et directives consacrant la non-discrimination dans le domaine de certaines professions libérales.

523- Mais la quête d'équilibre se traduit aussi et surtout par la sauvegarde des intérêts des Etats membres auxquels il est reconnu le droit d'écarter le principe de non-discrimination soit pour des motifs de police, soit dans le cadre de l'exercice de certaines activités relevant de la sphère publique. En la matière, si les organisations ouest-africaines semblent s'accorder sur la nécessité de restreindre le principe de libre circulation des personnes sur la base du triptyque « ordre public- sécurité publique- santé publique », les positions sont relativement divergentes concernant la nature et le type d'activités publiques exclues du champ de cette liberté. Alors que l'UEMOA porte son attention sur les travailleurs salariés et écarte les emplois de la fonction publique, la CEDEAO s'intéresse plutôt aux travailleurs non-salariés et indépendants qui ne sont pas autorisés à exercer les activités relevant de l'autorité publique.

524- Dès lors, si la flexibilité du régime de la libre circulation des personnes semble acquise au regard de la consécration du principe de non-discrimination en raison de la nationalité et de la détermination de diverses exceptions, il est à craindre que les divergences observées n'affectent la cohérence globale de ce régime.

Conclusion du titre II

525- D'entrée, il a été affirmé que la cohérence est une notion polysémique, marquée par une certaine relativité, dès lors que son sens dépend de l'approche retenue. Dans une telle optique, l'approche choisie pour l'analyse du régime de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA a été celle de son contenu, et ce, à un double point de vue.

526- D'une part, il s'est agi de s'assurer de la complémentarité des droits reconnus aux bénéficiaires de la libre circulation des personnes. En la matière, la consécration du droit d'entrée, de séjour et de résidence a été perçue comme un atout majeur. De même, la reconnaissance des droits d'accès et d'exercice d'activités économiques salariées et non salariées traduit un agencement relativement satisfaisant de cette liberté.

527- D'autre part, l'accent a été mis sur le niveau de flexibilité de ce régime au regard de la nécessité de prendre en compte des intérêts tantôt divergents, tantôt opposés. De ce point de vue, l'élimination des restrictions à la libre circulation des personnes en vue de la réalisation de l'intégration régionale, ainsi que la détermination d'exceptions apparaissent comme des marqueurs de cette cohérence indispensable à l'effectivité du principe de libre circulation des personnes.

528- Toutefois, si l'option faite d'une approche de la cohérence par le contenu révèle une certaine satisfaction, la perception du niveau de cohérence de ce régime juridique doit être relativisée. Ce qui peut paraître cohérent du point de vue abordé ne l'est pas nécessairement sous un autre angle, notamment celui de la finalité.

Conclusion de la première partie

529- L'analyse du droit de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA révèle une certaine corrélation entre le régime juridique mis en place par les organisations ouest-africaines et les objectifs mentionnés dans les différents traités. Celle-ci peut s'apprécier à divers points de vue.

530- En premier lieu, les dispositions étudiées mettent en relief une diversité de bénéficiaires distingués selon leurs natures juridiques. Il est intéressant de noter à ce propos que les personnes physiques sont formellement identifiées comme des bénéficiaires de premier rang de cette liberté communautaire. Au sein de cette catégorie, les travailleurs migrants jouissent d'une position privilégiée dès lors qu'ils possèdent la qualité de citoyens de la CEDEAO ou de ressortissants d'un Etat membre de l'UEMOA et qu'ils peuvent justifier l'exercice d'activités économiques revêtant un caractère transfrontalier. Certes, d'autres personnes physiques peuvent bénéficier de cette liberté de circulation, mais leurs droits sont subordonnés à la preuve de l'existence d'un lien de famille avec le travailleur migrant ou à la nature économique des activités qu'ils ont exercé ou qu'ils envisagent exercer. Il est tout aussi intéressant de relever que le régime juridique de la libre circulation a vocation à s'appliquer également aux personnes morales qui sont assimilés, pour les besoins de la cause, aux personnes physiques. Dans cette dynamique, force est de constater que concernant ces entités abstraites, le bénéfice de la libre circulation est subordonné à des conditions tenant au rattachement à un Etat membre ainsi qu'à la poursuite d'un but lucratif.

531- En second lieu, l'examen du droit de la libre circulation des personnes laisse apparaître une certaine cohérence dans l'agencement du régime juridique adopté. Ainsi, il est loisible de noter la complémentarité des droits reconnus aux bénéficiaires. D'une part, cette interaction s'observe au regard de la proclamation des droits pour les citoyens et ressortissants de l'espace CEDEAO-UEMOA d'entrer sans visa sur le territoire des Etats membres, puis d'y séjourner ou d'y résider librement. Ces prérogatives sont complétées par les droits reconnus aux acteurs économiques d'accéder et d'exercer librement l'activité salariée de leur choix ou de faire usage de la liberté d'établissement ou de la libre prestation de services. D'autre part, la cohérence se perçoit également à travers la conciliation introduite entre les efforts d'élimination des entraves à la réalisation de l'intégration régionale par la consécration du principe de non-discrimination ainsi que l'harmonisation

des législations nationales, et la faculté laissée aux Etats membres de préserver leurs intérêts légitimes, en maintenant certaines restrictions pour des motifs de police ou en restreignant l'accès à certaines activités publiques.

532- Au regard de ces caractéristiques, il serait plausible de conclure, dans un premier niveau d'analyse, à l'adéquation du régime adopté avec les objectifs initialement affichés par la CEDEAO et l'UEMOA, à savoir la création d'un marché commun fondé entre autres sur la libre circulation des personnes. En la matière, la prépondérance des acteurs économiques, notamment les travailleurs et les personnes morales poursuivant un but lucratif, ainsi que l'orientation économique des prérogatives définies pourraient conforter l'idée d'une libre circulation des personnes initiée dans une perspective essentiellement économique.

533- Cela dit, cette limitation aux seuls acteurs économiques rappelle l'analyse faite par Ercüment Tezcan qui évoquait à propos des débuts de l'Union européenne, « une réglementation de première génération, laquelle considère le ressortissant communautaire comme un agent économique »⁶⁴⁴. En ce sens, la configuration actuelle du régime de la libre circulation des personnes ne semble pas prendre en compte le contexte régional marqué par les liens séculaires entre les populations ouest-africaines et encore moins refléter la vision d'une mobilité des peuples telle que prônée par les organisations ouest-africaines. Dès lors, au-delà des apparences, l'adéquation du régime de la libre circulation des personnes ne peut être pleinement effective qu'avec l'adoption de droits plus inclusifs et une extension de son champ à l'ensemble des citoyens et ressortissants de l'espace CEDEAO-UEMOA.

⁶⁴⁴ E. Tezcan, « les personnes physiques et l'Union européenne : le passage de la circulation à la citoyenneté européenne », *Revue québécoise de droit international* vol. 11, n° 1, 1998, p. 343-351, p. 344, <https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/11.1-tezcan.pdf> consulté le 17/08/2021 consulté le 26/08/2021.

DEUXIEME PARTIE

LA RÉALISATION IMPARFAITE DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

534- L'importance de la libre circulation des personnes dans la construction de l'intégration régionale est globalement admise. Elle apparaît tantôt comme le catalyseur du processus d'intégration régionale⁶⁴⁵, tantôt comme le fondement de tous les autres piliers du marché commun⁶⁴⁶. Elle est surtout considérée comme « un levier essentiel de réalisation de l'intégration car elle confère à celle-ci une "âme" et en favorise l'appropriation par les peuples »⁶⁴⁷. En Europe, cette liberté continue d'être la première représentation associée à l'Union⁶⁴⁸. Jacques Delors déclarait même à ce propos : « Pour l'avenir, quel réconfort que de constater — comme j'ai pu le faire à maintes reprises — l'enthousiasme des étudiants, des professeurs et des entrepreneurs : grâce à la multiplication des échanges, ils sont devenus des militants de cette cinquième liberté, peut-être la plus importante, celle de la libre circulation des idées »⁶⁴⁹.

535- Comme nous l'avons démontré dans les développements précédents, le régime juridique de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA reflète la

⁶⁴⁵ S-P. Zogo Nkada, « La libre circulation des personnes : réflexions sur l'expérience de la C.E.M.A.C. et de la C.E.D.E.A.O. », *Revue internationale de droit économique*, n°1, 2011, pp. 113-136, p. 114. <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2011-1-page-113.htm> consulté le 21 juin 2019.

⁶⁴⁶ C. D. Nguéack Tsafack, « La citoyenneté communautaire africaine et l'avenir du processus d'intégration régionale en Afrique. Comment œuvrer pour une bonne gouvernance future de l'Union Africaine ? », in *Créer l'Afrique de demain dans un contexte de transformations mondialisées : enjeux et perspectives*, Actes du colloque de la 14^{ème} Assemblée Générale du CODESRIA tenue du 08 au 12 juin 2015, Dakar, pp. 1-20, p. 6, https://codesria.org/IMG/pdf/charly_delmas_ngueack_tsafack_la_citoyennete_communaautaire_africaine_et_l_avenir_d_integration_regionale_en_afrique.pdf consulté le 21 juin 2019.

⁶⁴⁷ R. Mehdi, « L'imitation du modèle de l'Union Européenne dans d'autres contextes régionaux », in M. Velano (dir.), *L'avenir des organisations internationales : Perspectives juridiques*, XIX^{ème} Colloque de la société italienne de droit internationale, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 459-483, p. 466.

⁶⁴⁸ M. Menghi, J. Quéré (dir.), *La libre circulation des européens : état des lieux d'un droit fantasmé*, Paris, Institut Jacques Delors - Notre Europe, 2016, 94 P, p. 6, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/libertecirculation-menghiquere-ijd-nov16.pdf> consulté le 12/08/2021.

⁶⁴⁹ J. Delors, « Déclaration sur les orientations de la Commission des Communautés européennes », *Bulletin des Communautés européennes*, n° Supplément 1/89. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1989, 17 p., p. 5, article en ligne disponible sur https://www.cvce.eu/content/publication/2003/8/22/b9c06b95-db97-4774-a700-e8aea5172233/publishable_fr.pdf consulté le 02 novembre 2023.

valeur de ce principe, tant au regard de l'étendue des droits consacrés que des modalités de leur proclamation. A cet effet, la durée et la relative stabilité des règles édictées en la matière, dont les plus anciennes ont plus de cinquante ans, donneraient à penser que l'expérience est une pleine réussite.

536- Pourtant, bien que cette liberté constitue la norme, parce que consacrée par les textes communautaires ouest africains, on ne saurait se contenter de la seule satisfaction découlant de la mise en place d'un régime juridique. De fait, l'étude de ce principe fondateur du processus de construction communautaire dans l'espace CEDEAO-UEMOA induit un examen des modalités de sa mise en œuvre et des contraintes qui l'enserrent. De ce point de vue, l'observation même cursive de la situation appelle une analyse plus nuancée au fil de laquelle on découvre que ce principe est confronté au paradoxe d'une réalisation imparfaite. Bien entendu, on se garde bien d'évoquer une quelconque ineffectivité du principe de libre circulation des personnes en Afrique de l'Ouest ; il serait extrêmement réducteur, en effet, de ne pas reconnaître qu'à défaut d'une pleine réussite, l'expérience est parée de quelques mérites, dont la plupart ont été évoqués dans la première partie de cette thèse.

537- De ce point de vue, il semble plus approprié d'évoquer la réalisation imparfaite résultant principalement du contraste entre le fait que « les protocoles sur la libre circulation sont largement salués pour leurs caractéristiques techniques et pour leur cadre réglementaire exhaustif s'agissant de mobilité régionale, particulièrement lorsqu'ils sont comparés à d'autres cadres de réglementation de la mobilité régionale en Afrique »⁶⁵⁰, d'une part, et la réalité selon laquelle « mis à part le droit d'entrée sans visa, les droits d'établissement et de résidence sont loin d'être mis en œuvre »⁶⁵¹, d'autre part.

538- Pour autant, avant de s'étendre sur les raisons de cette imperfection, il semble indiqué de convenir du sens à donner à la notion de réalisation. Pour Jérôme Porta, la réalisation du droit couvre « un ensemble de phénomènes par lequel un environnement ou des comportements sont transformés en fonction des attentes qu'une règle énonce. En ce sens, la concrétisation d'un énoncé juridique est souvent pensée comme permettant le

⁶⁵⁰ F. Zanker, A.-S. Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest: Juxtapositions et intérêts divergents », in Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), n°1, juin 2020, pp. 1-22, p. 5, https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf consulté le 28/08/2021.

⁶⁵¹ Idem.

passage du droit au fait »⁶⁵². Il s'ensuit qu'une règle juridique « se réalise lorsque et dans la mesure où le modèle normatif qu'elle propose se concrétise »⁶⁵³. Ainsi, le terme de « réalisation » qui appartient à un riche lexique convoqué pour désigner les phénomènes de concrétisation⁶⁵⁴, induit à la fois, les notions de mise en œuvre et d'effectivité. Si la mise en œuvre « embrasse le vaste ensemble des opérations visant à la réalisation du droit »⁶⁵⁵, l'effectivité est présentée comme « le caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliquée réellement »⁶⁵⁶. Cette notion d'effectivité fait partie, note Vincent Richard, « de ces concepts dont ni l'origine étymologique, ni l'usage commun ne semblent réellement en faciliter la compréhension »⁶⁵⁷. Il semble également, selon Yann Leroy, que l'effectivité « n'appartienne pas réellement au langage du droit. Elle ne constitue, à proprement parler, ni une catégorie juridique, ni un mot dont les juristes usent de façon habituelle »⁶⁵⁸. Il n'en demeure pas moins que sous l'impulsion des sociologues du droit⁶⁵⁹, on a constaté un intérêt croissant pour le thème de l'effectivité, voire une tendance récente à un début de « juridification » de l'exigence d'effectivité des règles juridiques⁶⁶⁰, qui se traduit à la fois par une attention particulière aux procédures spécifiques de contrôle ou de promotion des normes ou dispositifs tendant à la réalisation de situations conformes, et

⁶⁵² J. Porta, « Réalisation du droit », in *Dictionnaire de la recherche en droit social*, Institut de recherche juridique sur l'entreprise et les relations professionnelles (Irrerp), dictionnaire en ligne, décembre 2022, <https://drds-irerp.fr/realisation-du-droit/#:~:text=Une%20r%C3%A8gle%20juridique%20se%20r%C3%A9alise,expectatives%20qu'une%20r%C3%A8gle%20r%C3%A9nonce> consulté le 5 novembre 2023.

⁶⁵³ Idem.

⁶⁵⁴ Idem.

⁶⁵⁵ Idem

⁶⁵⁶ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 8^{ème} Edition, 2007, 986 p., p. 1521.

⁶⁵⁷ V. Richard, *Le droit et l'effectivité : contribution à l'étude d'une notion*, thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris II, 2003, 539 p., p. 8.

⁶⁵⁸ Y. Leroy, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, vol. 79, n°3, 2011, pp. 715-732, p. 716.

⁶⁵⁹ Ce sont avant tout les sociologues et théoriciens du droit qui se sont intéressés à la question de l'effectivité. Le Doyen Jean Carbonnier fut l'un des premiers à étudier expressément cette notion dans une chronique, publiée initialement dans une revue de sociologie, l'Année sociologique, intitulée « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit ». Voir à ce propos. J. Carbonnier, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'Année sociologique*, 1958, pp. 3-17, p. 3.

⁶⁶⁰ M. Prieur, *Les indicateurs juridiques : Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD), 2018, disponible sur file:///C:/Users/HP/Downloads/733_indicateur-juridique_web.pdf consulté le 05/03/2023.

aussi par l'usage de termes insistant sur le rôle de l'effectivité, devenu une composante du discours juridique⁶⁶¹.

539- Bien qu'étant devenu « un objet d'indispensable inquiétude pour les juristes soucieux de convaincre qu'ils ne s'enferment pas dans "l'univers abstrait des règles" et sont attentifs à l'inscription de celles-ci dans les pratiques sociales »⁶⁶², le concept d'effectivité reste frappé par une diversité d'approches qui n'en facilite pas toujours la compréhension. Dans un tel contexte, il peut être intéressant de rappeler la position de Guy Rocher qui estime que l'étude de l'effectivité du droit doit non pas se contenter d'expliquer l'écart existant entre le contenu normatif des règles et le comportement réel des autorités responsables de leur application, mais analyser « les relations entre les différents acteurs chargés de la mise en œuvre d'une réglementation donnée, tant entre eux qu'avec les destinataires de celle-ci, ainsi que les stratégies d'action des uns et des autres afin précisément d'expliquer pourquoi tel effet peut être observé dans la réalité sociale »⁶⁶³. Vue sous cet angle, la notion d'effectivité est liée à l'idée de réalisation du droit qui dans une certaine mesure implique que l'attention ne soit plus portée « à la norme juridique et à l'interprétation que lui confère le système juridique, mais à la manière dont les acteurs du droit, professionnels ou non, inscrivent le droit dans leurs répertoires d'action »⁶⁶⁴.

540- Tenant compte de cette proximité, on peut faire le choix d'analyser la réalisation du droit de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA sous l'angle de son effectivité. De ce point de vue, il sera intéressant d'examiner le régime juridique consacré, tant au niveau de ses effets que dans l'optique de son usage. Dans le premier cas, l'étude de l'effectivité dudit principe devrait renvoyer aux effets « voulus et involontaires, recherchés ou accidentels, directs ou indirects, prévus et inattendus, sociaux, politiques et

⁶⁶¹ A. Jeammaud, « Le concept d'effectivité », in Ph. Auvergnon (sous la direction de), *L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?* Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2ème éd., 2008, pp. 35-56. p. 38.

⁶⁶² Idem, p. 35.

⁶⁶³ G. Rocher, « L'effectivité du droit », in G. Rocher, A. Lajoie, R. Macdonald, R. Janda (sous la direction de), *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal : Thémis, 1998, 257 p., p. 135.

⁶⁶⁴ J. Porta, « Réalisation du droit », *Dictionnaire de la recherche en droit social*, Institut de recherche juridique sur l'entreprise et les relations professionnelles (IRERP), dictionnaire en ligne, <https://drds-irerp.fr/realisation-du-droit/#:~:text=Une%20r%C3%A8gle%20juridique%20se%20r%C3%A9alise,expectatives%20qu'une%20r%C3%A8gle%20r%C3%A9nonce>; consulté le 5 novembre 2023.

culturels »⁶⁶⁵. Dans le second cas, c'est-à-dire l'analyse de l'effectivité par l'usage du droit, il conviendrait, conformément à la vision prônée par Dalia Gesualdi-Fecteau et Maxime Visotzky-Charlebois, d'étayer « les raisons pour lesquelles il existe un écart entre le recours effectif aux modèles proposés par le droit et le recours idéal typique à ceux-ci »⁶⁶⁶. En pratique, les deux auteurs précités suggèrent de s'intéresser au tryptique "connaissance", "légitimité" et "mise en œuvre"⁶⁶⁷. Selon eux, la connaissance du droit suppose que l'accent est mis sur le cadre dans lequel se déploie la prise en compte du droit par ses destinataires⁶⁶⁸. En ce qui concerne la légitimité dont dispose le modèle de référence ou d'action proposé par la norme étudiée, il y a lieu de s'intéresser aux facteurs qui encouragent ou inhibent le recours au droit⁶⁶⁹. Enfin, le cadre dans lequel la mise en œuvre formelle et informelle intervient doit également être examiné. A cet égard, « l'analyse de la mise en œuvre formelle du droit impose que l'on s'intéresse aux stratégies et aux schémas d'action des agents chargés de l'application des normes étudiées. La mise en œuvre informelle, quant à elle, permet de rendre compte de la façon dont ces normes sont mobilisées lors d'interactions intervenant dans l'environnement communautaire, professionnel, familial ou scolaire de ses destinataires »⁶⁷⁰.

541- Ainsi, analysé sous le prisme de son usage et de ses effets, le principe de libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA voit sa réalisation doublement compromise. D'une part, cette réalisation paraît inachevée en raison de la construction incomplète de son régime juridique et de l'application ineffective des dispositions qui en résultent (Titre I) ; d'autre part, la persistance de nombreux obstacles extra-juridiques donne à penser que la réalisation de cette liberté est empêchée (Titre II).

⁶⁶⁵ D. Gesualdi-Fecteau et M. Visotzky-Charlebois, « la notion d'effectivité », S. Bernatchez et L. Lalonde (dir.), *Approches et fondements du droit : Branches du droit et concepts juridiques*, Vol.4, Montréal, 2019, 542 p., p. 331.

⁶⁶⁶ Idem, p. 332.

⁶⁶⁷ Idem, p. 334.

⁶⁶⁸ Idem.

⁶⁶⁹ Idem.

⁶⁷⁰ Idem.

TITRE I

UNE RÉALISATION INACHEVÉE

542- Le processus de construction communautaire peut être perçu comme « un processus de construction d'un espace collectif, entrepris de façon consciente, négociée et irréversible, par des partenaires ayant choisi de partager un même destin, dans un cadre politico-institutionnel préalablement établi et choisi par eux, sur une base négociée, en se fondant sur une vision stratégique de leur avenir commun »⁶⁷¹. En partant de l'exemple de l'Europe, il a été noté que « à la différence des rapports internationaux traditionnels qui, en dépit de la prolifération des instruments juridiques sous forme, surtout, de traités, restent politisés jusque dans leurs dernières ramifications, les Communautés européennes sont profondément imprégnées de droit avec tout ce que cet ordre juridique implique d'objectivité, de justice, d'obligations assumées, et au besoin de contraintes acceptées ; le droit s'y trouve présent sous ses multiples formes d'expressions contractuelle, législative, administrative et judiciaire ; il opère à la fois comme facteur de stabilité et comme instrument de développement »⁶⁷².

543- L'expérience de la construction européenne témoigne ainsi de l'importance que revêt la mise en place d'un régime juridique adéquat pour l'atteinte des objectifs communautaires, en général, et pour l'édification d'un marché commun, en particulier. Ni l'UEMOA, ni la CEDEAO n'échappent à cet impératif qui implique que l'édiction de règles s'accompagne d'exceptions pour tenir compte de contraintes particulières et des spécificités propres à chaque liberté de circulation.

544- Pour autant, comme le rappelle Clara-Maud Philippe « savoir si un droit est effectif revient à déterminer si ce droit est respecté par ses destinataires, à repérer son utilité ou au contraire ses failles »⁶⁷³. De ce point de vue lorsqu'on s'intéresse à la question de l'effectivité du droit de la libre circulation des personnes dans l'espace ouest-africain, il est aisé de constater que le régime juridique mis en place est inachevé, et partant, qu'il est marqué par

⁶⁷¹ N. Bourenane, « Des fondements théoriques de la construction communautaire », in R. Lavergne (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'ouest*, Paris, Karthala-CRDI, 1996, 406 p., p. 64.

⁶⁷² P. Pescatore, « Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l'Europe », in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 26, n°1, Janvier-mars 1974. pp. 5-19, p. 6.

⁶⁷³ C.-M. Philippe, « Entre effectivité et validité du droit : l'exemple du droit du public à l'information », V. Champeil-Desplats, D. Lochak, (Dir.) *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Paris, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2008, 270 p., p. 59.

une fragilité perceptible à deux niveaux. D'une part, l'examen de ce régime juridique révèle de nombreuses lacunes aussi bien dans le droit écrit qu'au niveau de la jurisprudence. De telles failles traduisent une construction incomplète qui contraste avec l'importance de la libre circulation des personnes dans le processus d'intégration régionale. Il s'ensuit que ces insuffisances ne concordent pas avec les ambitions et les attentes légitimes qui avaient présidé à l'affirmation de cette liberté dans les différents traités fondateurs des organisations régionales ouest-africaines (Chapitre I). D'autre part, la fragilité de ce régime juridique se ressent dans le constat des manquements récurrents des Etats membres qui mettent en relief l'application ineffective du droit de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA (Chapitre II).

CHAPITRE I

LA CONSTRUCTION INCOMPLÈTE DU DROIT DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS L'ESPACE CEDEAO- UEMOA

545- La consécration dans les traités de l'UEMOA et de la CEDEAO des principes du marché commun basé, entre autres, sur la libre circulation des personnes, n'était pas destinée à s'épuiser en de vaines promesses ou perspectives d'avenir. D'un point de vue juridique, pour atteindre les objectifs formulés, les organisations régionales devaient être dotées de règles de droit susceptibles d'encadrer, voire impulser la mobilité intrarégionale. Comme l'a si bien noté Jérôme Porta, « par définition, un droit fondamental est un énoncé de grande généralité dont la signification est largement indéterminée. L'ensemble des actes législatifs, administratifs ou juridictionnels qui en dérivent, permettent sa concrétisation en ce sens qu'ils en garantissent l'exercice en même temps qu'ils en précisent les implications »⁶⁷⁴. C'est dire que la déclinaison des principes affirmés dans les traités fondateurs à travers la conception d'un régime juridique adéquat est essentielle, dans la mesure où le contenu qui en découle, devrait procurer aux acteurs et bénéficiaires, l'assurance et la sécurité dont ils ont besoin pour l'exercice des droits qui leurs sont reconnus.

546- Dans cette optique, il convient de relever avec Julien Bétaille, que la qualité d'une norme constitue une des conditions de son effectivité⁶⁷⁵. Selon Marthe Fatin-Rouge Stefanini, « au-delà de la loi, toutes les normes sont concernées par des exigences de qualité car la qualité du droit apparaît comme une condition inhérente à la bonne application du droit et au respect des règles juridiques »⁶⁷⁶. Ainsi, on a pu définir la qualité comme

⁶⁷⁴ J. Porta, « Réalisation du droit », *Dictionnaire de la recherche en droit social*, Institut de recherche juridique sur l'entreprise et les relations professionnelles (IRERP), dictionnaire en ligne, <https://drds-irerp.fr/realisation-du-droit/#:~:text=Une%20r%C3%A8gle%20juridique%20se%20r%C3%A9alise,expectatives%20qu'une%20r%C3%A8gle%20%C3%A9nonce> consulté le 5 novembre 2023.

⁶⁷⁵ Pour Julien Bétaille, « un certain nombre de "qualités", dont est ou n'est pas dotée la norme lors de son élaboration, sont susceptibles d'avoir des répercussions sur son effectivité ». J. Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse en droit, Université de Limoges - Faculté de droit et des sciences économiques, observatoire des mutations institutionnelles et juridiques, 2012, 767 p., p. 330.

⁶⁷⁶ M. Fatin-Rouge Stefanini, « Variabilité et contingence des exigences de qualité : Quelques considérations sur la notion de qualité des normes en droit constitutionnel », in M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay et J. Pini (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 328 p., p. 28.

l'ensemble « des caractères requis pour qu'une norme valide, et conforme aux normes qui lui sont supérieures dans un système donné, présente le moins de difficultés possibles dans son application, eu égard à son contenu et à sa position dans la hiérarchie des normes »⁶⁷⁷. Luc Heuschling note à ce propos que « afin que tel but (immanent ou transcendant) puisse être atteint, le droit dans son ensemble ou telle norme en particulier doivent présenter certaines caractéristiques essentielles »⁶⁷⁸ relativement à la forme du droit, à sa procédure d'élaboration ou à son contenu matériel⁶⁷⁹.

547- De fait, c'est justement à l'aune de ces exigences, que se décèlent de nombreuses insuffisances qui traduisent une construction incomplète du droit de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. En examinant le contenu de ce régime, on constate que la qualité matérielle nécessaire à son effectivité fait largement défaut. Ce constat vaut aussi bien pour les normes écrites marquées par une certaine incomplétude (Section I) que pour les lacunes de la jurisprudence communautaire (Section II).

Section I

L'incomplétude du droit écrit

548- Il est une chose dangereuse que de vouloir tout régler par le droit écrit. Lors de la rédaction du code civil, Portalis lui-même mettait en garde contre la « dangereuse ambition de tout régler et de tout prévoir »⁶⁸⁰. Il ajoutait que « tout prévoir, est un but qu'il est impossible d'atteindre »⁶⁸¹. Mais si l'on ne peut tout prévoir, il semble encore plus risqué de laisser une profusion de vides juridiques dans un corpus de règles pourtant censées favoriser l'exercice des libertés fondamentales par les ressortissants et citoyens

⁶⁷⁷ M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay et J. Pini, « Préface », in M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay et J. Pini (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 328 p., p. 13.

⁶⁷⁸ L. Heuschling, « 'Effectivité' 'efficacité', 'efficience' et 'qualité' d'une norme/du droit. Analyse des mots et des concepts » in M. Fatin-Rouge Stefanini, L. Gay, A. Vidal-Naquet (dir.), *L'efficacité de la norme juridique, nouveau vecteur de légitimité ?*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 354 p., p. 29.

A ce niveau, il convient de noter que si Luc Heuschling se limite à ces trois qualités essentielles, Marthe Fatin-Rouge Stefanini estime quant à elle que « la notion de qualité des normes recouvre en définitive une pluralité d'exigences variables ».

⁶⁷⁹ Idem.

⁶⁸⁰ J.-E.-M. Portalis, « Discours préliminaire du premier projet de code civil », 1801, article en ligne, https://mafr.fr/IMG/pdf/discours_1er_code_civil.pdf consulté le 31 juillet 2020.

⁶⁸¹ Idem.

communautaires. Véritables « mythes pour le juriste »⁶⁸², ces vides juridiques peuvent être assimilés à des lacunes de la norme écrite qui, selon Anne-Marie Ho Dinh, tantôt reposent sur le constat d'une insuffisance du droit, tantôt mettent en lumière une norme inopportune⁶⁸³. En ce sens, il convient de s'accorder avec Isabelle Pariente-Butterlin qui estime que « parler de lacune exprime un point de vue normatif sur le droit (voilà ce qu'il dit et ce qu'il devrait dire), qui n'est possible que dans la mesure où celui qui l'énonce dispose de normes qui viennent de la morale, ou de tout autre ensemble normatif »⁶⁸⁴.

549- Dans le cas d'espèce, c'est bien en référence à un autre ensemble normatif, à savoir le droit de l'Union européenne, que peuvent être mises à nu, les lacunes des normes relatives à la libre circulation des personnes dans le droit communautaire ouest africain. En effet, un regard porté à titre comparatif sur le processus d'édification de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne fait ressortir une évolution dynamique dans laquelle le droit primaire a posé les fondements et les grandes lignes alors que les normes de droit dérivé ont apporté les précisions nécessaires à la concrétisation des objectifs préalablement définis⁶⁸⁵.

550- Ainsi, l'effectivité des principes inhérents à la libre circulation des personnes dépend pour une large part du cadre normatif établi pour atteindre cet objectif. Certains constats laissent pourtant entrevoir des lacunes dans les normes écrites qui nuisent à la réalisation de cette liberté communautaire dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Phénomène global dans l'ensemble du droit communautaire ouest-africain, cette incomplétude qui résulte de la carence des organes régionales en matière de libre circulation des personnes (Paragraphe I), génère des incertitudes sur le champ d'application des droits reconnus (Paragraphe II).

⁶⁸² A-M. Ho Dinh, « "Le vide juridique" et le "besoin de loi" : pour un recours à l'hypothèse du non-droit », *L'Année sociologique*, n°2, Vol. 57, 2007, pp 419-453, p. 422, <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2007-2-page-419.htm> consulté le 31 juillet 2020.

⁶⁸³ Idem, p. 425.

⁶⁸⁴ I. Pariente-Butterlin, *Le droit, la norme et le réel*, Paris, PUF, 2005, 402 p., p. 161.

⁶⁸⁵ Il convient cependant de ne pas occulter l'importance décisive de la jurisprudence dans la construction du droit de la libre circulation des personnes. L'apport significatif du Juge sera rappelé ultérieurement.

Paragraphe I : Une incomplétude liée à la carence des organisations régionales en matière de libre circulation des personnes

551- L'action en carence est une voie de droit qui permet de pousser une institution ou un organe communautaire, qui n'assume pas ses responsabilités et fait preuve d'inertie, à agir. D'une manière générale, « la carence n'est établie que s'il existe une obligation d'action suffisamment précise pour que le juge puisse établir sans équivoque quelle mesure l'institution communautaire devait prendre »⁶⁸⁶. Consacré par le droit de l'Union européenne⁶⁸⁷, le recours en carence permet de sanctionner l'abstention illégale des institutions communautaires. En principe, « lorsqu'en violation des règles des traités, le Conseil, la Commission, le Parlement ou la Banque Centrale Européenne s'abstiennent de statuer, les autres institutions et les Etats membres peuvent (...) saisir la Cour pour faire constater cette situation et demander la condamnation de ladite institution. (...) Les particuliers et la Banque Centrale Européenne peuvent également agir dans les mêmes conditions mais uniquement pour défendre leurs intérêts »⁶⁸⁸.

552- En dépit de son importance, le recours en carence n'est pas consacré dans les droits communautaires africains en général et dans celui des organisations ouest africaines en particulier. Selon El Hadji Omar Diop, « l'une des grandes faiblesses du droit communautaire africain réside dans l'absence du recours en carence »⁶⁸⁹. Toutefois, même si la notion de carence n'est pas encore établie dans le droit de la CEDEAO ou de

⁶⁸⁶ J-M. Février , F. Terpan, *Les mots de l'Union européenne: droit, institutions, politique*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2004, 124 p., p. 99.

⁶⁸⁷ Article 265 TFUE (ex-article 232 TCE) : « Dans le cas où, en violation des traités, le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne s'abstiennent de statuer, les États membres et les autres institutions de l'Union peuvent saisir la Cour de justice de l'Union européenne en vue de faire constater cette violation. Le présent article s'applique, dans les mêmes conditions, aux organes et organismes de l'Union qui s'abstiennent de statuer. Ce recours n'est recevable que si l'institution, l'organe ou l'organisme en cause a été préalablement invité à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution, l'organe ou l'organisme n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois. Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour dans les conditions fixées aux alinéas précédents pour faire grief à l'une des institutions, ou à l'un des organes ou organismes de l'Union d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis ».

⁶⁸⁸ L. Le Hardÿ de Beaulieu, *L'Union européenne : Introduction à l'étude de l'ordre juridique et des institutions communautaires*, Bruxelles , Presses universitaires de Namur, 2002, 304 p., p. 162.

⁶⁸⁹ E. H. O. Diop « L'ordre juridique interne des organisations d'intégration africaine », *Afrilex*, 2017, article en ligne sur https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/L_ordre_juridique_interne_des_organisations_d_integration_africaine.pdf consulté le 04 novembre 2023.

l'UEMOA, c'est à l'aune de celle-ci que sera appréciée l'inertie des organes communautaires. La carence consiste ici en un défaut d'action là où les traités, et même le bon sens, recommandent une action précise pour assurer la mise en œuvre effective de la libre circulation des personnes dans la sous-région. A cet égard, nous verrons que l'aménagement institutionnel mis en place au sein de l'espace régional ouest-africain sur le modèle de celui de l'Union européenne semble favorable à la libre circulation des personnes (A), même si l'inaction des organes communautaires constitue un obstacle à l'atteinte des objectifs (B).

A- Un aménagement institutionnel favorable

553- Le propos ici est de démontrer que la CEDEAO et l'UEMOA ont mis en place un dispositif institutionnel capable d'impulser l'effectivité du droit de la libre circulation des personnes, à l'image du modèle de l'Union européenne, dont les Etats membres de ces organisations se sont clairement inspirés. Ainsi, il convient de relever que par le passé, le processus d'intégration mis en œuvre en Afrique de l'Ouest était profondément handicapé par le caractère embryonnaire des organes intégrés, la persistance du déficit démocratique ainsi que la prédominance de l'interétatisme⁶⁹⁰. Cet interétatisme se manifestait assez clairement dans le traité de la CEDEAO de 1975, par la prégnance des gouvernements au niveau des organes de décisions à travers notamment la Conférence des chefs d'Etats et des Gouvernements et d'un Conseil des ministres qui regroupaient l'essentiel du pouvoir décisionnel d'une part, et d'autre part, la présence d'un Secrétariat exécutif confiné à un simple rôle de coordination.

554- Avec le temps, il est apparu que cette configuration du système était la cause de la faible portée des décisions régionales et dans une large mesure de la stagnation du processus d'intégration. En effet, « autant un cadre institutionnel fort, compte tenu de la finalité intégrative ultérieure peut-il jouer le rôle de locomotive ou de levain, autant un système institutionnel et décisionnel faible, minimaliste ou d'un niveau moyen ne peut-il que difficilement entretenir une dynamique intégrative ascendante »⁶⁹¹.

⁶⁹⁰ L. N. Luaba, « Ressemblances et dissemblances institutionnelles entre la CEDEAO, la CEEAC et la ZEP », in R. Laverne (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'ouest*, Paris, Karthala-CRDI, 1996, 406 p., p. 350.

⁶⁹¹ Idem.

555- Avec l'évolution du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest dans la première moitié des années 1990, s'organise un réaménagement des systèmes institutionnels. La nouvelle architecture institutionnelle prend forme avec le traité constitutif de l'UEMOA adopté en 1994. En ce qui concerne la CEDEAO, ces aménagements résultent principalement du traité révisé du 24 juillet 1993, et subsidiairement des actes adoptés ultérieurement, au premier rang desquels figure le protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du traité révisé de la CEDEAO. Il ressort de l'économie de ces textes que la CEDEAO et l'UEMOA jouissent d'une structure relativement identique, dont la particularité est de permettre une collaboration judicieuse entre les différents organes de décision.

556- Les organes de décision sont constitués d'organes intergouvernementaux et d'organes intégrés⁶⁹². D'un côté, les organes intergouvernementaux sont essentiellement composés des représentants des Etats membres. Jouissant des compétences suprêmes dans les institutions régionales, ces organes constituent le symbole de la prise en compte des souverainetés nationales, et dans une certaine mesure, le signe de la persistance de l'interétatisme. Ainsi, à l'instar de la plupart des organisations régionales africaines, la CEDEAO et l'UEMOA ont chacune au sommet de leur ordonnancement institutionnel,

⁶⁹² Parmi les diverses classifications possibles, nous avons opté pour celle retenue dans l'ouvrage « droit communautaire ouest africain ». Voir à ce propos, L. M. Ibriga, S. A. Coulibaly, D. Sanou, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, Précis de droit burkinabè, 2008, 510 p., p. 61 et suiv.

une Conférence des chefs d'Etats et de Gouvernement⁶⁹³ ainsi qu'un Conseil des ministres⁶⁹⁴.

557- Les Conférences des chefs d'Etats et de Gouvernement regroupent les plus hautes autorités des Etats membres. A ce titre, ces organes éminemment politiques sont des instances souveraines qui définissent les grandes orientations. Elles tiennent une session ordinaire, au moins une fois par an, aux fins d'exercer leurs fonctions d'impulsion, d'orientation et de contrôle. Pour ce faire, les Conférences des chefs d'Etats et de Gouvernement disposent du pouvoir de prendre des actes additionnels qui, annexés aux traités, viennent en compléter les dispositions sans toutefois les modifier⁶⁹⁵.

⁶⁹³ Article 7 du traité de la CEDEAO : « 1. Il est créé la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats Membres qui est l'institution suprême de la Communauté et qui est composée des Chefs d'Etat et/ou de Gouvernement des Etats Membres. 2. La Conférence est chargée d'assurer la direction et le contrôle général de la Communauté et de prendre toutes les mesures nécessaires en vue du développement progressif de celle-ci et de la réalisation de ses objectifs. 3. Conformément aux dispositions du paragraphe 2 du présent article, la Conférence est chargée de: (a) déterminer la politique générale et les principales orientations de la Communauté, donner des directives, harmoniser et coordonner les politiques économiques, scientifiques, techniques, culturelles et sociales des Etats Membres; (b) assurer le contrôle du fonctionnement des Institutions de la Communauté, ainsi que le suivi de la réalisation des objectifs de celle-ci; (c) nommer le Secrétaire Exécutif conformément aux dispositions de l'article 17 du présent Traité; (d) nommer, sur recommandation du Conseil, les Commissaires aux Comptes ; (e) déléguer, le cas échéant, au Conseil le pouvoir de prendre les décisions visées à l'article 9 du présent Traité; (f) saisir, en cas de besoin, la Cour de Justice de la Communauté lorsqu'elle constate qu'un Etat Membre n'a pas honoré l'une de ses obligations ou qu'une Institution de la Communauté a agi en dehors des limites de sa compétence ou a excédé les pouvoirs qui lui sont conférés par les dispositions du présent Traité, par une décision de la Conférence ou par un règlement du Conseil; (g) demander au besoin à la Cour de Justice de la Communauté des avis consultatifs sur toute question juridique; (h) exercer tout autre pouvoir que lui confère le Présent Traité ».

Article 17 du Traité de l'UEMOA : « La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement définit les grandes orientations de la politique de l'Union. Elle se réunit au moins une fois par an ».

⁶⁹⁴ Article 10 du traité révisé de la CEDEAO : « 1. Il est créé un Conseil des Ministres de la communauté. 2. Le conseil est formé par le Ministre chargé des affaires de la CEDEAO et de tout autre Ministre de chacun des Etats membres. 3. Le Conseil est chargé d'assurer le bon fonctionnement et le développement de la communauté. A cet effet, le conseil, sauf dispositions contraires du Traité ou d'un protocole: (a) formule des recommandations à l'intention de la conférence sur toute action visant la réalisation des objectifs de la communauté; (b) nomme tous les fonctionnaires statutaires autres que le Secrétaire Exécutif; (c) donne, sur délégation de pouvoir de la Conférence, des directives dans les domaines de l'harmonisation et de la coordination des politiques d'intégration économique; (d) fait des recommandations à la Conférence concernant la nomination des Commissaires aux Comptes; (e) établit et adopte son règlement intérieur; (f) approuve l'organigramme et adopte le statut et le Règlement du personnel de toutes les Institutions de la communauté; (g) approuve les programmes de travail et le budget de la communauté et de ses institutions; (h) demande, en cas de besoin, à la Cour de Justice de la communauté des avis consultatifs sur toute question juridique; (i) remplit toute autre fonction au lui est confiée aux termes du présent Traité et exerce tout pouvoir que lui délègue la Conférence ».

Article 20 du Traité de l'UEMOA : « Le Conseil des Ministres de l'Union assure la mise en œuvre des orientations générales définies par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Il se réunit au moins deux (2) fois par an ».

⁶⁹⁵ Article 19 du traité de l'UEMOA : « La Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement prend, en tant que de besoin, des actes additionnels au Traité. Les actes additionnels sont annexés au traité. Ils complètent celui-ci sans toutefois le modifier. Leur respect s'impose aux organes de l'Union ainsi qu'aux autorités des Etats membres » ; article 9 nouveau du protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant

558- Composés également de représentants nationaux, les Conseils des ministres réunissent sur une base égalitaire les ministres des Etats membres en fonction de la nature et de la spécificité des questions inscrites à l'ordre du jour, même si une certaine préséance est accordée aux ministres chargés des affaires étrangères et à ceux ayant en charge des questions économiques et financières⁶⁹⁶. Bien entendu, ces organes revêtent également une dimension politique dans la mesure où, même si le ministre peut être un technocrate aguerri, il est « avant tout partie prenante d'un collège gouvernemental, et donc commis à la défense du programme de ce gouvernement »⁶⁹⁷.

559- En tant que tels, les Conseils des ministres restent profondément subordonnés aux Conférences des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui définissent les grandes orientations dont ils assurent l'exécution. Pour autant, l'article 10 paragraphe 3 (a) du traité de la CEDEAO octroie au Conseil des ministres de cette organisation la possibilité de formuler, à l'intention de la Conférence, des recommandations sur toute action visant la réalisation des objectifs communautaires⁶⁹⁸ ; c'est d'ailleurs pourquoi l'une des deux sessions ordinaires tenues par cet organe précède généralement la réunion annuelle de la Conférence. En tout état de cause, les Conseils des ministres disposent non seulement d'un pouvoir normatif qui leur permet d'édicter des règlements, directives et décisions⁶⁹⁹, mais

amendement du traité révisé de la CEDEAO : « La Conférence prend des actes additionnels qui complètent le Traité et y sont annexés. (...) Le respect des actes additionnels s'impose aux Etats membres et aux Institutions de la Communauté.

⁶⁹⁶ Aux termes de l'article 23 du traité de l'UEMOA, « le Conseil réunit les ministres compétents. Les délibérations ne deviennent définitives qu'après vérification par les ministres en charge de l'Economie, des Finances et du Plan, de leur compatibilité avec la politique économique, monétaire et financière de l'Union. Pour les questions politiques et de souveraineté, les Ministres des Affaires Etrangères siégeront au Conseil des Ministres de l'UEMOA ».

Quant à l'article 10 paragraphe 2 nouveau du protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du traité révisé de la CEDEAO, il précise que « le conseil est formé par le Ministre chargé des Affaires de la CEDEAO, le Ministre chargé des Finances et le cas échéant de tout autre Ministre ». On peut supposer avec que la grande variabilité dans la composition du Conseil des ministres peut engendrer des incohérences et des incompréhensions dans les prises de position.

⁶⁹⁷ L. M. Ibriga, S. A. Coulibaly, D. Sanou, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, Université de Ouagadougou, UFR des Sciences Juridiques et Politiques, Précis de droit burkinabè, 2008, 510 p.,-p. 69.

⁶⁹⁸ Article 10.3 a) : « Le Conseil est chargé d'assurer le bon fonctionnement et le développement de la communauté. A cet effet, le conseil, sauf dispositions contraires du Traité ou d'un protocole : (a) formule des recommandations à l'intention de la conférence sur toute action visant la réalisation des objectifs de la communauté ».

⁶⁹⁹ Art. 42 du Traité de l'UEMOA : « Pour l'accomplissement de leurs missions et dans les conditions prévues par le présent Traité (...) le Conseil édicte des règlements, des directives et des décisions ; il peut également formuler des recommandations et/ou des avis ».

aussi d'une compétence d'autorisation en vertu de laquelle ils sont habilités à décider des budgets des organisations⁷⁰⁰.

560- D'un autre côté, les organes intégrés sont principalement les Commissions⁷⁰¹ dont les membres sont des fonctionnaires ou agents de l'organisation, agissant en son nom et pour son compte. A ce titre, ces organes se départissent de l'influence des Etats membres dont ils ne sont pas les représentants, pour se vouer aux intérêts exclusifs des organisations. Le cas de la Commission de la CEDEAO est un exemple typique de ces transmutations inspirées de l'archétype européen, qui ont permis à cette organisation de se mettre au diapason de sa consœur et de redonner de la vigueur au processus d'intégration sous régionale. En effet, il a fallu attendre le protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du traité révisé de la CEDEAO pour que l'ancien Secrétariat exécutif soit transformé en Commission. Outre la consécration d'une nouvelle dénomination, synonyme de plus grandes ambitions, ce protocole a eu pour objet de pallier certaines insuffisances constatées par le passé⁷⁰². Ainsi à l'instar de celle de l'UEMOA, la Commission de la CEDEAO se compose désormais de membres nommés pour leurs compétences avérées dans des domaines clés⁷⁰³. Ceux-ci sont astreints à la loyauté vis-à-vis de l'organisation et bénéficient de privilèges et immunités censés leur permettre d'exercer leurs fonctions en toute indépendance⁷⁰⁴. Alors que le Secrétariat Exécutif était naguère un organe technico-administratif sans réel pouvoir de décision, la Commission de la CEDEAO peut désormais, au même titre que celle de l'UEMOA, exercer pleinement son

Voir également article 9 (b) nouveau du Protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 de la CEDEAO.

⁷⁰⁰ Article 47 du traité de l'UEMOA ; article 10 du traité de la CEDEAO.

⁷⁰¹ Articles 27 et suiv. du traité de l'UEMOA ; article 17 nouveau du Protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 de la CEDEAO.

⁷⁰² Par exemple, alors que l'article 19 paragraphe 3 ancien du traité révisé mettait à la charge du seul Secrétaire exécutif l'ensemble des attributions du Secrétariat, l'article 18 nouveau dudit protocole renoue de façon manifeste avec le principe de la collégialité.

⁷⁰³ Article 27 du Traité de l'UEMOA ; article 17 paragraphe 2 du Protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 de la CEDEAO.

⁷⁰⁴ Article 28 du Traité de l'UEMOA : « Les membres de la Commission exercent leurs fonctions en toute indépendance dans l'intérêt général de l'Union. Ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions de la part d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. Les Etats membres sont tenus de respecter leur indépendance. Lors de leur entrée en fonction, les membres de la Commission s'engagent, par serment devant la Cour de Justice, à observer les obligations d'indépendance et d'honnêteté inhérentes à l'exercice de leur charge. Pendant la durée de leur mandat, ils n'exercent aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non ». Cette disposition est reprise presque in extenso à l'article 18 paragraphe 4 nouveau du Protocole A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 de la CEDEAO.

rôle de garante de la sauvegarde du processus d'intégration. Pour ce faire, elle prend des règlements pour l'exécution des actes édictés par les hautes instances de l'organisation et peut formuler des avis et recommandations à leur endroit⁷⁰⁵. Par ailleurs, elle est investie d'un véritable pouvoir d'initiative en ce qu'elle est tenue de faire des propositions dans la quasi-totalité des domaines d'intervention du Conseil des Ministres. D'ailleurs, son influence se trouve renforcée du seul fait que les propositions qu'elle formule ne peuvent être amendées qu'à l'unanimité des membres du Conseil⁷⁰⁶. Enfin, elle peut contraindre les acteurs, y compris les Etats membres, au respect des dispositions communautaires, en saisissant l'organe juridictionnel de contrôle en cas de manquement⁷⁰⁷.

561- Bien qu'étant encore perfectibles, les organes de direction ont le mérite d'être opérationnels. Ce n'est pas encore le cas d'autres organes mentionnés par les textes des traités mais qui demeurent en gestation. Ainsi, différents actes⁷⁰⁸ créent au sein de la CEDEAO et de l'UEMOA, des Parlements composés de représentants des peuples des Etats membres qui devraient être en principe élus au suffrage universel direct⁷⁰⁹ et qui, dans le cadre de leurs fonctions consultatives⁷¹⁰, devraient pleinement contribuer au processus

⁷⁰⁵ Article 26 du traité de l'UEMOA ; Article 18 paragraphe 4 nouveau du Protocole A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 de la CEDEAO.

⁷⁰⁶ Article 22 du traité de l'UEMOA : « Toutes les fois que le présent Traité prévoit l'adoption d'un acte juridique du Conseil sur proposition de la Commission, le Conseil ne peut faire d'amendement à cette proposition qu'en statuant à l'unanimité de ses membres ».

⁷⁰⁷ Article 15 paragraphe 1 du règlement n°1/96/CM portant règlement des procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA : « Le recours en manquement appartient à la Commission : Si elle estime qu'un Etat membre ne s'est pas conformé aux obligations communautaires, elle adresse à cet Etat, un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations. Si l'Etat ne se conforme pas à cet avis dans le délai imparti par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de Justice (...) ».

⁷⁰⁸ Le traité du 29 janvier 2003 portant création du Parlement de l'Union économique et monétaire ouest africaine, le protocole A/P2/8/94 du 6 août 1994 relatif au Parlement de la Communauté (CEDEAO), le protocole additionnel A/SP3/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du protocole A/P2/8/94, l'acte additionnel A/SA.1/12/16 relatif au renforcement des prérogatives du Parlement de la CEDEAO.

⁷⁰⁹ Article 18 de l'Acte additionnel A/SA 1/12/16 du 17 décembre 2016 relatif au renforcement des prérogatives du Parlement de la CEDEAO : « Les députés du Parlement sont élus par suffrage universel direct par les Etats membres ».

Article 5 du traité du 29 janvier 2003 portant création du Parlement de l'UEMOA : « les Députés sont élus au suffrage universel direct, pour une durée de cinq (5) ans, selon une procédure électorale qui sera déterminée par un acte additionnel de la Conférence, après consultation du Parlement ».

⁷¹⁰ Article 8 de l'Acte additionnel A/SA 1/12/16 du 17 décembre 2016 relatif au renforcement des prérogatives du Parlement de la CEDEAO : « Le parlement exprime son avis lors de l'adoption des actes communautaires par avis ou avis conformes ».

décisionnel⁷¹¹. Pour l'heure, et dans l'attente de la mise en œuvre effective des élections au suffrage universel direct, les députés siégeant au sein des différents parlements sont désignés par les organes législatifs nationaux⁷¹².

562- En tout état de cause, même si le contenu et l'équilibre des pouvoirs ne sont pas toujours assurés à l'identique, le système institutionnel des organisations ouest-africaines tire clairement son inspiration du modèle européen. On y perçoit justement ce souci d'assurer une représentation des différentes légitimités, à savoir la légitimité intergouvernementale incarnée dans la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement et le Conseil des Ministres ainsi que la légitimité démocratique incarnée dans les parlements, les impératifs d'intégration portés par la Commission ainsi que le contrôle de la bonne application du droit assuré par une Cour de justice. Ce « quadrilatère institutionnel »⁷¹³ devrait en principe faciliter la concrétisation des différentes politiques, notamment en matière de libre circulation des personnes.

563- Or, ces organes font preuve d'une inertie qui ne paraît nullement justifiée au regard de la configuration actuelle du droit communautaire ouest-africain.

⁷¹¹ Article 7 a) de l'Acte additionnel A/SA 1/12/16 du 17 décembre 2016 relatif au renforcement des prérogatives du Parlement de la CEDEAO : « (...) le Parlement est impliqué dans tous les actes relatifs aux politiques d'intégration économique et monétaire de la CEDEAO ou au Traité ».

Article 14 du traité du 29 janvier 2003 portant création du Parlement de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : « Le Parlement est chargé du contrôle démocratique des organes de l'Union et participe au processus décisionnel de l'Union dans les conditions fixées par le présent Traité ».

⁷¹² Article 31 du traité du 29 janvier 2003 portant création du Parlement de l'Union économique et monétaire ouest-africaine : « Dans l'attente de l'élection des Députés au suffrage universel direct, les Députés au Parlement sont désignés par l'Organe législatif de chaque Etat membre ».

Article 18. 1. g) de l'Acte additionnel A/SA 1/12/16 du 17 décembre 2016 relatif au renforcement des prérogatives du Parlement de la CEDEAO : « En attendant l'élection des députés par les citoyens des Etats membres, les assemblées nationales des Etats membres ou les institutions ou organes équivalents élisent les députés du Parlement en leur sein ».

⁷¹³ R. Mehdi, « L'imitation du modèle de l'Union Européenne dans d'autres contextes régionaux », in M. Velano (dir.), *L'avenir des organisations internationales : Perspectives juridiques*, XIXème Colloque de la société italienne de droit internationale, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 459-483. p. 467.

B- Une inaction regrettable des organes communautaires

564- L'observation de l'expérience de l'Union européenne démontre que plusieurs actes ont été adoptés⁷¹⁴ par différentes institutions, au fil du temps et de l'évolution du contexte, dans l'optique d'assurer l'effectivité du principe de libre circulation des personnes consacré dans les différents traités successifs. Au nombre de ces actes, figure en bonne place, la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres⁷¹⁵. De l'aveu des officiels européens, cette directive a été adoptée afin de « renforcer les différents actes législatifs (...) et de tenir compte de l'abondante jurisprudence liée à la libre circulation des personnes »⁷¹⁶. La directive 2004/38/CE vise entre autres « à encourager les citoyens de l'Union à exercer leur droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, à réduire au strict nécessaire les formalités administratives, à apporter une meilleure définition du statut de membre de la famille et à limiter les possibilités de refus d'entrée ou de suppression du droit de séjour »⁷¹⁷. Ainsi, en renforçant l'assise juridique de la libre circulation des personnes, la directive 2004/38/CE, tout comme les normes qui l'ont précédé ou suivi, a joué un rôle indéniable dans le renforcement de l'effectivité de la liberté circulation et ont contribué à faire de l'Union européenne, un véritable espace de liberté et de mobilité pour ses citoyens⁷¹⁸.

565- En comparaison, le régime juridique de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA n'a pas pu bénéficier d'un droit dérivé aussi fructueux alors même que le droit primaire avait posé les bases d'une évolution similaire. Rappelons à cet

⁷¹⁴ Nous pouvons citer entre autres la directive 90/365/CEE du Conseil relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non-salariés ayant cessé leur activité professionnelle, la directive 90/366/CEE du Conseil relative au droit de séjour des étudiants et la directive 90/364/CEE du Conseil relative au droit de séjour.

⁷¹⁵ Voir à ce propos, J-Y. Carlier, « Le devenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne : regard sur la directive 2004/38 », *Cahiers de droit européen*, 2006, n°1-2, p. 13-34.

⁷¹⁶ O. Marzocchi, « Libre circulation des personnes », *Fiches thématiques sur l'Union Européenne*, Parlement européen, 2020, disponible sur <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/147/la-libre-circulation-des-personnes> consulté le 12 juillet 2020.

⁷¹⁷ Idem.

⁷¹⁸ Idem.

effet que les systèmes institutionnels de la CEDEAO et de l'UEMOA sont composés d'organes de décision et d'exécution, notamment les Conférences des Chefs d'Etat et de Gouvernement et les Conseil de Ministres, dont le rôle est de permettre à ces organisations de réaliser les objectifs qui leur ont été assignés. Si les organes de décision, placés au sommet de l'édifice, définissent les politiques et donnent des instructions, les organes d'exécution, que sont les Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA, assurent, pour leur part, la mise en œuvre des politiques définies. Quel que soit leur positionnement, ces organes assument, d'une manière ou d'une autre, une responsabilité certaine quant à l'élaboration du droit communautaire. Ainsi, en plus de leur fonction d'impulsion consistant à fixer les orientations générales, les différentes Conférences des Chefs d'Etats et de Gouvernement disposent du pouvoir exclusif d'édiction du droit primaire et de celui de prendre des actes additionnels annexés aux Traités. Les Conseils des ministres, quant à eux, ont vocation à arrêter des règlements, directives et décisions ainsi que des avis et recommandations⁷¹⁹, dans le cadre de la mise en œuvre des orientations générales. Bien que n'exerçant pas directement la fonction normative⁷²⁰, les Commissions peuvent, quant à elles, proposer aux organes de décision les recommandations et avis qu'elles jugent utiles à la préservation et au développement des organisations. Bien plus, de par leur pouvoir d'initiative et de proposition, elles influencent considérablement l'élaboration du droit communautaire.

566- A l'analyse, ces pouvoirs normatifs étendus contrastent avec le constat de nombreux vides juridiques et l'incomplétude avérée du droit de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Pourtant, plusieurs dispositions confient explicitement à certains organes, et principalement au Conseil des ministres et à la Commission, la charge d'édicter les actes nécessaires à l'effectivité du principe de libre circulation des personnes. C'est notamment ce qui ressort de l'article 91 paragraphe 2 du traité de l'UEMOA, dans

⁷¹⁹ Conformément à l'Acte Additionnel A/SA.3/01/10 portant amendement de l'article 9 nouveau du Traité de la CEDEAO tel qu'amendé par le protocole additionnel A/SP1/06/06, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO adopte des Règlements, des Directives et des Décisions.

⁷²⁰ La Commission de la CEDEAO est habilitée à prendre des règlements d'exécution des actes pris par les autres organes cités. Article 9 nouveau du Traité de la CEDEAO tel qu'amendé par le protocole additionnel A/SP1/06/06 du 14 juin 2006.

Article 26 du traité de l'UEMOA : « La Commission exerce, en vue du bon fonctionnement et de l'intérêt général de l'Union, les pouvoirs propres que lui confère le présent Traité. A cet effet, elle : - transmet à la Conférence et au Conseil les recommandations et les avis qu'elle juge utiles à la préservation et au développement de l'Union ; - exerce, par délégation expresse du Conseil et sous son contrôle, le pouvoir d'exécution des actes qu'il prend ».

une logique assez proche de celle de l'article 49 du Traité de Maastricht⁷²¹ (article 46 TFUE), dispose que : « le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement, arrête dès l'entrée en vigueur du présent Traité, par voie de règlement ou de directive, les dispositions utiles pour faciliter l'usage effectif des droits prévus au paragraphe 1 ». Le paragraphe 3 du même article indique par ailleurs que « le Conseil adopte des règles : a) précisant le régime applicable aux membres des familles des personnes faisant usage de ces droits ; b) permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit la continuité de la jouissance des prestations susceptibles de leur être assurées au titre des périodes d'emploi successives sur le territoire de tous les Etats membres ; c) précisant la portée des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ». L'importance de cette intervention des organes communautaires est également évoquée relativement aux libertés connexes⁷²². Ainsi l'article 92 paragraphe 3 du traité de l'UEMOA indique que « le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement, arrête dès l'entrée en vigueur du présent Traité, par voie de règlement ou de directive, les dispositions utiles pour faciliter l'usage effectif du droit d'établissement ». Des dispositions similaires existent dans le droit de la CEDEAO, notamment l'article 5 paragraphe 6 du Protocole additionnel A/ SP 2/5/90 qui prévoit que « sur recommandation de la

⁷²¹ Article 49 du traité de Maastricht : « Dès l'entrée en vigueur du présent traité, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 B et après consultation du Comité économique et social, arrête, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser progressivement la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article 48, notamment :

- a) en assurant une collaboration étroite entre les administrations nationales du travail,
- b) en éliminant, selon un plan progressif, celles des procédures et pratiques administratives, ainsi que les délais d'accès aux emplois disponibles découlant soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement conclus entre les États membres, dont le maintien ferait obstacle à la libération des mouvements des travailleurs,
- c) en éliminant, selon un plan progressif, tous les délais et autres restrictions, prévus soit par les législations internes, soit par des accords antérieurement conclus entre les États membres, qui imposent aux travailleurs des autres États membres d'autres conditions qu'aux travailleurs nationaux pour le libre choix d'un emploi,
- d) en établissant des mécanismes propres à mettre en contact les offres et les demandes d'emploi et à en faciliter l'équilibre dans des conditions qui écartent des risques graves pour le niveau de vie et d'emploi dans les diverses régions et industries ».

⁷²² Concernant le droit d'établissement, l'article 92 paragraphe 4 et 5 prévoit que « le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement, arrête dès l'entrée en vigueur du présent Traité, par voie de règlement ou de directive, les dispositions utiles pour faciliter l'usage effectif du droit d'établissement. 5) L'article 91, paragraphe 3, n'est applicable, mutatis mutandis. L'article 93 relatif à la libre prestation des services, précise pour sa part que « l'article 91, paragraphe 3, et l'article 92, paragraphes 2 et 4, sont applicables, mutatis mutandis ».

Commission et sur proposition du Conseil, les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui soumettent dans un Etat Membre au moins, l'accès à certaines activités non salariées (professions libérales et non libérales) et leur exercice à des mesures de protection ou de restriction, feront l'objet de décisions de la Conférence visant à leur coordination et à leur harmonisation ». Cette disposition est à rapprocher de l'article 59 du Traité révisé qui prévoit que « les Etats Membres s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées en vue d'assurer aux citoyens de la Communauté, la pleine jouissance des droits visés au paragraphe 1 du présent article. Les Etats Membres s'engagent à prendre, au niveau national, les dispositions nécessaires pour assurer l'application effective des dispositions du présent article ».

567- A l'analyse, la configuration adoptée postule la définition des grands principes par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, à travers l'adoption d'actes de droit primaire, puis l'intervention du Conseil des Ministres en vue d'assurer la mise en œuvre effective des droits définis. Dans ce schéma, le rôle central de la Commission reste prépondérant dans la mesure où c'est à elle qu'il revient en amont de prendre des initiatives ou de soumettre des projets de textes aux organes de décision. En aval, elle est également chargée de veiller à la bonne application des orientations définies aussi bien à travers les règlements d'exécution qu'elle édicte que par le suivi régulier qu'elle assure. La contribution du Parlement est loin d'être négligeable dans la mesure où il est obligatoirement consulté pour les questions se rapportant à la libre circulation des personnes⁷²³. Au surplus, il est intéressant de noter que l'article 18 du traité relatif au Parlement de l'UEMOA dispose que : « lorsque le Parlement relève des dysfonctionnements dans l'accomplissement des missions dévolues à la Commission par le Traité de l'Union, il peut, de façon graduelle : - interpellier la Commission - saisir le Comité - saisir le Conseil - voter une motion de censure contre la Commission ou saisir la Conférence ».

568- Dès lors, il est étonnant de constater que plusieurs décennies après l'entrée en vigueur du traité révisé de la CEDEAO et du traité de l'UEMOA, ces dispositions n'ont pas encore été pleinement exploitées, dans le domaine de la libre circulation des personnes. Pourtant,

⁷²³ Article 18 du traité relatif au Parlement de l'UEMOA : « L'avis conforme du parlement est requis dans les domaines suivants : (...) l'adoption ou la révision de tous les actes communautaires relatifs aux politiques d'intégration économique et monétaire de la CEDEAO, à savoir, commerce, douanes, libre circulation des personnes, des biens et services, infrastructure, coopération monétaire, industries et mines, promotion des investissements ».

les formulations utilisées ne laissent pas de doute quant à l'obligation mise à la charge des organes communautaires de mener les diligences nécessaires à l'adoption effective des actes nécessaires. On peut même aller plus loin et indiquer que le recours à formule « dès l'entrée en vigueur du présent traité », dans certaines dispositions issues du traité de l'UEMOA, implique une certaine immédiateté du délai d'exécution de cette obligation. Dès lors, on serait fondé à voir dans cette inertie, une carence qui aurait été aisément sanctionnée si le droit communautaire ouest-africain admettait un tel recours. A ce propos, il y a lieu de mettre en relief l'avis n° 03/96 à travers lequel la Cour de Justice de l'UEMOA déplore l'absence des dispositions pertinentes d'application en matière de liberté d'établissement : « Toutefois l'établissement de l'agrément unique, qui consacre la libéralisation du marché bancaire, appelle l'application effective des libertés de circulation des biens, des services et des personnes, notamment la liberté d'établissement des professions commerciales et libérales dont les principes sont solennellement annoncés dans le Traité constitutif de l'UEMOA, mais sans que les dispositions pertinentes d'application ne soient prises »⁷²⁴.

569- D'ailleurs, *in fine*, l'importance des vides juridiques et leur impact négatif sur l'effectivité de libre circulation des personnes ne permettent plus d'y voir de simples lacunes qui seraient dues « non seulement à ce que le législateur n'étant pas parfait, des cas qui auraient dû retenir son attention lui ont échappé, mais encore à ce qu'il est pratiquement impossible de prévoir tous les cas qui à l'avenir se présenteront dans la pratique »⁷²⁵. Tout porte à croire que la réalisation de cette liberté est confrontée à de véritables « carences fondamentales »⁷²⁶, dans la mesure où l'ensemble du droit de la libre circulation des personnes fait figure « d'un palais inachevé auquel il manquerait des éléments essentiels tels qu'une partie du toit ou un escalier pour qu'il puisse remplir normalement son rôle »⁷²⁷.

⁷²⁴ CJUEMOA, 10 décembre 1996, Demande d'avis de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) relative au projet d'agrément unique pour les banques et établissement financiers de l'UEMOA, Avis n°03/96, https://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/avis_bceao_1.pdf consulté le 28 septembre 2023.

⁷²⁵ E. Giraud, « Le droit international et la politique », *RCADI*, vol. 110, 1963 (III), pp. 423-801, p. 584.

⁷²⁶ *Idem.*

⁷²⁷ *Idem.*

570- Symboles de l'incomplétude du cadre normatif de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, ces vides juridiques se traduisent surtout par de nombreuses incertitudes sur le champ d'application de cette liberté communautaire.

Paragraphe II : Une incomplétude, source d'incertitudes sur le champ d'application de la libre circulation des personnes

571- Après avoir examiné les dispositions en vigueur, il est loisible de constater que des pans importants du régime juridique de la libre circulation des personnes mis en place par la CEDEAO et l'UEMOA demeurent entourés de diverses incertitudes. Celles-ci tiennent aussi bien au champ d'application personnel du principe (A) qu'à son champ d'application matériel (B).

A- Les incertitudes relatives au champ d'application personnel

572- Dans le droit de la CEDEAO, le champ d'application personnel de la libre circulation s'ordonne principalement autour de la notion de citoyen, conformément à l'article 59 paragraphe 1 du Traité révisé de la CEDEAO qui précise que « les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrée, de résidence et d'établissement et les Etats membres s'engagent à reconnaître ces droits aux citoyens de la Communauté sur leurs territoires respectifs conformément au protocole y afférent ». Dès lors, cette notion centrale a fait l'objet d'un effort de clarification. Ainsi, initialement, le protocole A/SP. 1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, dont l'article 1^{er} avait défini le « Citoyen de la Communauté », comme « le citoyen de tout Etat membre ». Par la suite, la CEDEAO s'est dotée d'une définition propre du « citoyen de la CEDEAO », consacrée, notamment dans le protocole A/P3/5/82 portant Code de la citoyenneté de la Communauté du 29 mai 1982 qui fait autorité jusqu'à ce jour. Depuis son entrée en vigueur, le citoyen de la CEDEAO est le Citoyen de l'Etat membre qui remplit les conditions définies par l'article 1^{er} du protocole⁷²⁸.

⁷²⁸ L'article 1^{er} du protocole A/P3/5/82 portant Code de la citoyenneté de la Communauté du 29 mai 1982 fixe les critères de fond et de forme permettant de définir qualité de citoyen. Pour un examen plus approfondi, voir supra « le concept de citoyen dans le droit de la CEDEAO ».

573- On le voit, cet effort de définition permet de clarifier le concept citoyen et de consacrer une interprétation uniforme de cette notion centrale. Pourtant, les autres notions importantes du droit de la libre circulation n'ont pas reçu la même attention et demeurent entourées d'incertitudes. Ainsi, force est de constater que les bénéficiaires des droits définis ne sont pas encore suffisamment précisés, qu'il s'agisse des personnes physiques, notamment les travailleurs et les membres de leurs familles, ou encore des personnes morales, notamment les sociétés et les autres personnes morales. Cette situation est due à la carence des organes habilités dans l'adoption des actes de droit dérivé initialement prévus par le traité et les protocoles posant les règles de base.

574- Ainsi, le travailleur, bénéficiaire principal de la libre circulation des personnes n'est pas identifié selon des critères précis. Certes, l'article 1er du Protocole additionnel A/SP1/7/86 de la CEDEAO en date du 1^{er} juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement définit « le travailleur migrant ou migrant », comme « tout citoyen, ressortissant d'un Etat membre, qui s'est déplacé de son pays d'origine pour se rendre sur le territoire d'un autre Etat membre dont il n'est pas originaire et qui cherche à occuper un emploi » ; mais cette définition sommaire, qui assimile travailleur et migrant, n'offre aucune précision sur le contenu de la notion. Dans le même ordre d'idées, le recours à l'article 1er de l'acte additionnel A/SA.5/07/13 relatif à la Convention générale de la sécurité sociale des Etats membres de la CEDEAO n'offre pas plus de satisfaction, dans la mesure où cette disposition présente le travailleur comme « toute personne considérée comme travailleur salarié ou assimilé à un travailleur salarié selon la législation de la partie contractante en cause ». Outre le fait que cette définition n'a pas été consacrée pour les besoins de la libre circulation des personnes, il y a lieu de noter que le renvoi aux législations nationales qui en ressort est pleinement justifié en matière de sécurité sociale, sans l'être pour autant dans le domaine de la libre circulation des personnes.

575- Le flou inhérent aux lacunes du droit de la libre circulation se perçoit également au sujet des membres de la famille des travailleurs qui ne sont pas encore clairement identifiés, en dépit des dispositions qui leur reconnaissent des prérogatives. En ce sens, il est à noter que l'article 91 paragraphe 2 a du Traité de l'UEMOA précisant que « selon la procédure prévue au paragraphe 2, le Conseil adopte les règles précisant le régime applicable aux membres de la famille des personnes faisant usage de ces droits », n'a pas toujours pas connu d'application. C'est surtout au niveau des sociétés et des autres personnes morales

que le silence des textes de la CEDEAO et de l'UEMOA reste le plus problématique. En effet, il est loisible de constater qu'en dehors des principes de base posés par les traités, très peu de dispositions sont consacrées à ces acteurs qui restent pourtant incontournables en matière de liberté d'établissement et de prestation de service. Dès lors, un groupement juridique pourrait difficilement se prévaloir de ces libertés communautaires en s'appuyant sur le droit produit par ces organisations. Dans le cas de l'UEMOA, ce silence pourrait être mis en relation avec l'existence de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA) dont le traité a été signé le 17 octobre 1993, par quatorze États au nombre desquels figurent tous les États membres de l'UEMOA. Au regard de la vocation de l'OHADA à réaliser l'uniformisation générale du droit des affaires en Afrique, on serait tenté de recourir à la définition de la société consacrée par cette organisation pour combler le vide observé au niveau de l'UEMOA. C'est sans doute cette solution que préconise Ahmadou Yaya Sarr, lorsqu'il affirme que « contrairement au législateur communautaire européen qui, pour faciliter la liberté d'établissement et de prestation de services, est obligé de mettre en place une législation nouvelle, celui de l'UEMOA pourra dans une majorité des cas bénéficier de la complémentarité du droit communautaire de l'OHADA qui a déjà été consacré dans l'espace UEMOA »⁷²⁹.

576- Pour autant, une telle position serait contestable dans la mesure où elle irait à l'encontre de l'autonomie des ordres juridiques sans laquelle, il ne serait pas possible, selon Ahmadou Yaya Sarr, aux organisations « d'atteindre les objectifs et les effets qui ont présidé à leur consécration »⁷³⁰. C'est également en vertu de cette autonomie des ordres juridiques qu'on ne saurait invoquer au sein de la CEDEAO, les définitions posées par l'OHADA, et ce d'autant plus, que plusieurs États ouest-africains ont choisi de ne pas adhérer à l'œuvre d'harmonisation du droit des affaires⁷³¹.

577- Cette incertitude s'étend au champ matériel du droit de la libre circulation des personnes.

⁷²⁹ A. Y. Sarr, *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, p. 387, § 38, <https://books.openedition.org/puam/401?lang=fr> consulté le 20/05/2019.

⁷³⁰ Idem.

⁷³¹ Parmi les États membres de la CEDEAO, la Gambie, le Ghana, le Liberia, le Nigeria, la Sierra Leone et le Cap Vert ne se sont pas membres de l'OHADA.

B- Les incertitudes relatives au champ d'application matériel

578- La multiplication des vides juridiques dans le droit de la libre circulation des personnes entraîne de nombreuses incertitudes relativement à la définition du champ matériel de ce principe au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA.

579- Plusieurs constats permettent d'étayer cette insuffisance qui se traduit principalement par l'absence de mise en œuvre des dispositions du droit primaire. Ainsi, les actes additionnels A/SA.2/07/14 et A/SA.3/07/14 en date du 11 juillet 2014, dont l'objet était d'introduire des réformes du droit de résidence destinées à faciliter la mise en œuvre de la libre circulation des personnes⁷³², prescrivent tous les deux en leurs articles 2, la création de comités de suivi ainsi que l'adoption de règlements censés définir la composition et le fonctionnement de ces comités. Ces règlements d'application n'ayant pas été pris à ce jour, l'effectivité de ce dispositif n'est nullement établie, nonobstant les nombreuses attentes liées à l'importance de la réforme de 2014 pour le déploiement du principe de libre circulation des personnes. Si les raisons pour lesquelles ces actes n'ont pas été pris ne sont pas clairement déterminées, cette inertie reste d'abord imputable aux organes communautaires qui ont la responsabilité de la mise en place de ce dispositif censé contribuer à l'effectivité de la libre circulation des personnes.

580- Au surplus, on note que plusieurs notions centrales n'ont pas été clairement définies. Il en est ainsi des notions d'« emploi » ou de « service » qui demeurent indéterminées alors que les textes communautaires visent à garantir le libre accès à l'emploi ou encore la libre prestation des services.

⁷³² Il s'agit des textes ci-après :

- Acte additionnel A/SA.2/07/14 portant amendement de l'alinéa 9 de l'article 1^{er} du Protocole A/SP 1/7/85 sur le code de conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes le droit de résidence et d'établissement ;
- Acte additionnel A/SA.3/07/14 abrogeant les articles 5, 6, 7, 8, et 9 relatif à la carte et permis de résidence du chapitre III du Protocole A/SP/1/7/86 sur la mise en œuvre de la seconde phase (droit de résidence) du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement

Article 2 des actes précités : « En vue d'assurer la mise en œuvre effective du présent Acte additionnel, la Commission de la CEDEAO veille à la mise en place d'un comité de suivi et d'évaluation chargé du suivi et de la mise en œuvre dudit Acte additionnel, en particulier sur les questions de sécurité. 2. Un Règlement d'exécution définit la composition et le fonctionnement du comité de suivi et d'évaluation tel que prévu par l'alinéa 1er du présent article.

581- Dans le même ordre d'idées, il y a lieu d'évoquer les problématiques découlant du manque de clarté des notions d'« ordre public », de « sécurité publique » et de « santé publique », qui tout comme ou celles de fonction publique au niveau de l'UEMOA ou d'Autorité Publique au niveau de la CEDEAO, déterminent des champs dans lesquels la libre circulation des personnes ne peut valablement déployer ses effets. De fait, alors que l'étendue des droits concédés demeure largement méconnue, la portée des exceptions et des limites aux libertés communautaires n'est pas suffisamment étayée pour assurer l'effectivité et la garantie optimale des droits octroyés. En l'absence de toute précision, ces concepts qui justifient les limitations à la libre circulation des personnes renvoient, selon les mots de Ahadzi-Nonou Koffi, à des « considérations assez extensives, élastiques et malléables à la volonté des Etats »⁷³³.

582- Ainsi, le contenu des notions censées encadrer les mesures prises par les Etats demeure indéterminé. A titre de comparaison, les modalités du contrôle sur les mesures d'ordre public ont été spécifiées par la suite dans l'Union européenne, à travers la directive 2004/38 du 29 avril 2004, qui prévoit que : « les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu. (...) Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention ne peuvent être retenues »⁷³⁴.

583- En outre, sur le plan de la santé publique, aucune liste ou critère n'est établi pour identifier les maladies ou infirmités justifiant éventuellement des restrictions à la libre circulation. A ce propos, il convient de rappeler les efforts mis en œuvre par les organes de l'Union européenne pour encadrer l'exception liée à la santé publique. Ainsi, une liste des maladies et infections concernées avait été dressée initialement à l'annexe A à la directive

⁷³³ A.-N. Koffi, « La Citoyenneté Régionale face aux Enjeux de la Libre Circulation et du Droit à l'Établissement dans l'Espace CEDEAO », in Institut de l'Afrique de l'Ouest, *Analyses Critiques et Stratégies d'Action*, n°3, 2013, 55 p., p.32, disponible sur <https://wai-iao.ecowas.int/images/pdf/WAIanalysisandactionstrategies/Koffi%20Ahadzi3.pdf> consulté le 05/06/2019.

⁷³⁴ Article 27 paragraphe 2 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

64/221/CEE du 14 février 1964⁷³⁵ ; par la suite, cette modalité de définition a été abandonnée avec l'article 29 paragraphe 1 de la directive 2004/38 du 29 avril 2004⁷³⁶ qui précise que « les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil ».

584- Par ailleurs, le problème de l'incertitude se pose avec d'autant plus d'acuité que le droit ouest africain de la libre circulation énonce, à côté du triptyque classique « ordre public- sécurité public – santé publique », d'autres exceptions dont l'imprécision conduit à étendre considérablement la faculté reconnue aux Etats membres de restreindre la libre circulation des personnes pour la sauvegarde de leurs intérêts. Il en va ainsi de la notion de bonnes mœurs figurant à l'article 14 du Protocole additionnel A/SP1/7/86 de la CEDEAO du 1er juillet 1986 qui stipule que « le travailleur migrant travailleur migrant et les membres de sa famille en situation régulière ne peuvent être expulsés de l'Etat membre d'accueil, que pour des motifs de sécurité nationale, d'ordre public ou de bonnes mœurs ». Il en va de même pour l'expression « autres raisons d'intérêt général » qui apparaît à l'article 94 du Traité de l'UEMOA : « les États membres peuvent maintenir des restrictions à l'exercice, par des ressortissants d'autres États membres ou par des entreprises contrôlées par ceux-ci, de certaines activités lorsque ces restrictions sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou par d'autres raisons d'intérêt général ». Cette expression n'est pas sans rappeler la notion de « raison impérieuse d'intérêt général » apparue dans la jurisprudence de la Cour justice de l'Union Européenne « pour compléter les exceptions expresses prévues dans le Traité » et qui selon Vassilis Hatzopoulos sont venues « offrir plus de flexibilité aux Etats pour protéger des intérêts dignes qui ne figurent point dans le texte du traité »⁷³⁷. A cet égard, il est intéressant de

⁷³⁵ Directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, JOCE, 4-4-1964, n° 850/64.

⁷³⁶ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 74/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE ET 93/96/CEE. JOUE, 2004-04-30, n° L 158/77.

⁷³⁷ Idem.

noter que les institutions de l'UE n'ont pas hésité à formaliser cette notion d'origine jurisprudentielle en en la définissant dans le préambule de la directive européenne relative aux services⁷³⁸.

585- C'est le lieu d'indiquer qu'une incertitude subsiste relativement à la signification exacte du concept de « migrant inadmissible », dans la mesure où l'article 4 du protocole de la CEDEAO A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation, le droit de résidence et d'établissement, réserve aux Etats, « le droit de refuser l'entrée sur leurs territoires à tout citoyen de la Communauté entrant dans la catégorie des immigrants inadmissibles aux termes de leurs lois et règlements en vigueur ». Alors qu'on pourrait croire à l'assimilation de l'immigrant inadmissible à l'immigrant en situation irrégulière, l'article 19 de la décision A/DEC.2/5/90 portant institution d'une carte de résident des Etats membres de la CEDEAO a introduit une distinction entre les deux notions, en affirmant « le droit souverain de chacun des Etats membres de procéder à l'expulsion de tout ressortissant d'un autre Etat membre dès lors qu'il serait en situation irrégulière ou considéré comme migrant inadmissible, et ce dans les conditions prescrites par les textes en vigueur au niveau de la Communauté ». Ainsi que le note Ahadzi-Nonou Koffi, « la question se pose d'autant plus que le concept de migrant inadmissible n'est pas défini par la décision communautaire et que les critères devant permettre de l'identifier ou de le déterminer objectivement n'ont pas été précisés ni énoncés »⁷³⁹.

⁷³⁸ Préambule de la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur : « La notion de "raisons impérieuses d'intérêt général" à laquelle se réfèrent certaines dispositions de la présente directive a été élaborée par la Cour de justice dans sa jurisprudence relative aux articles 43 et 49 du traité et est susceptible d'évoluer encore. Cette notion, au sens que lui donne la jurisprudence de la Cour, couvre au moins les justifications suivantes: l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique, au sens des articles 46 et 55 du traité, le maintien de l'ordre social, des objectifs de politique sociale, la protection des destinataires de services, la protection des consommateurs, la protection des travailleurs, y compris la protection sociale des travailleurs, le bien-être des animaux, la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la lutte contre la fraude, la lutte contre la concurrence déloyale, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire, la protection des créanciers, la protection de la bonne administration de la justice, la sécurité routière, la protection de la propriété intellectuelle, des objectifs de politique culturelle, y compris la sauvegarde de la liberté d'expression de différentes composantes, notamment les valeurs sociales, culturelles, religieuses et philosophiques de la société, la nécessité de garantir un niveau élevé d'éducation, le maintien du pluralisme de la presse et la promotion de la langue nationale, la préservation du patrimoine historique et artistique national, et la politique vétérinaire. JOUE, L 376 du 27.12.2006, p. 36-68.

⁷³⁹ A-N. Koffi, « La Citoyenneté Régionale face aux Enjeux de la Libre Circulation et du Droit à l'Établissement dans l'Espace CEDEAO », in Institut de l'Afrique de l'Ouest, *Analyses Critiques et Stratégies d'Action*, n°3, 2013, 55 p., p. 45, <https://wai-iao.ecowas.int/images/pdf/WAIanalysisandactionstrategies/Koffi%20Ahadzi3.pdf> consulté le 05/06/2019.

586- Au regard de la prolifération de vides juridiques qui traduisent assurément l'incomplétude du droit écrit régissant la matière de la libre circulation des personnes, il semble logique de porter l'attention sur le rôle supplétif que pourrait assurer la jurisprudence en pareille occurrence. Toutefois, celle-ci recèle également quelques lacunes.

Section II

Les lacunes de la jurisprudence communautaire

587- Face à la carence du législateur, les juges ont un rôle déterminant à jouer dans la construction⁷⁴⁰ et l'édification des principes de base du droit communautaire ouest africain, et notamment de ceux de la liberté de circulation des personnes. François Geny affirmait à ce propos que « le législateur, qui n'entreprend pas lui-même les réformes nécessaires, doit être censé de par sa mission même, laisser place à la création du droit par le juge »⁷⁴¹. Ainsi, là où le néant subsiste, le juge devrait s'évertuer à créer ex nihilo ; là où l'obscurité des textes est flagrante, il devrait s'atteler à privilégier une interprétation constructive et utilitaire pour assurer la viabilité et le développement des libertés communautaires. L'exemple de la Cour de justice de l'Union européenne démontre à souhait cette faculté créatrice des juges « voués à résoudre des contradictions qui ne sont pourtant que le reflet d'hésitations politiques »⁷⁴². Cette Cour a d'ailleurs consacré une obligation de dire le droit dès 1957 dans l'arrêt *Algera et autres*⁷⁴³ en affirmant la nécessité, en l'absence de règles fixées par le traité, de s'inspirer des principes généralement admis par le droit des États membres.

588- Pour autant, ce rôle supplétif n'est pas pleinement rempli en ce qui concerne la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. A la différence du droit de l'Union européenne, il apparaît, à l'analyse, que le silence des juges communautaires

⁷⁴⁰ P. Pescatore, « Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l'Europe », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 26, N°1, Janvier-mars 1974, pp. 5-19, p. 18 disponible sur https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1974_num_26_1_15413 consulté le 20 juillet 2020.

⁷⁴¹ F. GénY, *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, 2e éd., Paris, LGDJ, 1954, p. 324, p. 313.

⁷⁴² M. Delmas-Marty, *Le relatif et l'universel : les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2004, 439 p., p.13.

⁷⁴³ CJCE, 12 juillet 1957, Mlle Dineke Algera, M. Giacomo Cicconardi, Mm Simone Couturaud, M. Ignazio Genuardi, Mme Félicie Steichen contre Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Aff.7/56, 3/57 à 7/57, ECLI:EU:C:1957:7.

(Paragraphe I) ainsi que les hésitations multiples (Paragraphe II) contribuent à accentuer l'insuffisance constatée du point de vue normatif.

Paragraphe I : Le silence des juges communautaires

589- Le silence des juges communautaires ouest-africains peut surprendre à plus d'un titre. Le fait est que ceux-ci disposent de pouvoirs juridictionnels relativement étendus (A) qui contrastent avec leur faible apport dans la réalisation de la libre circulation des personnes (B).

A- Des pouvoirs juridictionnels relativement étendus

590- D'emblée, il convient de s'accorder sur la notion de juge communautaire. Celle-ci concerne au premier chef, le juge national considéré comme « le juge de droit commun du droit communautaire »⁷⁴⁴. En effet, comme le note Euloge Akpo, juge rapporteur à la Cour de Justice de l'UEMOA, « Les juges nationaux sont des instruments principaux de l'effectivité du droit positif communautaire, car ils sont appelés à exercer l'office de contrôle de l'application du droit communautaire au plan national ; peu importe la matière de droit dans laquelle ils interviennent : droit constitutionnel, droit administratif, droit commercial, droit civil, droit fiscal, etc. L'essentiel est que le contentieux soumis au juge soit régi par un acte communautaire : un traité, un protocole additionnel, un acte additionnel, une décision, un règlement, une directive, etc. Le cas échéant, un citoyen qui s'estime lésé ou abusé dans l'exercice d'un droit communautaire peut alors saisir un juge national, aux fins de l'amener à exercer son contrôle sur l'application du droit communautaire »⁷⁴⁵.

591- A côté du juge national, la notion de juge communautaire s'applique aussi aux juridictions régionales instituées pour assurer le respect du droit relativement à

⁷⁴⁴ A. Sow, « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *Civitas Europa*, 2016, n° 37, p. 351-370, p. 351, <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2016-2-page-351.htm> consulté le 04 novembre 2021.

⁷⁴⁵ E. Akpo, « le juge et le défaut de transposition des directives dans l'espace UEMOA », Communication http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/communication_rentree_judiciaire_cj_uemoa_2021vf.pdf consulté le 10 novembre 2021.

l'interprétation et l'application des Traités⁷⁴⁶. En la matière, l'articulation entre le niveau national et le niveau communautaire est marquée, selon Euloge Akpo, par le principe de « subsidiarité juridictionnelle »⁷⁴⁷, emprunté au système européen⁷⁴⁸ et caractérisé par une compétence de principe au profit du juge national et une compétence subsidiaire du juge communautaire régional.

592- En ce qui concerne la sous-région ouest-africaine, différents actes de droit primaire et dérivé organisent la fonction juridictionnelle dans l'UEMOA et dans la CEDEAO. Ainsi, la Cour de justice de l'UEMOA est instituée par l'article 38 alinéa 1 du Traité de l'UEMOA et organisée par le Protocole additionnel n°1 relatif aux Organes de contrôle ainsi que l'Acte additionnel n°10/96 du 10 mai 1996 portant statut de la Cour de justice de l'UEMOA qui lui donne le statut d'une juridiction permanente⁷⁴⁹. Cette juridiction bénéficie également des dispositions du règlement n°1/96/CM du 5 juillet 1996 portant règlement des procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA. La Cour de justice de la CEDEAO a été créée, quant à elle, par le Protocole A/P/17/91 signé le 6 juillet 1991 à Abuja, avant de connaître une importante réforme avec l'adoption du Protocole A/SP.1/01/05 signé le 19 janvier 2005 à Accra. Pour l'essentiel, ces deux juridictions sont dotées de pouvoirs suffisamment étendus pour assumer leur rôle supplétif par rapport aux lacunes et carences des textes⁷⁵⁰.

⁷⁴⁶ Article 14 du Règlement n° 01/96 CM portant Règlement de procédures de la Cour de justice de l'UEMOA du 05 juillet 1996 : « la Cour de Justice assure le respect de droit relativement à l'interprétation et l'application du traité ».

Article 9 du protocole A/SP.1/01/05 portant amendement du Protocole A/P/17/91 relatif à la Cour de Justice de la Communauté : « La Cour a compétence sur tous les différends qui lui sont soumis et qui ont pour objet : a) l'interprétation et l'application du traité, des conventions et protocoles de la Communauté ».

⁷⁴⁷ Euloge Akpo, op. cit.

Pour la justification de l'utilisation du concept de subsidiarité pour qualifier l'articulation des compétences juridictionnelles des juridictions internes et communautaire, cf. l'analyse de D. Simon, « La subsidiarité juridictionnelle : notion-gadget ou concept opératoire ? », *Revue des affaires européennes (RAE)*, 1998, spéc. p. 84-85).

⁷⁴⁸ Julie Dupont Lasalle note avec raison que cette subsidiarité juridictionnelle n'est pas l'apanage du système mis en place par l'Union européenne.

J. Dupont-Lassalle, « La subsidiarité juridictionnelle, instrument de l'intégration communautaire ? », *Droit et société*, vol. 80, n° 1, 2012, pp. 47-71, p. 48.

⁷⁴⁹ Article 14 de l'acte additionnel n°10/96 du 10 mai 1996 de l'UEMOA : « La Cour est une juridiction permanente ».

⁷⁵⁰ Aux termes de l'article 9 du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 de la CEDEAO, « la Cour a compétence sur tous les différends qui lui sont soumis et qui ont pour objet a) l'interprétation et l'application du Traité, des Conventions et Protocoles de la Communauté ; b) l'interprétation et l'application des règlements, des directives, des décisions et de tous

593- Ces pouvoirs peuvent être exprimés à travers l'exercice de compétences contentieuses et de compétences consultatives⁷⁵¹⁷⁵².

594- Au titre des fonctions contentieuses, les différentes juridictions sont compétentes pour connaître des recours en manquement ouverts aussi bien aux États membres qu'aux différents organes exécutifs, du contentieux de la fonction publique, ou encore de celui de la responsabilité. Les différents juges connaissent également du contentieux de la légalité des actes communautaires et des renvois préjudiciels⁷⁵³.

autres instruments juridiques subsidiaires adoptés dans le cadre de la CEDEAO » L'article 1^{er} du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA : « La Cour de Justice veille au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du Traité de l'Union ».

⁷⁵¹ Les compétences contentieuses et consultatives de la Cour de justice de l'UEMOA sont récapitulées à l'article 27 de l'acte additionnel n°10/96 du 10 mai 1996 relatif à ses statuts: « La Cour est compétente pour connaître notamment : - des recours en manquement des Etats membres, conformément aux articles 5 et suivants du Protocole Additionnel n° 1 ; - des recours en annulation des règlements, directives et décisions des organes de l'UEMOA tels que prévus aux articles 8 et suivants du Protocole Additionnel n° I ; - des recours en responsabilité conformément à l'article 15 du Protocole Additionnel 1 ; - des différends entre Etats membres relatifs au Traité de l'UEMOA, si ces différends lui sont soumis en vertu d'un compromis ; - des litiges entre l'UEMOA et ses agents tel que prévu à l'article 16 du Protocole Additionnel n° 1 ; - du recours à titre préjudiciel tel que prévu à l'article 12 du Protocole Additionnel n° 1. La Cour peut émettre des avis et des recommandations sur tout projet de textes soumis par la Commission. Le Conseil des Ministres de l'UEMOA, la Commission ou un Etat membre, peut recueillir l'avis de la Cour sur la compatibilité d'un accord international existant ou en voie de négociation, avec les dispositions du Traité de l'UEMOA. Saisie par la Commission, le Conseil des Ministres, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA, ou un Etat membre, la Cour peut émettre un avis sur toute difficulté rencontrée dans l'application ou l'interprétation des actes relevant du droit communautaire ». Les modalités d'exercice de ces compétences sont précisées à l'article 15 du Règlement n° 1/96/CM portant règlement des procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA.

⁷⁵² Les compétences contentieuses et consultatives de la Cour de Justice de la CEDEAO sont précisées par l'article 9 du protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 : « La Cour a compétence sur tous les différends qui lui sont soumis et qui ont pour objet :a) l'interprétation et l'application du Traité, des Conventions et Protocoles de la Communauté; b) l'interprétation et l'application des règlements, des directives, des décisions et de tous autres instruments juridiques subsidiaires adoptés dans le cadre de la CEDEAO ; c) l'appréciation de légalité des règlements, des directives, des décisions et de tous autres instruments juridiques subsidiaires adoptés dans le cadre de la CEDEAO; d) l'examen des manquements des Etats membres aux obligations qui leur incombent en vertu du Traité, des Conventions et Protocoles des Règlements, des décisions et des directives ; e) l'application des dispositions du Traité, Conventions et Protocoles, des règlements, des directives ou des décisions de la CEDEAO ; f) l'examen des litiges entre la Communauté et ses agents ; g) les actions en réparation des dommages causés par une institution de la Communauté ou un agent de celle-ci pour tout acte commis ou toute omission dans l'exercice de ses fonctions ».

⁷⁵³ La CJCEDEAO n'est compétente que pour les renvois préjudiciels en interprétation tandis que les renvois préjudiciels devant la CJUEMOA portent aussi bien sur la légalité que sur l'interprétation.

Voir à ce propos, article 10. F) du protocole additionnel A/SP.1/01/05 portant amendement du protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de Justice de la Communauté : « Peuvent saisir la Cour: les juridictions nationales ou les parties concernées, lorsque la Cour doit statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité, des Protocoles et Règlements; les juridictions nationales peuvent décider elles-mêmes, ou à la demande d'une des parties au différend, de porter la question devant la Cour de Justice de la Communauté pour interprétation ».

Voir également article 15. 6 du règlement n°1/96/CM relatif aux procédures de la CJUEMOA : « Lorsqu'un problème d'interprétation du Traité de l'Union, de la légalité et d'interprétation des actes pris

595- Il faut ajouter à cette énumération, un certain nombre de compétences spécifiques qu'on retrouve dans les textes communautaires. Ainsi, la Cour de justice de l'UEMOA connaît des différends entre États membres relatifs au Traité de l'Union si ces différends lui sont soumis en vertu d'un compromis. Elle connaît également du recours du plein contentieux en matière de droit de la concurrence par lequel, « la Cour peut être amenée à se prononcer sur les décisions et sanctions que la Commission a pu prendre contre les entreprises qui n'ont pas respecté le principe de la libre concurrence ou qui ont abusé de leur position dominante sur le marché de l'Union »⁷⁵⁴.

596- De son côté, la Cour de Justice de la CEDEAO est habilitée à connaître des cas de violation des droits de l'Homme portés devant elle par les particuliers⁷⁵⁵. Au titre de la fonction consultative, les cours de justice de l'espace communautaire sont investies d'une compétence d'avis et de recommandation.

597- Au regard de ces compétences que certains jugent quasi-similaires⁷⁵⁶ voire calquées sur celles de la CJUE⁷⁵⁷, on serait tenté d'affirmer que les juges ouest-africains ont vocation à constituer, comme leur homologue européen, les « pivots » de la construction communautaire dans l'espace CEDEAO-UEMOA⁷⁵⁸. On serait d'autant plus fondé à soutenir une telle position que les différents textes proclament que les arrêts émanant de ces juridictions sont revêtus de la force exécutoire⁷⁵⁹.

par les organes de l'Union, de la légalité et d'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, se pose devant une juridiction nationale dont les décisions sont susceptibles de recours, cette juridiction peut, si elle l'estime nécessaire, poser des questions préjudicielles à la Cour. Lorsqu'une question de même nature est soulevée devant une juridiction nationale statuant en dernier ressort, celle-ci est obligée de saisir la Cour ».

⁷⁵⁴ Article 15. 3 de l'Acte additionnel n°10/96 du 10 mai 1996 portant statut de la Cour de justice de l'UEMOA.

⁷⁵⁵ Article 9.4 du protocole additionnel A/SP.1/01/05 portant amendement du protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de Justice de la Communauté : « La Cour est compétente pour connaître des cas de violation des droits de l'Homme dans tout Etat membre ».

⁷⁵⁶ P. J.-B. Bako, « L'influence de la jurisprudence de la CJUE sur l'interprétation juridictionnelle du droit communautaire ouest-africain (CEDEAO-UEMOA) », *Geneva Jean Monnet Working Papers*, 2016, disponible sur http://www.ceje.ch/files/4114/6218/2918/Geneva_JMWP_07-Bako.pdf consulté le 20 juillet 2020.

⁷⁵⁷ Idem.

⁷⁵⁸ P. Servan-Schreiber, « La Cour de justice : pivot de la construction européenne », *Politique étrangère*, n°1, 1996, pp. 87-97, disponible sur https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1996_num_61_1_4515 consulté le 17 juillet 2020.

⁷⁵⁹ Article 20 Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA : « Les arrêts de la Cour de Justice ont force exécutoire, conformément aux dispositions de son règlement de procédures. Ils sont publiés au Bulletin Officiel de l'Union ».

598- Cependant, ce postulat n'est pas totalement corroboré dans pratique, du moins en ce qui concerne l'édification du principe de libre circulation des personnes. Le fait est que la jurisprudence, quoique pleinement reconnue comme une source du droit communautaire ouest-africain⁷⁶⁰, n'a pas encore su jouer son rôle supplétif et combler les vides juridiques en matière de libre circulation des personnes.

B- Une faible contribution du juge communautaire à la réalisation de la libre circulation des personnes

599- En examinant la jurisprudence des Cours de Justice de la CEDEAO et de l'UEMOA, on a bien du mal à trouver des éléments qui pourraient contribuer à déterminer une position spécifique du juge en matière de libre circulation des personnes. Sur ce constat, il est possible de proposer plusieurs explications. Dans un premier temps, on pourrait penser que la faible contribution des juridictions communautaires à la mise en œuvre du droit communautaire en général et de la libre circulation des personnes, en particulier, tient à l'inertie des requérants éventuels qui n'usent pas des voies de recours offertes par le droit. Le juge ne pouvant s'autosaisir, il n'exerce sa fonction créatrice du droit qu'au fil des saisines et en fonction des affaires qui lui sont soumises. On note ainsi que le recours en manquement, qui vise à réprimer, à l'initiative de la Commission ou d'un autre Etat membre, la violation des règles communautaires par les Etats eux-mêmes, dans leurs activités matérielles comme dans leurs activités normatives⁷⁶¹, reste très peu utilisé. Ainsi, le Juge Rapporteur de la CJUEMOA, Euloge Akpo constate que la lecture des minutes d'arrêts et des rôles d'audience, que la Cour de justice de l'UEMOA n'a jamais été saisie d'un recours en manquement, « alors même que c'est un secret de polichinelle que les voyageurs continuent d'être victimes, notamment sur les voies terrestres, des actes de

Article 15 alinéa 4 du Traité révisé de la CEDEAO : « les arrêts de la Cour de justice ont force obligatoire à l'égard des Etats membres, des Institutions de la Communauté, et des personnes physiques et morales ».

⁷⁶⁰ L. M. Ibriga, S. A. Coulibaly, D. Sanou, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, Précis de droit burkinabè, 2008, 510 p., p. 32 et suiv..

⁷⁶¹ G. Taty, « Le recours en manquement d'Etat de l'article 4 du traité révisé de la CEMAC : analyse critique », Communication lors de la Troisième rencontre inter-juridictionnelle des cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et de l'OHADA, organisée par l'UEMOA à Dakar du 4 au 6 mai 2010, disponible sur <http://www.institut-idef.org/IMG/pdf/CommunicationJugeTATY-CEMAC.pdf> consulté le 27 juillet 2020.

rançonnement, de corruption, et autres abus de la part de certains agents indécents »⁷⁶² et que « des résultats attendus de l'exécution de certaines directives ne sont pas encore satisfaisants, dans certains Etats membres, faute de transposition dans les délais fixés »⁷⁶³. En ce qui concerne l'UEMOA, Mahamady Ouedraogo lie cette défaillance au manque d'intérêt d'une telle procédure vu que le non-respect par un Etat membre de la décision issue du recours en manquement ne donne pas lieu à une véritable sanction⁷⁶⁴. Concernant la CEDEAO, cette raison serait inopérante au vu des sanctions prévues en cas d'inexécution des arrêts de la Cour de justice par les dispositions de l'Acte Additionnel A/SA.13/02/12 du 17 février 2012 portant régime des sanctions applicables à l'encontre des Etats membres⁷⁶⁵.

600- A l'analyse, il semble plutôt que l'option faite du règlement des différends par la voie diplomatique ou politique constitue une des principales causes de la sous-utilisation des recours en manquement⁷⁶⁶. Ainsi, alors que l'Association Nationale des Commerçants

⁷⁶² E. Akpo, « La Cour de Justice dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA): Contribution de la Cour de Justice de l'UEMOA a l'enracinement de l'intégration économique et monétaire », Communication présentée à lors du Colloque de rentrée solennelle de l'année judiciaire 2018-2019, http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/communication_juge_euloge_akpo_rentree_judiciaire_18_10_2018.docx.pdf consulté le 14 juillet 2020.

⁷⁶³ Idem.

⁷⁶⁴ Mahamady Ouedraogo étaye son propos à partir de l'article 6 du protocole additionnel n°1 aux termes duquel « si la Cour de justice constate qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du Traité de l'Union, cet Etat est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution des arrêts de la Cour. En cas d'abstention de l'Etat membre dont le manquement a été constaté, la Commission a la faculté de saisir la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement afin qu'elle invite l'Etat membre défaillant à s'exécuter ». Ainsi, il faut d'abord, que la Commission daigne saisir la Conférence pour constater le non-respect de la décision de la Cour de justice pour que la procédure soit déclenchée. En outre, le rôle de la Conférence se limite à « inviter » l'Etat membre condamné à se conformer à la décision de la Cour de justice sans plus. M. Ouedraogo, *Les libertés de circulation des marchandises et des services dans l'Union Économique et Monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest*, Mémoire pour le Master en études européennes, Genève, Global Studies Institute de l'Université de Genève, 2015, disponible sur <https://www.unige.ch/gsi/files/6414/7817/2067/OUEDRAOGO.pdf> consulté le 23 juin 2020.

⁷⁶⁵ L'article 1^{er} de l'acte additionnel A/SA.13/02/12 du 17 février 2012 portant régime des sanctions applicables aux Etats membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO dispose que : « Constituent des obligations pour les Etats membres, l'application et le respect des Actes de la Conférence et du Conseil des Ministres que sont le Traité de la CEDEAO, les Conventions, les Protocoles et Actes Additionnels, les Règlements, les Décisions et les Directives de la Communauté, ainsi que les décisions de la Cour de Justice de la Communauté ». L'article 3 alinéa 1 de texte que : « Les Etats Membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la Communauté encourent des sanctions judiciaires et des sanctions politiques... ».

⁷⁶⁶ Selon Euloge Akpo, « les seules voies de saisine reconnues, au profit de la Commission ou des Etats membres, restent inusitées par ceux-ci qui semblent préférer les voies de règlement diplomatique ». E. Akpo, « La Cour de Justice dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA): Contribution de la Cour de Justice de l'UEMOA a l'enracinement de l'intégration économique et monétaire », Communication présentée à lors du Colloque de rentrée solennelle de l'année judiciaire 2018-2019,

Nigériens (NANT) était venue remercier la Commission de la CEDEAO pour son rôle dans le règlement diplomatique d'un différend né de la fermeture abusive de commerces tenus par des Nigériens au Ghana, Madame Finda Koroma, Vice-présidente de la Commission de ladite organisation, a indiqué que « the NANT or any party having such regional disputes should always seek dialogue and consultations with the Commission in order to address and find lasting solutions to the issues at hand »⁷⁶⁷.

601- Si on peut comprendre la sous-utilisation du recours en manquement, on est en revanche un peu plus surpris de l'indigence du contentieux lié au recours préjudiciel⁷⁶⁸. Il convient à ce propos de rappeler l'importance du renvoi préjudiciel en tant que moyen privilégié de dialogue entre les juges communautaires et nationaux⁷⁶⁹. Dans l'Union européenne, c'est surtout par le biais de cette procédure que la Cour de Justice a rendu des arrêts « incontournables et fondateurs »⁷⁷⁰. Dans le contexte ouest-africain, la faiblesse des recours préjudiciels⁷⁷¹ s'explique, selon Abdoulaye Sow, moins par « la jeunesse du phénomène de juridictionnalisation des organisations d'intégration »⁷⁷² que par le fait que « les juges nationaux ouest-africains n'arrivent pas à se familiariser et à intérioriser une telle procédure »⁷⁷³. Pour le juge rapporteur de l'UEMOA, Euloge Akpo, les juridictions nationales ne sont pas suffisamment saisies des questions mettant en cause l'application du

http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/communication_juge_euloge_akpo_rentree_judiciaire_18_10_2018.docx.pdf consulté le 14 juillet 2020.

⁷⁶⁷ ECOWAS, « NANT commends ECOWAS for its role in resolving trade dispute », 8 novembre 2018, disponible sur <https://www.ecowas.int/nant-commends-ecowas-for-its-role-in-resolving-trade-dispute/> consulté le 15 juillet 2020. Il convient de noter que dans cette affaire, alors que les autorités ghanéennes avaient abusivement fermé les commerces nigériens sur leur territoire, la Commission avait œuvré à l'organisation d'une rencontre entre le président nigérian Muhammadu Buhari et son homologue ghanéen Nana Akufo-Addo en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies qui s'est tenue en septembre 2018. Cette réunion avait permis de faire baisser les tensions et avait abouti à la réouverture des commerces.

⁷⁶⁸ L'expression est ici empruntée à Abdoulaye Sow. Voir à ce propos, Sow Abdoulaye, « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *Civitas Europa*, N°37, 2016 p. 351-370, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2016-2-page-351.htm> consulté le 25 juillet 2020.

⁷⁶⁹ N. Lepoutre, « Le renvoi préjudiciel et l'instauration d'un dialogue des juges : Le cas de la Cour de justice de l'Union européenne et du juge administratif français », *Jurisdoctoria*, n°6, 2011, https://old.jurisdoctoria.net/pdf/numero6/aut6_LEPOUTRE.pdf consulté 31 juillet 2011.

⁷⁷⁰ Idem. L'auteur cite notamment des décisions emblématiques du juge communautaire européen tels que l'arrêt Van Gend en Loos ou encore l'arrêt Costa contre Enel.

⁷⁷¹ A titre d'exemple, dans sa communication de 2018, le Juge Euloge Akpo dénombrait seulement cinq saisines de la Cour de Justice de l'UEMOA sur la base des recours préjudiciels. Voir E. Akpo, op. cit.

⁷⁷² A. Sow, op. cit.

⁷⁷³ Idem.

droit communautaire et même quand elles le sont, « les hésitations des hautes cours continuent d'être enregistrées dans ce domaine »⁷⁷⁴.

602- Bien qu'ils soient un peu plus nombreux, les recours formés par les particuliers n'offrent pas plus d'avancée pour l'effectivité de la libre circulation des personnes. Ils restent marqués par une prépondérance du contentieux indemnitaire en matière de droit de la fonction publique⁷⁷⁵ même si l'extension de la compétence de la Cour de justice de la CEDEAO aux questions de droits de l'Homme en 2005 a permis de diversifier les motifs de saisine⁷⁷⁶. Outre la méconnaissance du droit communautaire et des voies de droit existantes, cette faiblesse de la saisine des particuliers pourrait être due à des raisons pécuniaires. Ainsi que le rapporte le juge Euloge Akpo, « d'ores et déjà on est à même de constater que beaucoup de justiciables non fortunés de l'espace UEMOA, vivant en dehors du Burkina Faso, pourraient s'abstenir de saisir la Cour de justice, juste pour des considérations d'ordre pécuniaire, en l'occurrence, à cause de leurs propres frais de déplacements (billet d'avion ou de bus, frais d'hôtel, etc.) et ceux de leurs avocats, pour les dépôts d'actes de procédure et la présence aux audiences; toutes choses pouvant rendre finalement très coûteuse, démotivante ou insupportable, la procédure communautaire »⁷⁷⁷.

603- Cela étant, il y a lieu de reconnaître que le silence des cours de justice n'est pas absolu, puisqu'elles ont parfois été appelées à se prononcer sur des affaires en lien avec la libre

⁷⁷⁴ E. Akpo, op. cit. Il ressort de l'analyse faite par le juge rapporteur que la Cour de Justice a constaté que beaucoup d'avocats ou de magistrats nationaux ne maîtrisent pas suffisamment ou pas du tout les actes communautaires de l'UEMOA. Nous reviendrons ultérieurement sur la question de la diffusion du droit communautaire. Cela dit, à la lecture de l'article 14 du protocole additionnel 1 de l'UEMOA, on peut penser que cette faiblesse du recours préjudiciel était largement prévisible, dans la mesure où le texte prévoit que « si, à la requête de la Commission, la Cour de Justice constate que dans un Etat membre, le fonctionnement insuffisant de la procédure de recours préjudiciel permet la mise en œuvre d'interprétations erronées du Traité de l'Union, des actes pris par les organes de l'Union ou des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, elle notifie à la juridiction supérieure de l'Etat membre un arrêt établissant les interprétations exactes ». C'est dire que la Commission a un rôle très important à jouer.

⁷⁷⁵ E. H. O. Diop, « L'ordre juridique interne des organisations d'intégration africaine », *Afrilex*, 2017, http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/L_ordre_juridique_interne_des_organisations_d_integration_africaine.pdf consulté le 6 juin 2020.

⁷⁷⁶ Y. H. Kabumba a pu répertorier des affaires relatives à l'esclavage, au droit à la liberté de mouvement, à un contrat commercial, au contentieux électoral et au droit à un procès équitable, au contrat de travail, au refus d'un État d'indemniser un citoyen pour des dommages causés à une collection d'œuvres d'art de celui-ci, à la succession, à la détention arbitraire, à la justiciabilité du droit à l'éducation. Y. H. Kabumba, « La répression internationale de l'esclavage. Les leçons de l'arrêt de la cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest dans l'affaire Hadijatou Mani Koraou c. Niger (27 octobre 2008) », *Revue Québécoise de droit international*, volume 21-2, 2008. pp. 25-56, disponible sur https://www.persee.fr/doc/AsPDF/rqdi_0828-9999_2008_num_21_2_1137.pdf consulté le 18 juillet 2020.

⁷⁷⁷ E. Akpo, op. cit.

circulation des personnes. Dans de tels cas, les lacunes observées ne peuvent être que le reflet des hésitations des juges communautaires.

Paragraphe II : Les hésitations des juges communautaires

604- L'incapacité de la jurisprudence communautaire à combler les vides juridiques en matière de libre circulation des personnes peut s'expliquer par l'attitude hésitante des juges eux-mêmes. Ainsi, les Cours de justice de la CEDEAO et de l'UEMOA n'ont pas encore su profiter des rares affaires qui leur sont soumises pour se prononcer en faveur du renforcement de la libre circulation des personnes. Cette hésitation se perçoit aussi bien à travers l'autocensure du juge communautaire en matière de liberté de sortie et de résidence (A), qu'au regard de la timidité manifestée par celui-ci dans le traitement des affaires relevant du libre accès à l'activité économique (B).

A- L'autocensure du juge communautaire en matière de liberté de sortie et de résidence

605- Les juges communautaires ont eu à se prononcer sur des affaires ayant des liens avec la liberté de sortie et de résidence. A ces occasions, il est apparu que les cours de Justice ouest-africaines se sont autocensurées et n'ont pas pu consolider le principe de libre circulation des personnes. Pour étayer ce constat, il convient de relater l'affaire Olajide Afolabi contre République fédérale du Nigéria sur laquelle la Cour de Justice de la CEDEAO s'est prononcée le 27 avril 2004⁷⁷⁸. En l'espèce, M. Olajide Afolabi, homme d'affaires nigérian, avait conclu un contrat de vente au Bénin. Ayant entrepris son voyage et arrivé à la frontière entre la République du Nigéria et la République du Bénin, il trouva que cette frontière avait été fermée, suite à un communiqué de presse qui disait que la République fédérale du Nigéria avait jugé nécessaire de fermer les frontières jusqu'à ce que les conditions pour sa réouverture soient remplies par le Bénin⁷⁷⁹. Estimant avoir subi un

⁷⁷⁸ CJCEDEAO, 27 avril 2004, Olajide Afolabi contre République fédérale du Nigéria ECW/CCJ/JUD/01/04.

⁷⁷⁹ Si le Nigeria avait l'habitude de fermer ses frontières pour faire face à la contrebande venant des pays voisins et principalement du Benin, les événements de 2003 s'inscrivaient plutôt dans le cadre d'une affaire politico-judiciaire appelée affaire Tidjani Hamani. En effet, le sieur Tidjani Hamani, richissime homme d'affaire de nationalité nigérienne (ressortissant à République du Niger différente de la République du Nigéria

lourd préjudice dans ses affaires du fait de la violation de sa liberté d'aller et de venir consacrée par le Traité de la CEDEAO, le requérant a assigné son propre État devant la Cour de justice de la CEDEAO en 2003. Le Nigéria affirma, pour sa part, que le protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de justice de la CEDEAO ne donnait pas droit aux nationaux d'agir directement devant la juridiction communautaire. Finalement, la Cour a invoqué l'article 9 du Protocole précité⁷⁸⁰, pour se déclarer incompétente et refuser d'examiner la requête de ce citoyen communautaire relative à son droit à la libre circulation.

606- Manifestement, cette interprétation restrictive de sa compétence a eu pour conséquence de limiter l'action de la Cour de justice qui avait une occasion de se prononcer en faveur de la libre circulation des personnes. En d'autres termes, en refusant aux individus la possibilité de la saisir directement, la Cour s'est interdit de contribuer par son action à la consolidation du droit de la libre circulation des personnes. Selon Mouhamadou Ndiaye, cet arrêt a soulevé de nombreuses protestations émanant notamment des associations de défense des droits de l'homme qui critiquaient l'impossibilité pour les individus de saisir la Cour de justice⁷⁸¹. Cet auteur indique que ces critiques ont conduit à la reconnaissance du recours individuel consacré par le Protocole Additionnel A/SP.1/01/05 du 19 Janvier 2005 portant amendement du Protocole A/P /17 /91 relatif à la Cour de justice de la Communauté.

607- Il convient cependant de noter que l'évolution apportée par le protocole additionnel de 2005 n'a pas vraiment bénéficié à la libre circulation des personnes qui était pourtant au

dont les ressortissants sont des nigériens), installé au Bénin depuis une dizaine d'années et qui était à la tête d'un important réseau de vol de voitures en provenance du Nigeria. Son réseau criminel ayant été démantelé en juillet 2003, le Bénin refusait de le remettre au Nigeria. C'est alors que le Nigéria avait fermé ses frontières pour faire pression sur les autorités béninoises. Par la suite, lorsque le Bénin se décida à accéder à la demande du Nigéria, Monsieur Hamani s'était évadé. Finalement, il avait été retrouvé au Mali et extradé au Nigéria. J. de Souza, « Affaire Tidjani Hamani », article en ligne <https://www.kas.de/fr/web/westafrica/titre-unique/-/content/benin-die-hamani-tidjani-affaere> consulté le 04 novembre 2023.

Les faits ainsi relatés mettent en relief certains obstacles à la libre circulation des personnes notamment en ce qui concerne le rôle des frontières comme moyen de pression politique et diplomatique. Nous reviendrons sur ces éléments dans la deuxième partie de cette thèse.

⁷⁸⁰ Avant la réforme introduite par le Protocole Additionnel A/SP.1/01/05 du 19 Janvier 2005 portant amendement du Protocole A/P /17 /91 relatif à la Cour de justice de la Communauté, l'accès des particuliers à la juridiction communautaire était médiat ; la procédure devait être diligentée par l'Etat membre. Ainsi, selon l'article 9.3 du Protocole A/P.1/7/91 : « un Etat membre peut, au nom de ses ressortissants, diligenter une procédure contre un autre Etat membre ou une institution de la Communauté, relative à l'interprétation et à l'application des dispositions du Traité, en cas d'échec des tentatives de règlements à l'amiable ».

⁷⁸¹ M. Ndiaye, *La protection des droits de l'homme par la Cour de justice de la CEDEAO*, Mémoire de Master II, Université de Bordeaux, Master Interdisciplinaire Dynamiques Africaines, 2014, 122 p., p. 21. https://www.academia.edu/8300554/La_protection_des_droits_de_lhomme_par_la_Cour_de_justice_de_la_CEDEAO consulté le 1er août 2020.

cœur de l'affaire Olajide. Le fait est que le recours individuel n'a été autorisé qu'en matière de violation droit de l'homme, alors qu'il eût été intéressant de reconnaître cette possibilité sur le fondement de la libre circulation des personnes.

608- Bien que des attentes en matière de libre circulation des personnes aient été au cœur de cette importante réforme, cette liberté n'a pu être véritablement renforcée par la suite. La Cour de Justice de la CEDEAO a certes eu à reconnaître des cas de violation de la libre circulation des personnes, notamment dans les affaires Simone Ehivet et Michel Gbagbo contre République de Côte d'Ivoire⁷⁸² ou encore Karim Wade et autres contre Etat du Sénégal⁷⁸³, mais elle s'est le plus souvent basée sur les instruments internationaux de protection des droits de l'homme et n'a nullement fait allusion aux dispositions édictées au niveau du droit communautaire ouest-africain.

609- Il y a lieu d'insister à ce propos sur le volontarisme affiché par la Cour de Justice de la CEDEAO en matière de droit de l'Homme qui contraste avec les hésitations dans le domaine de la libre circulation des personnes. Ainsi, dans l'affaire SERAP contre Nigéria⁷⁸⁴, par exemple, la République fédérale du Nigéria a soutenu fermement que « la Cour n'a pas compétence pour examiner les allégations de violation du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ». Pour la partie défenderesse dans cette instance, « la Cour n'est compétente que pour juger les affaires concernant les traités, conventions et protocoles de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ».

610- En réponse, la Cour de Justice de la CEDEAO a déclaré ceci : « Lorsque les États membres procédaient à l'adoption dudit Protocole, les droits de l'homme auxquels ils faisaient référence étaient ceux évoqués dans les instruments internationaux, sans aucune

⁷⁸² Suite à la plainte déposée par madame Simone Ehivet et monsieur Michel Gbagbo contre la République de Côte d'Ivoire, la CJCEDEAO a reconnu dans son arrêt N°ECW/CCJ/JUD/03/13 du 22 février 2013, dans le cas de monsieur Michel Gbagbo, la violation d'un certain nombre de droits dont le droit à la liberté de circulation. CJCEDEAO, 22 février 2013, madame Simone Ehivet et monsieur Michel Gbagbo contre la République de Côte d'Ivoire, arrêt N°ECW/CCJ/JUD/03/13.

⁷⁸³ Suite à une plainte déposée par monsieur Karim Meissa Wade et plusieurs autres anciens Ministres du Sénégal contre l'Etat du Sénégal, la CJCEDEAO a affirmé dans son arrêt N°ECW/CCJ/04/13 du 22 février 2013 que l'interdiction de sortie du territoire national décidée à l'encontre des requérants est illicite parce que ne reposant sur aucune base légale. CJCEDEAO, 22 février 2013, monsieur Karim Meissa Wade et plusieurs autres anciens Ministres du Sénégal contre l'Etat du Sénégal, arrêt N°ECW/CCJ/04/13.

⁷⁸⁴ CJCEDEAO, 14 décembre 2012, SERAP (Socio-Economic Rights and Accountability Project) contre République Fédérale du Nigéria, ARRET N° ECW/CCJ/JUD/18/12.

exception, sachant qu'ils étaient tous signataires desdits instruments. C'est ce qu'atteste le préambule dudit Protocole, de même que le paragraphe (h) de l'article 1, qui évoque les principes de convergence constitutionnelle communs à tous les États membres et qui établit que : "Les droits définis dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et les autres instruments internationaux devront être garantis dans tous les États membres de la CEDEAO ; tout individu ou organisation sera libre d'avoir recours aux tribunaux de Common Law ou aux tribunaux de droit civil, à un tribunal de juridiction spéciale, ou à toute autre institution nationale qui s'inscrit dans le cadre d'un instrument international relatif aux droits de l'homme, pour assurer la protection de son/ses droits". Par conséquent, bien que la CEDEAO n'ait pas forcément adopté d'instrument particulier reconnaissant les droits de l'Homme, le mandat de protection de la Cour relatif aux droits de l'homme est appliqué conformément à tous les instruments internationaux auxquels les États membres de la CEDEAO sont parties, notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La raison pour laquelle ces instruments peuvent être invoqués devant la Cour repose essentiellement sur le fait que tous les États membres parties au Traité révisé de la CEDEAO ont renouvelé leur allégeance auxdits textes, dans le cadre de la CEDEAO. Par conséquent, en définissant la compétence de la Cour, ils ont créé un mécanisme pour garantir et protéger les droits de l'homme, qui s'inscrit dans le cadre de la CEDEAO, de sorte à assurer les droits de l'homme évoqués dans tous les instruments internationaux desquels ils sont signataires »⁷⁸⁵.

611- Contrairement à l'audace manifestée dans les affaires de violation des droits de l'Homme, le juge communautaire ouest africain fait preuve de timidité dans la défense de la liberté d'accès aux activités économiques.

B- La timidité du juge communautaire en matière de libre accès à l'activité économique

612- D'emblée, il pourrait se poser la question de savoir si les individus victimes d'une violation de leur droit à la libre circulation des personnes peuvent saisir la Cour de justice

⁷⁸⁵ CJCEDEAO, 14 décembre 2012, SERAP contre République Fédérale du Nigéria, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/18/12.

de la CEDEAO sous le couvert de la violation des droits de l'Homme. Cette question a été soulevée de façon incidente dans l'arrêt Kemi Pinheiro contre République du Ghana du 6 juillet 2012⁷⁸⁶. Des faits, il ressort que le requérant, avocat de nationalité nigériane, souhaitait ouvrir un établissement secondaire au Ghana. Pour se conformer à la législation du pays, il avait entrepris des démarches pour intégrer la Ghana Law School. Ayant été présélectionné puis invité à un entretien d'admission, il s'est vu par la suite opposé une condition de nationalité qui excluait définitivement toute possibilité d'admission. Estimant avoir été victime d'une discrimination fondée sur la nationalité et d'une violation de son droit à la liberté d'établissement en tant que Citoyen de la CEDEAO, le requérant saisit la Cour de Justice de la CEDEAO en se fondant à la fois sur la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et sur les articles 1, 2 et 12 du protocole A / SP2 / 5/90 de la CEDEAO relatifs à la liberté d'établissement. La Cour rejeta l'argument tiré de la violation des droits de l'Homme tout en établissant une distinction nette avec les libertés économiques reconnus par la CEDEAO. Admettant que les textes communautaires fournissent un fondement juridique solide et cohérent qui atteste de l'existence d'un droit d'établissement par un citoyen de la CEDEAO dans tout État membre autre que celui d'origine, elle a énoncé que « contrairement à d'autres situations dans lesquelles des particuliers ont un accès direct à la Cour, en particulier pour des actions contre la Communauté, ses institutions ou ses employés ou contre des États membres pour violations des droits de l'homme, le protocole sur la Cour n'habilite pas les particuliers ayant le *locus standi* à poursuivre un État membre pour violation de ses obligations consacrées dans les textes communautaires. Selon l'article 10, point a), seul un État membre ou la Commission de la CEDEAO a accès à la Cour pour contraindre un État membre à remplir une obligation ». Ce faisant, la Cour débouta le requérant sans examiner le fond de l'affaire.

613- Bien que cet arrêt n'ait pas eu le même retentissement que l'affaire Olajidé Afolabi, il a mis en exergue une préoccupation majeure tenant à l'invocabilité des dispositions relatives à la libre circulation des personnes. Selon Jörg Kleis, les compétences de la Cour de Justice de la CEDEAO devraient être élargies pour statuer effectivement sur des questions qui concernent l'intégration économique, et notamment les libertés économiques

⁷⁸⁶ CJCEDEAO, 6 juillet 2012, Kemi Pinheiro contre République du Ghana, ECW/CCJ/JUD/11/12.

des personnes physiques et morales⁷⁸⁷ : « Even though human rights do play a significant role, both Courts need to shift their focus towards the bread and butter issues of integration, which are economic freedoms. This can however only happen if, first, both communities embrace economic freedoms as full parts of their community law and, second, if REC Courts are endowed with according jurisdiction to rule over respective applications. In the EAC, the first condition is not met, but economic freedoms are currently being implemented through a common market protocol. In ECOWAS such economic freedoms have existed since the 1980s. But what the ECOWASCJ is lacking is jurisdiction to rule over cases stemming from individuals relating to failures by member states to honour their treaty obligations including those arising from economic freedoms, such as the ones enshrined in the ECOWAS Protocol on Free Movement of Persons and the Right of Residence and Establishment. (...). It is true that the Court did have a positive effect on human rights protection in West Africa, an element of integration that should not be underestimated as any regional system strives for the legitimacy of its people. Nonetheless, its competences must be expanded to actually rule on issues that concern economic integration, foremost economic freedoms of natural and legal persons. With time passing by and intra-regional trade increasing, more pertinent applications will be filed »⁷⁸⁸.

614- Dans une autre affaire, *Nigerian Trading in Ghana contre Etat du Ghana*, la Cour de justice de la CEDEAO avait été saisie d'un cas flagrant de violation de la liberté d'établissement. Entre 2012 et 2013, des commerçants nigériens installés au Ghana avaient vu leurs magasins, boutiques et entreprises fermés par les autorités ghanéennes. Cette fermeture avait été réalisée en application de la législation ghanéenne sur les investissements qui interdit la tenue de petits commerces par des ressortissants étrangers,

⁷⁸⁷ J. Kleis, « Legal Transplants for African Economic Integration? », *Law in Africa*, 2013, pp. 16-17.

⁷⁸⁸ *Idem*.

y compris ceux issus des Etats membres de la CEDEAO⁷⁸⁹⁷⁹⁰. Estimant que cette fermeture constituait une violation flagrante de l'esprit et de la lettre du Protocole de la CEDEAO

⁷⁸⁹ La loi n°478 du 29 août 1994 sur le Centre Ghanéen de promotion de l'investissement dite Ghana Investment Promotion Center Act de 1994 (Act 478) révisée par la loi n° 865 du 26 août 2013 portant sur le même objet prévoit des dispositions concernant les travailleurs et investisseurs étrangers, y compris ceux originaires des autres Etats membres de la CEDEAO. En substance, les pouvoirs publics cherchent à attirer l'investissement étranger et à promouvoir les exportations, tout en veillant à ce que certaines activités soient réservées aux Ghanéens.

Plusieurs dispositions de ce texte encore en vigueur vont manifestement à l'encontre du principe de libre circulation des personnes tel que reconnu par la CEDEAO. Ainsi, au titre des activités réservées aux ghanéens et aux entreprises ghanéennes, l'article 27 paragraphe 1 dudit texte prévoit que : « Une personne qui n'est pas un citoyen ou une entreprise qui n'est pas entièrement détenue par un citoyen ne doit pas investir ou participer à

- (a) la vente de biens ou la fourniture de services sur un marché, petit commerce ou colportage ou vente de marchandises dans un étal à n'importe quel endroit ;
- b) l'exploitation d'un service de taxi ou de location de voitures dans une entreprise qui possède un parc de moins de vingt-cinq véhicules ;
- c) l'exploitation d'un salon de beauté ou d'un salon de coiffure ;
- (d) l'impression de cartes à gratter rechargeables à l'usage des abonnés des services de télécommunication ;
- e) la production de cahiers d'exercices et d'autres articles de papeterie de base ; f) la vente au détail de produits pharmaceutiques finis ;
- g) la production, la fourniture et la vente au détail d'eau en sachet ; et (h) tous les aspects des activités de paris en pool et des loteries, à l'exception du pool de football ».

L'article 28 se présente comme suit :

« (1) Une personne qui n'est pas un citoyen peut participer à une entreprise autre qu'une entreprise visée à l'article 27 si cette personne :

- a) dans le cas d'une entreprise commune avec partenaire qui est un citoyen, investit un capital étranger d'au moins deux cent mille dollars des États-Unis en espèces ou en biens d'équipement pertinents pour l'investissement ou une combinaison des deux par voie de participation au capital et le partenaire qui est citoyen n'a pas moins participation de dix pour cent dans l'entreprise commune ; ou ``
- b) lorsque l'entreprise est détenue à 100% par cette personne, investit un capital étranger d'au moins cinq cent mille dollars américains dans des liquidités ou des biens d'équipement pertinents pour l'investissement ou une combinaison des deux au moyen de capitaux propres dans l'entreprise.

(2) Une personne qui n'est pas un citoyen peut s'engager dans une entreprise commerciale si cette personne investit dans l'entreprise, au moins un million de dollars américains en espèces ou en biens et services pertinents pour les investissements.

(3) Aux fins de la présente section, le terme « commerce » comprend l'achat et la vente de produits et services importés.

(4) Une entreprise visée au paragraphe (2) doit employer au moins vingt Ghanéens qualifiés.

(5) L'exigence minimale de capital étranger de la présente section ne s'applique pas au conjoint étranger d'un citoyen du Ghana dans la mesure où

- a) le conjoint étranger est ou a été marié à un citoyen du Ghana pendant une période minimale de cinq ans sans interruption ou détient un permis de séjour à durée indéterminée avant l'enregistrement d'une entreprise ;
- b) le mariage a été dûment vérifié comme étant valablement célébré ; et
- c) le conjoint étranger réside habituellement au Ghana.

(6) Un citoyen du Ghana qui perd la citoyenneté en raison de l'hypothèse de la citoyenneté d'un autre pays ne sera pas tenu de se conformer à l'exigence de capital minimum de la présente section ».

L'article 34 paragraphe 3 dispose quant à lui que « Sous réserve de la présente loi et de toute autre législation applicable, un investisseur peut employer

- (a) des personnes de toute nationalité à des postes de direction aux fins de la conduite d'investissements et d'activités commerciales ; et
- (b) le personnel non cadre de toute nationalité, mais un citoyen de qualification et d'expérience similaires sera prioritaire ».

du 24 juillet 1993 et qu'elle contribue ainsi à la restriction de la liberté de circulation de citoyens communautaires, l'Association des commerçants nigériens installés au Ghana a attiré l'Etat ghanéen devant la Cour de justice de la CEDEAO par une requête en date du 27 février 2013⁷⁹¹. Alors que cette affaire enregistrée sous l'avis de requête n° ECW/CCJ/APP/06/13 laissait envisager une intervention forte de la Cour de justice, on peut déplorer une grande opacité quant à la suite judiciaire donnée à cette requête⁷⁹².

Le Ghana Investment Promotion Center Act de 2013 (Act 865) est disponible en ligne à l'adresse <https://www.refworld.org/docid/548ed8bc4.html> consultée le 02 août 2020.

⁷⁹⁰ Voir également R. Abdu, « Ghana trade act: Time for government intervention », *The guardian*, 06 septembre 2018 <https://guardian.ng/features/ghana-trade-act-time-for-government-intervention/> consulté le 20 juillet 2020.

⁷⁹¹ CEDEAO, *Journal officiel*, édition française, 2014, disponible sur <http://prod.courtecowas.org/wp-content/uploads/2019/02/Vol.-62-ccj-fr.pdf> consulté le 24 juillet 2020.

⁷⁹² Aucune mention n'est faite d'une quelconque décision relative à cette affaire sur le site internet de la CJCEDEAO. Se fondant sur un article du journal *Nigeria Voice*, Jerry Ukaigwe évoque cette affaire en ces termes : « Surprisingly, when the National Association of Nigerian Traders (NANTS) dragged the Republic of Ghana to the Community Court for implementing certain discriminating provisions in its Ghana Investment Promotion Centre Act 2013, which crassly inhibits the participation of Community citizens in the retail sector as well as sets absurd conditions for establishing businesses, the Community Court failed to consider the national law as violation of the Community norms on free movement of persons and goods ». J. Ukaigwe, *Ecowas law*, Londres, Springer, 2016, 372 p., p. 289. Cela dit, un communiqué de presse de la CEDEAO fait état de remerciements exprimés par l'association requérante à l'endroit de la Commission CEDEAO ; on peut légitimement penser qu'un règlement diplomatique du litige a été privilégié : « The Vice President of the Commission of the Economic Community of West African States (ECOWAS) Madam Finda Koroma urged a delegation from the National Association of Nigerian Traders (NANT) to have confidence in the Commission to handle disputes among Member States and Community citizens in line with ECOWAS protocols and utmost neutrality. Madam Koroma made this statement on 7th November 2018 in Abuja, Nigeria while receiving the President of the NANT, Ken Ukaoha, who led a delegation to thank and show appreciation to the Commission for the role it played in the re-opening of over four hundred shops and businesses belonging to Nigerians in Ghana. Mr. Ukaoha expressed his delight with the fact that after the association made its grievances known to the Commission, its Management moved swiftly to ensure that the shops and businesses were re-opened as a result of a meeting between the Nigerian President Muhammadu Buhari and his Ghanaian counterpart Nana Akufo-Addo on the margins of the United Nations General Assembly which was held in September 2018. He further stated that this is a testament to the fact that the ECOWAS mandate of economic integration is being achieved. According to Mr. Ukaoha, "despite the pencil which was used to draw maps in the ECOWAS region, this has shown that we are indeed one people". The Vice President advised that the NANT or any party having such regional disputes should always seek dialogue and consultations with the Commission in order to address and find lasting solutions to the issues at hand. Echoing the Vice President, the Commissioner for Trade, Customs and Free Movement of ECOWAS, Tei Konzi stated that indeed consultation is the channel in which ECOWAS Heads of States and Government resolve disputes within the region. Commissioner Konzi charged the NANT to sensitize Nigerians on the effectiveness of the Commission and its protocol on free movement, residence and establishment as it has just experienced it firsthand. He further stated that "the NANT should also serve as ambassadors of ECOWAS and urge Nigerians to support the signing of the European Union-West Africa Economic Partnership Agreement and the Continental Free Trade Agreement". Also attending the courtesy visit were the Commissioner of General Administration and Conference, Mr. Vafolay Tulay and the Commissioner for Finance, Mrs. Halima Ahmed who highlighted that resolving the dispute between the Ghanaian government and Nigerian traders in Ghana attests to the commitment of the Management of the Commission to promote economic integration and the free movement of people, goods and services » Voir à ce propos l'article précité, CEDEAO, « NANT commends ECOWAS for its role in resolving trade

615- S'agissant de l'UEMOA, un avis de la Cour de Justice, laisse apparaître quelques éléments épars qui pourraient servir à étayer une éventuelle position jurisprudentielle en matière de liberté d'établissement et de libre prestation des services. En l'espèce, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)⁷⁹³, Institution Spécialisée Autonome de l'UEMOA, avait saisi la Cour de Justice d'une demande d'avis sur un projet d'agrément unique des banques et des établissements financiers au sein de l'UEMOA. Tout en donnant un avis pertinent sur la question de savoir si tout établissement de crédit, dûment agréé pour exercer une activité bancaire ou financière dans un Etat membre, peut s'établir ou d'offrir en libre prestation des services dans tout l'espace communautaire sans demander un nouvel agrément, le Cour a considéré que l'atteinte de cet objectif suppose que soient réalisées simultanément la liberté d'établissement, la liberté de prestation des services et la liberté de mouvement des capitaux. Ce faisant, elle a profité de cette occasion pour donner sa définition de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services⁷⁹⁴ tout en préconisant la création « à côté des sociétés de droit national même uniforme, titulaires d'agrément national dont les activités se limitent au territoire de l'Etat membre, des sociétés de droit communautaire à vocation sous régionale auxquelles est réservé l'agrément unique »⁷⁹⁵. La Cour de justice a également plaidé pour l'adoption des dispositions d'application en matière de liberté d'établissement : « Toutefois l'établissement de l'agrément unique, qui consacre la libéralisation du marché bancaire, appelle l'application effective des libertés de circulation des biens, des services et des personnes, notamment la

dispute », disponible sur <https://www.ecowas.int/nant-commends-ecowas-for-its-role-in-resolving-trade-dispute/> consulté le 03 août 2020.

⁷⁹³ La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) est l'Institut d'émission commun aux huit (8) Etats membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) créé le 12 mai 1962. La BCEAO est un établissement public international dont le siège est fixé à Dakar. Actuellement, les Etats membres de cette Union monétaire sont au nombre de huit (08) : le Bénin, le Burkina, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Outre la centralisation des réserves de devises de l'Union, elle a pour missions principales : l'émission monétaire, la gestion de la politique monétaire, l'organisation et la surveillance de l'activité bancaire ainsi que l'assistance aux Etats membres de l'Union.

⁷⁹⁴ « La liberté d'établissement qui implique la faculté pour les organismes financiers sus indiqués d'ouvrir de nouvelles filiales ou succursales, sans autorisation préalable dans tous les Etats membres ; - la liberté de prestations de services pour ces établissements et aux particuliers pour recourir aux services d'une Banque ou d'un Etablissement financier même si celui-ci n'est pas établi dans l'Etat de résidence du particulier et réciproquement la faculté pour les Banques et Etablissements financiers de proposer leurs services à la clientèle d'un Etat membre, où qu'elle se trouve, même sans succursale ou filiale dans cet Etat. » CJUEMOA, 10 décembre 1996, Avis n° 03/96 Avis rendu en vertu de l'article 16 alinéa 4 de l'Acte additionnel n°10/96 portant Statuts de la Cour de Justice de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

⁷⁹⁵ Idem.

liberté d'établissement des professions commerciales et libérales dont les principes sont solennellement annoncés dans le Traité constitutif de l'UEMOA, mais sans que les dispositions pertinentes d'application ne soient prises ». A la suite de cette affaire, Abdoulaye Sow dressait le « constat assez intrigant »⁷⁹⁶ selon lequel « la plupart des affaires portant sur l'application des normes communautaires de l'UEMOA n'ont donné lieu qu'à des avis consultatifs »⁷⁹⁷.

616- En somme, il y a lieu de déplorer le manque d'une jurisprudence pertinente qui met encore plus en évidence les carences liées à l'incomplétude du régime juridique de la libre circulation des personnes. Jalonnée par des remises en question récurrentes, cette jurisprudence semble parfois même desservir le principe de libre circulation des personnes en réduisant la portée de ce régime. Au demeurant, cette vacuité du cadre normatif fait dire à Léopold Donfack Sokeng que « la libre circulation internationale des personnes est assurément le parent pauvre de l'entreprise d'intégration de la sous-région »⁷⁹⁸.

⁷⁹⁶ A. Sow, « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *Civitas Europa*, n°37, 2016 p. 351-370, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2016-2-page-351.htm> consulté le 25 juillet 2020.

⁷⁹⁷ Idem.

Ce constat peut être cependant atténué avec l'arrêt n°005/2020 de la Cour de Justice de l'UEMOA Commission de l'UEMOA contre Bénin du 08 juillet 2020 qui concernait l'application des dispositions du Règlement N° 5/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatives à l'exercice de la profession d'avocat.

⁷⁹⁸ L. Donfack Sokeng, « La liberté d'aller et venir dans la sous-région du Golfe de Guinée », in *Afrique juridique et politique*, n°1, 2003, pp. 323-363, p. 69.

Conclusion du chapitre I

617- Au total, on peut retenir que la construction incomplète du droit de la libre circulation des personnes constitue un obstacle majeur à son effectivité dans l'espace CEDEAO-UEMOA. De fait, il est connu que la définition de règles de base ne peut véritablement se concrétiser que lorsque des textes d'application ont été élaborés ou que les juges en ont fixé une interprétation à l'occasion des litiges qui leur sont soumis. Or, le régime juridique de la libre circulation des personnes, marqué principalement par la profusion des vides juridiques et l'imprécision des textes, révèle des incertitudes susceptibles d'entraver l'exercice effectif des droits consacrés. De même, l'absence d'une jurisprudence pertinente accentue la fragilisation de ce régime juridique qui devrait pourtant constituer le socle de l'effectivité de cette liberté fondamentale.

618- En tout état de cause, l'existence de ces limites semble en contradiction avec l'aménagement institutionnel particulièrement favorable de la CEDEAO et de l'UEMOA et les pouvoirs relativement étendus des cours de justice mises en place au sein de ces organisations. Il s'ensuit que l'incomplétude du droit écrit ne peut résulter que de l'inaction des organes communautaires ouest-africains. Si cette inaction qui pourrait s'assimiler à une carence des organisations ouest-africaines reste regrettable, il y a lieu de s'inquiéter encore plus de la faible contribution des juges dont le silence et les nombreuses hésitations desservent l'objectif de réalisation de la libre circulation des personnes. Il n'en demeure pas moins que ces obstacles restent surmontables, à condition que les organes communautaires mettent fin à l'attitude de procrastination qui semble les caractériser et prennent les actes de droit dérivé prévus par les différents traités, d'une part, et que les juges fassent preuve d'audace et de courage pour assumer leur rôle supplétif dans le domaine de la libre circulation des personnes, d'autre part.

CHAPITRE II

L'APPLICATION INEFFECTIVE DU DROIT DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS L'ESPACE CEDEAO-UEMOA

619- Prévu par les droits de la CEDEAO et de l'UEMOA, le régime de la libre circulation des personnes est destiné à être appliqué dans l'espace communautaire ouest-africain par les Etats membres et les bénéficiaires. Si pour Charles-Albert Morand, « la mise en œuvre des lois est aussi décisive pour leur réussite que leur confection même »⁷⁹⁹, on peut affirmer que dans le cas de la libre circulation des personnes, la mise en œuvre du cadre juridique revêt encore plus d'importance. Par mise en œuvre, il convient d'entendre, « tout ce qui contribue à la concrétisation de la règle de droit »⁸⁰⁰, selon le sens donné à cette expression par Aude Rouyère.

620- L'importance de l'examen de la question de la mise en œuvre résulte, dans le cas d'espèce, des attentes liées à la réalisation de cette libre circulation des personnes. La réalisation du droit étant parfois assimilée à son application⁸⁰¹, celle-ci reste largement tributaire des modalités de sa mise en œuvre. De ce point de vue, il est difficile d'ignorer le constat de l'application ineffective du droit de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Ainsi, selon l'Institut Arnold Bergstraesser, « les protocoles sur la libre circulation sont largement salués pour leurs caractéristiques techniques et pour leur cadre réglementaire exhaustif s'agissant de mobilité régionale, particulièrement lorsqu'ils sont comparés à d'autres cadres de réglementation de la mobilité régionale en Afrique. (...) En réalité cependant, mis à part le droit d'entrée sans visa, les droits d'établissement et de résidence sont loin d'être mis en œuvre »⁸⁰².

⁷⁹⁹ C.-A. Morand, « Eléments de légistique formelle et matérielle », in C.-A. Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1999, 334 p., p. 39.

⁸⁰⁰ A. Rouyère, *Recherche sur la dérogation en droit public*, thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, 1993, 670 p., p. 73.

⁸⁰¹ J. Stavo-Debaugé, « le droit et la pensée de la réalisation du droit », 2013, 13 p., p. 6, article en ligne, https://www.researchgate.net/publication/322505998_Le_droit_et_la_pensee_de_la_realisation_du_droit/link/5a5dc1f5a6fdcc68fa97f544/download consulté le 05 novembre 2023.

⁸⁰² F. Zanker, A-S Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest: Juxtapositions et intérêts divergents », in Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), n°1, juin 2020, pp. 1-22, p. 5, https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf consulté le 28/08/2021.

621- Toutefois, il ne suffit pas de partager ce constat ; il convient non seulement de l'étayer, mais aussi d'en rechercher les causes. Sur cette base, nous verrons que l'application du droit de la libre circulation des personnes compromise par la récurrence des manquements étatiques (Section I) et par l'insuffisante sanction de ces manquements étatiques (Section II).

Section I **Une application compromise par la recurrence** **des manquements etatiques**

622- A propos des responsabilités incombant aux autorités étatiques dans la mise en œuvre du droit communautaire, à savoir le juge national et le législateur, Bakhoun Mor a pu affirmer que « si celui-ci doit, dans son office, s'abstenir d'appliquer toute disposition en contradiction avec le droit communautaire, celui-là doit apporter les réformes nécessaires pour rendre le droit national conforme au droit communautaire Cette citation met en lumière les deux obligations, négative et positive, qui pèsent sur les Etats de l'espace CEDEAO-UEMOA dans la mise en œuvre du droit communautaire ouest-africain. Or, dans la pratique, il est loisible de constater que l'application du principe de libre circulation des personnes est compromise par de nombreux manquements étatiques qui portent aussi bien sur l'obligation d'abstention (Paragraphe I) que sur l'obligation d'action (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les manquements à l'obligation d'abstention

623- Dès qu'ils s'engagent dans le processus de construction communautaire, les Etats deviennent débiteurs d'une obligation d'abstention. Celle-ci s'entend de l'obligation de ne pas aller à l'encontre des principes admis par le droit communautaire et vise à encadrer l'évolution des droits nationaux, à partir d'une date déterminée. D'une manière générale, cette obligation d'abstention peut résulter de différents types de clauses insérées dans les actes communautaires. Il peut s'agir soit d'une clause de *standstill* ou de consolidation qui a pour objet de figer les législations nationales à la date d'entrée en vigueur de l'instrument

communautaire⁸⁰³, soit d'une clause de *rollback* ou d'élimination qui impose, en revanche, de supprimer l'ensemble des restrictions posées par le droit national⁸⁰⁴. L'abstention peut aussi consister en une clause de non régression selon laquelle « la transposition d'une directive communautaire ne saurait justifier de la part d'un Etat membre l'abaissement du niveau de protection assuré par la législation nationale »⁸⁰⁵.

624- Dans l'espace CEDEAO-UEMOA, cette garantie de l'absence de recul des droits protégés est posée en matière de libre circulation des personnes par diverses dispositions. L'obligation d'abstention est ainsi clairement affirmée dans le droit de l'UEMOA à l'article 99 du Traité de cette organisation, selon lequel « dès l'entrée en vigueur du présent Traité, les Etats membres s'abstiennent d'introduire toute nouvelle restriction à l'exercice des droits prévus aux articles 93 à 96. Aucune restriction existante ne peut être maintenue si elle constitue un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée à l'exercice de ces droits ». S'agissant de la CEDEAO, l'article 24 paragraphe 2 du protocole additionnel A/SP1/7/86 du 1^{er} juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement stipule : « aucune disposition du présent protocole ne peut être interprétée comme impliquant, pour un Etat membre, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la suppression des droits ou libertés reconnus dans le présent Protocole ou à des réductions plus amples de ces droits ou libertés que celles prévues audit Protocole ».

625- Pourtant, en dépit des nombreuses dispositions qui les invitent à lever toutes restrictions à la mise en œuvre de la libre circulation des personnes, il est fréquent que des Etats membres de la CEDEAO et de l'UEMOA remettent en cause les libertés reconnues. Cette remise en cause concerne d'une part, les droits d'entrée, de séjour et de résidence (A) et d'autre part, le libre accès à des activités économiques (B).

⁸⁰³ C. Vigneau, « Les clauses de non-régression en droit communautaire du travail », in *Droit ouvrier*, n°700, 2006, pp. 521-524, p. 522.

⁸⁰⁴ *Idem.*

⁸⁰⁵ *Idem.*

A- La remise en cause des droits d'entrée, de séjour et de résidence

626- Certains Etats de l'espace CEDEAO-UEMOA n'hésitent pas à adopter des législations, des réglementations ou des pratiques administratives allant à l'encontre des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu du droit communautaire. Ainsi, alors que les visas ne sont plus exigés des ressortissants communautaires⁸⁰⁶ et que l'attribution de la carte de résident a été pendant longtemps encadrée par des dispositions du droit de la CEDEAO⁸⁰⁷ avant que celle-ci ne soit supprimée⁸⁰⁸, ces Etats définissent et appliquent une politique d'immigration et de séjour déconnectée de la vision communautaire de la libre circulation des personnes. Les exemples en la matière sont nombreux et nous nous efforcerons de donner un aperçu de ceux qui nous semblent le plus symptomatiques de ces manquements des Etats membres. Nous évoquerons donc les restrictions à l'entrée des ressortissants communautaires (1) avant de traiter des restrictions au séjour et à la résidence (2).

1- Les restrictions à la liberté d'entrée

627- Les restrictions à la liberté d'entrée se traduisent le plus souvent par le rejet de certains documents de voyage pourtant validés par le droit communautaire ouest-africain. Ces restrictions portent sur les documents de voyage admis pour entrer sur le territoire de certains Etats de l'espace régional. Un rapport portant sur l'évaluation de la mise en œuvre des protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes au Ghana et en Sierra Leone révèle que certains Etats anglophones d'Afrique de l'Ouest ne retiennent que le

⁸⁰⁶ Article 3 paragraphe 2 du Protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement : « tout citoyen de la Communauté, désirant séjourner dans un Etat membre pour une durée maximum de quatre-vingt-dix (90) jours, pourra entrer sur le territoire de cet Etat membre par un point d'entrée officiel sans avoir à présenter un visa ».

⁸⁰⁷ Article 5 du protocole additionnel A/SP1/7/86 du 1^{er} juillet 1986 relatif au droit de résidence : « Les citoyens de la Communauté, ressortissants des Etats membres, admis sans visa sur le territoire d'un Etat membre sont soumis, s'ils désirent résider sur le territoire de cet Etat membre à la formalité de l'obtention d'une carte de résident ou d'un permis de résident ». Voir également la décision A/DEC.2/5/90 du 30 mai 1990 portant institution d'une carte de résident des Etats membres de la CEDEAO.

⁸⁰⁸ Article 1^{er} de l'acte additionnel A/SA.3/07/14 abrogeant les articles 5, 6, 7, 8, et 9 relatifs à la carte et permis de résidence du chapitre III du Protocole A/SP/1/7/86 sur la mise en œuvre de la seconde phase (droit de résidence) du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

passport comme document de voyage, excluant de facto tous les autres titres reconnus par la CEDEAO : « The Francophones have what we call the “carte d’identité” which they use to travel among themselves but which the Anglophone countries don’t recognize as a travel document (...). Indeed, while Sierra Leonean officials reported that they allow ECOWAS migrants to use ECOWAS travel certificates and other travel documents, it appears that Ghanaian immigration officials tend to accept only passports »⁸⁰⁹. Une telle restriction s’assimile à une remise en cause du droit reconnu aux citoyens communautaires d’entrer sur le territoire des Etats membres, munis de l’un quelconque des documents de voyage admis par les textes communautaires⁸¹⁰. Il y a manifestement à ce niveau un manquement dans la mesure où cette pratique réduit la portée d’un droit reconnu dans le cadre de la libre circulation des personnes.

628- Au-delà des restrictions relatives aux documents de voyage, il y a lieu de déplorer les fermetures inopinées et abusives des frontières. Ici, nous n’évoquons pas les situations justifiées par des exceptions au principe de libre circulation des personnes ; nous faisons plutôt allusion aux nombreux cas dans lesquels les Etats membres de la CEDEAO ou de l’UEMOA décident unilatéralement de fermer les frontières qu’ils partagent avec leurs voisins, membres des mêmes organisations, le plus souvent, pour des raisons politiques. Ainsi, c’est bien souvent à la veille des échéances électorales, que les autorités étatiques décident de fermer les frontières, remettant en cause les acquis en matière de libre circulation des personnes. On se souvient à titre d’exemple des protestations émises par la

⁸⁰⁹ M. Awumbila, J. Teye, E. Nikoi, « Assessment of the implementation of the ecowas free movement protocol in ghana and sierra leone », International Catholic Migration Commission (ICMC)/ European Union, 2018, 55 p., p.34. <https://www.madenetwork.org/sites/default/files/CMS%20research%20Guinea%20Sierra%20Leone%20WA%202018.pdf> consulté le 05 novembre 2023.

⁸¹⁰ Pour rappel, l’article 1^{er} du Protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 définissait initialement les documents de voyage en cours de validité comme « le passeport ou tout autre document de voyage en cours de validité, établissant l’identité de son titulaire, avec sa photographie, délivré par ou au nom de l’Etat Membre dont il est citoyen et sur lequel les cachets de contrôle des services d’immigration et d’émigration peuvent être apposés ». Cette disposition avait permis de consacrer comme document de voyage, outre le passeport, des titres tels que le carnet de voyage (décision A/dec 2/7/85 du 6 juillet 1985), ainsi que formulaire harmonisé d’immigration et d’émigration (décision C/DEC.3/12/92 du 5 décembre 1992). Cette disposition a été modifié par l’article 1^{er} de l’acte additionnel A/SA.1/07/14 du 11 juillet 2014 : « Est considéré comme document de voyage valable, un passeport, une carte d’identité biométrique CEDEAO ou un laissez-passer délivré par un Etat membre ou par une institution de la CEDEAO ».

CEDEAO, en 2008, après que le Ghana eut fermé ses frontières de façon inopinée, quarante-huit heures avant la tenue d'une élection présidentielle⁸¹¹.

629- Mais si le cas précité peut être rattaché à des raisons sécuritaires, il y a lieu de déplorer les fermetures inopinées de frontières liées à des motifs économiques. En la matière, le Nigeria a eu une longue tradition de fermeture de ses frontières avec ses voisins⁸¹², dont la majorité est membre de la CEDEAO. Ainsi, après des cas constatés en 1984, en 1995 et en 2003, cet Etat avait unilatéralement fermé ses frontières terrestres avec les pays contigus, dont le Niger et le Benin, entre août 2019 et décembre 2020, soit pendant plus de seize mois. Alors que les autorités nigérianes avaient expliqué vouloir mettre fin à la contrebande de produits provenant principalement du Benin⁸¹³, la CEDEAO avait dénoncé cette fermeture unilatérale et l'avait jugé « très préoccupante car elle touche aux fondements même de notre communauté, à savoir la libre circulation des personnes et des biens »⁸¹⁴. Il convient d'indiquer que ces fermetures abusives des frontières de la part des autorités nigérianes ont été vainement dénoncées à maintes reprises, y compris devant la Cour de justice de la CEDEAO, notamment dans l'affaire l'affaire Olajide Afolabi contre

⁸¹¹ Jeune Afrique, « Le Ghana ferme ses frontières, protestation de la CEDEAO », 28 décembre 2008, article en ligne, <https://www.jeuneafrique.com/depeches/125687/politique/le-ghana-ferme-ses-frontieres-protestation-de-la-cedeao/> consulté le 22 octobre 2022.

⁸¹² En 2015, Mamadou Koné annonçait que « le Nigeria, pour des raisons de politique interne, a procédé à deux reprises à la fermeture générale de ses frontières avec ses voisins respectivement en 1983 et en 1995. De plus, sur les 1500 km de frontière qui séparent le Niger du Nigeria, beaucoup de points d'accès font l'objet de fermetures locales régulières de la part des autorités nigérianes afin de parer à toute forme d'immixtion de quelques religieux de pays limitrophes comme le Niger dans la crise liée à Boko Haram, mais aussi d'empêcher les éléments de cette secte de se replier au Niger ». M. Koné, *Marchands ouest-africains et marchés frontaliers construction d'une communauté d'affaires*, Thèse pour le doctorat en Géographie, Université Michel de Montaigne-Bordeaux III, 2015, 264 p., p. 180 <https://theses.hal.science/tel-01399293/document> consulté le 22 octobre 2022.

⁸¹³ « Nigeria's neighbours are partly to blame for the seemingly unfair state of affairs regarding trade. For example, Benin has tactically become an entrepôt state, because it imports goods and then re-exports them into Nigeria. The country is the largest importer of rice from Thailand. According to a recent report on Benin's informal trading with Nigeria, more than 90 per cent of this rice is smuggled into Nigeria despite a ban on rice imports through land borders that was implemented in 2016 by the Nigerian government. Other goods such as tomatoes, frozen chicken, and textiles, are similarly smuggled into Nigeria unlawfully or without proper custom procedures. The same report estimates that imports that are destined for re-exportation into Nigeria constitute 50 per cent of Benin's GDP ». A. Isah, « Closed for Business : Lessons from Nigeria's Border Closure », *The Republic*, février -mars 2020, vol. 4, n° 2, <https://republic.com.ng/february-march-2020/closed-for-business-border-closure/> consulté le 5 novembre 2023.

⁸¹⁴ Jeune Afrique, « Fermeture des frontières du Nigeria : la CEDEAO en quête de solutions pour garantir le libre-échange », 15 février 2020, <https://www.jeuneafrique.com/896925/economie/fermeture-des-frontieres-du-nigeria-la-cedeao-en-quete-de-solutions-pour-garantir-le-libre-echange/> consulté le 07/01/2023

République fédérale du Nigéria 27 avril 2004⁸¹⁵. Alain Faujas affirmait en ce sens que « les Nigériens souffrent d'une sorte de schizophrénie par rapport à la CEDEAO. Pères fondateurs de la Communauté, ils ralentissent aujourd'hui l'intégration régionale. Alors qu'ils pourraient être les grands bénéficiaires de ce marché commun, ils se barricadent derrière leurs frontières pour un oui ou un non »⁸¹⁶. Cette remise en cause concerne également le droit de séjour et de résidence.

2- Les restrictions au droit de séjour et de résidence

630- Le droit de séjour et de résidence fait également l'objet de restrictions. Ainsi, une enquête menée par la CEDEAO en 2015 sur les politiques migratoires établit le constat selon lequel, « dans la plupart des pays, la législation ne contient même pas de disposition spécifique à l'égard des citoyens CEDEAO et l'application du Protocole relève de simples pratiques administratives »⁸¹⁷. Cette enquête révèle que ce problème est dû dans certains pays à l'obsolescence des législations adoptées avant l'entrée en vigueur des protocoles relatifs au droit de séjour et de résidence⁸¹⁸. A l'analyse, cette obsolescence ne concerne

⁸¹⁵ CJCEDEAO, 27 avril 2004, Olajide Afolabi contre République fédérale du Nigéria, arrêt n°ECW/CCJ/APP/01/03. En l'espèce, M. Olajide Afolabi, homme d'affaire nigérian, avait conclu un contrat de vente au Bénin. Ayant entrepris son voyage et arrivé à la frontière entre la République du Nigéria et la République du Bénin, il trouva que cette frontière avait été fermée, suite à un communiqué de presse qui disait que la République fédérale du Nigéria avait jugé nécessaire de fermer les frontières jusqu'à ce que les conditions pour sa réouverture soient remplies par le Bénin. Estimant avoir subi un lourd préjudice dans ses affaires du fait de la violation de sa liberté d'aller et de venir consacrée dans le Traité de la CEDEAO, le requérant a assigné son propre État devant la Cour de justice de la CEDEAO en 2003. Le Nigéria prétendit, pour sa part, que le protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de justice de la CEDEAO ne donnait pas droit aux nationaux d'ester devant le Juge Communautaire. Finalement, la Cour a invoqué l'article 9 du Protocole précité, pour se déclarer incompétente et refuser d'examiner la requête de citoyen communautaire relative à son droit à la libre circulation.

⁸¹⁶ A. Faujas, « CEDEAO : comment en finir avec la schizophrénie du Nigeria », Jeune Afrique, 29 juillet 2020, <https://www.jeuneafrique.com/mag/1017979/economie/cedeo-comment-en-finir-avec-la-schizophrenie-du-nigeria/> consulté le 17 novembre 2022. Pour expliquer cette attitude du Nigéria, Alain Faujas affirme : « Bien qu'il dispose d'un patronat très dynamique, qui rêve de développer ses activités dans la sous-région, le pays a peur de la concurrence de ses voisins, qu'il considère comme déloyaux. Le géant nigérian se pose en gendarme de l'Afrique de l'Ouest sans assumer les responsabilités que cela implique.

⁸¹⁷ A. Devillard, A. Bacchi, M. Noack, Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, CEDEAO, ICMPD et OIM, 2015, 351 p., p. 44. https://publications.iom.int/system/files/pdf/survey_west_africa_fr.pdf consulté le 05 novembre 2023.

⁸¹⁸ Si on considère que ces protocoles ont été ratifiés par l'ensemble des Etats et sont donc entrés en vigueur depuis au moins trois décennies, il y a manifestement un manquement à l'obligation d'action inhérente au devoir de loyauté communautaire. Ce point sera abordé dans les prochains développements.

qu'une minorité de pays⁸¹⁹, la majorité des Etats membres ayant eu à légiférer après l'entrée en vigueur des protocoles.

631- Ainsi, contrairement à l'obligation qui leur incombait de s'abstenir d'introduire de nouvelles restrictions en matière de libre circulation des personnes après l'adoption des traités, plusieurs Etats n'ont pas hésité à restreindre le droit de séjour accordé aux ressortissants de la CEDEAO. D'une manière générale, il est à noter que la plupart des Etats ont légiféré en fonction de leurs contextes nationaux, et sans tenir compte des engagements pris dans le cadre des protocoles qu'ils ont ratifiés. Cela a abouti à des règles éparses imposant des restrictions diverses dont les effets ne sont édulcorés que par une pratique administrative qui se rapproche, dans les faits, des dispositions communautaires.

632- Au Ghana, par exemple, les citoyens communautaires peuvent entrer sans visa et séjourner librement dans le pays pendant un délai de 90 jours. Au-delà, ils sont soumis, à l'instar de tous les autres étrangers souhaitant résider au Ghana, à la formalité pour l'obtention de la " non-citizen Ghana card ". Instituée par la loi n°750 de 2008 sur le registre d'identification national, cette carte d'identité non ghanéenne est requise pour les transactions et l'accès aux services de base. Elle coûte l'équivalent de 120 dollars américains et est renouvelée chaque année pour un coût équivalent à 60 dollars américains. En plus de cette formalité, le ressortissant de l'Etat membre de la CEDEAO devra solliciter un permis de résident qui lui permettra de de vivre et de travailler légalement au Ghana, conformément à la loi n°573 de 2000 relative à l'immigration. Pour ce faire, il est astreint chaque année au paiement d'une somme équivalent à 500 dollars contre 1000 dollars pour ressortissants hors CEDEAO.

633- En Côte d'Ivoire, les règles relatives au séjour et à la résidence des ressortissants de la CEDEAO ont évolué en fonction du contexte sociopolitique interne. Ainsi, la loi n°90-437 du 29 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire ainsi que son décret d'application n°91-631 du 2 octobre 1991 instituaient une carte de séjour pour tous les étrangers, y compris les ressortissants de la CEDEAO. L'instauration de ce titre de séjour répondait alors à l'objectif de renflouer les caisses d'un Etat en plein tourment économique⁸²⁰. Plus tard, la loi n° 2002-03 du 3 janvier 2002 a prescrit en son article 8 que

⁸¹⁹ Le rapport mentionne le Burkina Faso, le Liberia, le Niger, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

⁸²⁰ « Après une semaine marathon de négociations présidées par l'ancien ministre français Pierre Mazeaud, membre du Conseil constitutionnel, assisté du juge Keba Mbaye et de l'ancien et futur Premier ministre ivoirien, Seydou Diarra, ainsi que de facilitateurs et observateurs désignés par l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Union africaine (UA), la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), dix partis politiques et mouvements

« les titres de séjour des étrangers sont une fiche de libre circulation pour les ressortissants de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), lorsque le séjour est inférieur ou égal à trois mois et que le concerné est dépourvu de passeport ; une Carte de Séjour lorsque le séjour est supérieur à trois mois; une autorisation provisoire de séjour pour les demandeurs d'asile ou une Carte de Réfugié ». En application de cette loi, le coût annuel d'établissement de la carte de séjour pour les ressortissants de la CEDEAO passe de 5000 FCFA (soit 7,50 euros) à 35 000 FCFA (52, 45euros) contre 300 000 FCFA (soit 449,70 euros) pour les étrangers hors CEDEAO⁸²¹.

634- La même année, éclate une crise armée dans le pays. Au cours des pourparlers de paix tenus lors de la table ronde de Linas-Marcoussis en janvier 2003, la suppression de la carte de séjour pour les ressortissants de la CEDEAO figure au nombre des recommandations, au motif que la Côte d'Ivoire est redevable aux étrangers qui ont largement contribué à la richesse nationale⁸²². Cette exigence des forces rebelles sera entérinée par l'ordonnance n°2007-604 du 8 novembre 2007 qui prévoit que « la carte de séjour instituée pour l'identification et le séjour des étrangers en Côte d'Ivoire est supprimée. Les étrangers ressortissants de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) vivant en Côte d'Ivoire pourront être munis des documents d'identification délivrés par leur pays d'origine ou leur représentation consulaire »⁸²³.

issus de la rébellion procédaient le 23 janvier 2003 à la signature d'un accord consensuel, dit de Linas Marcoussis ou, pour simplifier "de Marcoussis" (voir texte de l'accord infra). Cette table ronde avait été réunie pour apporter un règlement à la crise dramatique ouverte le 19 septembre 2002 par le déclenchement d'attaques simultanées perpétrées, dans plusieurs villes de Côte d'Ivoire, y compris à Abidjan, par des assaillants se réclamant d'une structure dénommée le Mouvement patriotique de Côte d'Ivoire (MPCI), et prolongées par l'occupation des parties septentrionale puis occidentale du pays. Cette table ronde s'inscrivait dans un processus comportant une série d'initiatives internationales, ponctué d'accords entre les parties (signature en octobre 2002 du plan de règlement de la crise soumis par la CEDEAO) et entrecoupé de nombreuses suspensions et ruptures des négociations ; toutes sont marquées à la fois par la condamnation de tout changement inconstitutionnel de gouvernement (voir notamment le sommet extraordinaire des chefs d'Etat de la CEDEAO à Accra du 29 septembre 2002, et la déclaration du Conseil de sécurité du 31 octobre) et la recherche de solutions pour faire cesser les hostilités, ramener le calme dans les localités occupées et négocier un cadre général de règlement de la crise ». J. Du Bois de Gaudusson, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, vol. 206, n°2, 2003, pp. 41-55, p. 41.

⁸²¹ Les décrets n° 2002-332 et n° 2002-333 du 13 juin 2002 relatifs aux conditions d'obtention des titres de séjour, encore en vigueur fixent les prix comme suit : 300000 FCFA pour les autres ressortissants hors CEDEAO ; 150000 FCFA pour les français ; 35000 FCFA pour les religieux et coopérants français.

⁸²² A.-M. Koffi, *La côte d'ivoire en crise face au droit international*, Paris, L'Harmattan, 2013, 468 p., p. 193.

⁸²³ L'article 3 du même texte dispose que « pour l'identification des étrangers autres que ceux ressortissant des pays membres de la CEDEAO vivant en Côte d'Ivoire, il est prévu la carte de résident lorsque le séjour est supérieur à trois mois ».

635- On aurait pu saluer l'abandon de la carte de séjour pour les ressortissants de la CEDEAO installés en Côte d'Ivoire comme une avancée majeure qui préfigurait l'instauration future d'une carte d'identité communautaire et la suppression de la carte de résident, si cette mesure n'avait pas été obtenue au forceps dans des circonstances de tension extrême et pour des raisons manifestement extérieures à une hypothétique volonté de promouvoir la libre circulation des personnes dans l'espace communautaire⁸²⁴. D'ailleurs, c'est toujours en fonction de l'évolution du contexte national et au mépris des règles communautaires sur la mobilité des personnes, que les ressortissants de la CEDEAO installés en Côte d'Ivoire sont astreints, depuis le 4 octobre 2017, à l'obtention d'une carte consulaire biométrique délivrée par leurs autorités diplomatiques⁸²⁵, alors même que la carte d'identité biométrique de la CEDEAO devait être mise en circulation dans les Etats membres au plus tard en 2016⁸²⁶.

636- Cette remise en cause du droit de séjour transparaît également dans la pratique des expulsions massives. En effet, les populations immigrées de la sous-région sont souvent victimes d'expulsions massives exercées au mépris des dispositions communautaires. Ainsi, bon nombre de pays d'accueil ont régulièrement recours à ces mesures expéditives de masse pour se débarrasser de leur surplus de travailleurs migrants. Déjà en 1958 et en 1963, la Côte d'Ivoire procédait à l'expulsion respective des Dahoméens et des Nigériens. Entre 1969 et 1970, le Ghana expulsait à son tour les Togolais et autres Africains travaillant dans les plantations de cacao. Le Nigéria détient un bien triste record avec deux à trois millions de ressortissants ouest-africains expulsés en 1983. Des expulsions massives eurent également lieu en 1996 au Bénin à l'égard des Ghanéens, des Togolais et des Nigériens. Par la suite, entre 1999 et 2002, plusieurs dizaines de milliers de ressortissants burkinabés furent rapatriés de Côte d'Ivoire suite à des conflits fonciers⁸²⁷. La multiplication de ces pratiques en Afrique de l'Ouest comme dans d'autres parties du continent a fait dire à

⁸²⁴ On convient avec le docteur Anne-Marie Koffi qu'il aurait été plus plausible et sans doute plus efficace de fonder l'exigence de suppression de la carte de séjour sur la nécessité de se conformer aux dispositions communautaires sur la libre circulation des personnes. Voir à ce propos, Koffi Anne-Marie, *idem*.

⁸²⁵ Communiqué du Conseil des Ministres du 04 octobre 2017 disponible sur <https://www.presidence.ci/communiqué-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-04-octobre-2017/>

⁸²⁶ Article 2 paragraphe 1 de la décision A/DEC.01/12/14 modifiant la décision A/DEC 2/7/85 portant institution d'un carnet de voyage des Etats membres de la CEDEAO.

⁸²⁷ S. Bredeloup, « Réinstallation à Ouagadougou des "rapatriés" burkinabés de Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine*, 2006/1 (n° 217), p. 185-201. <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine1-2006-1-page-185.htm>

Marc-Antoine Perouse de Montclos que « l'Afrique est familière des expulsions massives »⁸²⁸.

637- Si en général, la rhétorique officielle pour justifier ces pratiques se fonde sur la situation d'irrégularité des personnes visées, il convient de rappeler que les expulsions massives sont des obstacles flagrants à la liberté de circulation des personnes dans la sous-région. Comme telles, ces expulsions collectives demeurent interdites par l'article 13 du protocole A/SP1/7/86 du 1er juillet 1986 qui dispose : « Les travailleurs migrants et les membres de leurs familles ne peuvent faire l'objet de mesures d'expulsion collective ou massive. Chaque cas d'expulsion sera examiné et tranché sur une base individuelle ».

638- En tout état de cause, l'examen des restrictions au séjour, tout comme celles concernant le libre franchissement des frontières montre à suffisance les manquements récurrents à l'obligation d'abstention et la faible portée des dispositions communautaires face aux contextes nationaux. Cette tendance s'observe aussi au niveau de l'accès aux activités économiques.

B- La remise en cause du libre accès aux activités économiques

639- Le droit des ressortissants de l'espace CEDEAO-UEMOA d'exercer une activité économique dans les États membres est un des aspects les plus importants de la libre circulation des personnes. Ce principe est toutefois sujet à des restrictions qui concernent tant les droits des travailleurs salariés que ceux des travailleurs indépendants, ces derniers relevant de la liberté d'établissement au même titre que les prérogatives accordées aux personnes morales. Cette remise en cause de l'exercice des activités économiques se manifestent aussi bien dans l'accès aux emplois salariés (1), que dans les activités non salariées (2).

1- Les restrictions à l'accès aux emplois salariés

640- La préférence nationale⁸²⁹ est souvent mise en œuvre dans l'accès aux emplois salariés dans certains États membres de l'espace CEDEAO-UEMOA. Celle-ci se manifeste

⁸²⁸ M.-A. Perouse de Montclos, « L'Afrique rejette ses propres immigrés » in *Le monde diplomatique*, décembre 1999, article en ligne, www.monde-diplomatique.fr/1999/12/PEROUSE_DE_MONTCLOS/12770 consulté le 04/07/2020.

⁸²⁹ La préférence nationale renvoie à « un ensemble d'idéologies ou de programmes politiques visant à instaurer un traitement différencié au profit des personnes tant physiques que morales possédant la

notamment lorsque les Etats adoptent des législations ou des réglementations qui privilégient, voire réservent, l'accès à ces emplois aux seuls nationaux. Bien qu'admise s'agissant des emplois dans la fonction publique par le traité fondateur de la CEDEAO, l'introduction de cette préférence nationale dans l'accès aux emplois privés revêt un caractère profondément discriminatoire et apparaît dès lors comme un manquement des Etats à leur devoir d'abstention.

641- Pourtant, tel a été le cas en Côte d'Ivoire, où la préférence nationale est apparue sous la formule de l'« ivoirisation des postes »⁸³⁰ mise en avant par l'arrêté n°1437 du 19 février 2004 portant modification de l'arrêté n°4810 du 21 avril 1997 portant réglementation du recouvrement et des frais de visa du contrat de travail du personnel non ivoirien. Cet arrêté prévoyait explicitement que toute vacance de poste dans une entreprise devait faire l'objet d'une déclaration pendant deux mois auprès des organismes de placement et d'une publication dans un quotidien national⁸³¹. Si au terme de cette période, le poste n'était pas pourvu par un national, l'employeur était alors autorisé à recruter tout candidat répondant au profil requis. Cela dit, l'employeur devait pouvoir rassurer l'autorité que le poste allait revenir à un Ivoirien au bout de deux ans⁸³². Par ailleurs, toute demande de visa de travail au profit d'un travailleur non ivoirien devait être accompagnée d'un plan d'ivoirisation du poste approuvé par le ministre en charge de l'emploi. Pour obtenir le poste, il fallait que déboursier au moins l'équivalent d'un mois de salaire brut⁸³³.

nationalité d'un État déterminé » ou encore à « l'existence de discriminations en faveur des citoyens nationaux qui impliquent une hiérarchisation entre les individus au regard de leur nationalité ». J. Tourbeaux, « L'incidence du système de préférence nationale monégasque sur la construction de l'identité de la population de la principauté de Monaco », *Sociétés Plurielles*, 2019, 24 p., p.3, <https://hal.science/hal-02506994/document> consulté le 20 août 2022.

⁸³⁰ Article 3 de l'arrêté n°1437 du 19 février 2004 : « Toute demande de visa de contrat au profit d'un travailleur non ivoirien doit être accompagnée d'un plan d'ivoirisation du poste approuvé par le ministre en charge de l'Emploi. La demande de visa de contrat de Travail est irrecevable si elle n'est pas assortie d'un plan d'ivoirisation du poste ou si le poste concerné a déjà fait l'objet d'un plan d'ivoirisation. La durée maximale du plan d'ivoirisation est fixée à deux ans, quel que soit le poste de travail concerné ».

⁸³¹ Article 1^{er} « Toute vacance de poste de travail doit faire l'objet de publication pendant deux mois auprès des organismes de placement agréés par l'Etat, par tout moyen approprié. L'avis de publication de la vacance du poste doit être adressé à l'Agence d'Etudes et de Promotion de l'Emploi (AGEPE). Si, au terme de cette période de deux mois, le poste n'est pas pourvu par un ivoirien, l'employeur est autorisé à recruter tout candidat d'une autre nationalité répondant au profil requis dans le strict respect des dispositions du présent arrêté ».

⁸³² Article 3 alinéas 2 et 3 : « La demande de visa de contrat de Travail est irrecevable si elle n'est pas assortie d'un plan d'ivoirisation du poste ou si le poste concerné a déjà fait l'objet d'un plan d'ivoirisation. La durée maximale du plan d'ivoirisation est fixée à deux ans, quel que soit le poste de travail concerné ».

⁸³³ Art. 5. —L'établissement du visa donne lieu au paiement de frais à la charge de l'employeur. Ces frais sont également dus au renouvellement.

642- Cette réglementation s'appliquait indistinctement à tous les étrangers, y compris ceux qui étaient issus Etats membre de l'espace CEDEAO-UEMOA ; aussi a-t-elle été vivement critiquée pour les atteintes à la libre circulation des personnes qui en découlaient. Certains de ses détracteurs l'ont qualifiée de xénophobe alors que d'autres ont parlé du retour en force de l'ivoirité⁸³⁴⁸³⁵. C'est sans doute grâce à ces multiples interpellations que l'arrêté n°1437 du 19 février 2004 a été abrogé et remplacé par l'arrêté n°6421 du 15 juin 2004 dont l'article premier dispose : « le présent arrêté porte modification de l'arrêté n°1437 du 19 Février 2004. Il s'applique sauf dispositions contraires expressément prévues par les conventions et engagements internationaux souscrits par la Côte d'Ivoire, notamment ceux régissant la CEDEAO et l'UEMOA ». En d'autres termes, ce nouvel arrêté qui reconnaît la prééminence du droit communautaire en la matière, met fin à la préférence nationale vis-à-vis des ressortissants communautaires de l'espace CEDEAO-UEMOA.

643- Alors que la Côte d'Ivoire s'est vite ravisée au bout de quatre mois, cet épisode laisse craindre que les Etats ne s'appuient sur les législations et réglementations nationales pour enfreindre les dispositions communautaires relatives à la liberté de circulation des personnes. Ces craintes se confirment au regard des différentes législations adoptées dans

Art. 6. — Le montant des frais du visa de contrat de Travail est fixé comme suit : A la délivrance du visa (première année du contrat) : Un mois du salaire mensuel brut du travailleur (salaire de base + sursalaire) ; Au renouvellement du visa (deuxième année du contrat) :
 — Si le plan d'ivoirisation du poste est en cours d'exécution,
 — La moitié du salaire mensuel brut du travailleur (salaire de base+sursalaire) pendant la durée de mise en œuvre du plan,
 — Si la responsabilité de l'employeur est engagée dans la non application du plan d'ivoirisation du poste,
 — Deux mois du salaire mensuel brut du travailleur (salaire de base + sursalaire).
 — Si la non application du plan d'ivoirisation du poste n'est pas imputable à l'employeur,
 — Le visa peut être accordé exceptionnellement, sans frais dans la limite d'une année, à l'expiration de la deuxième année du contrat.

⁸³⁴ - A. Sènou, « la Côte d'Ivoire choisit la préférence nationale », *Afrik.Com*, 09 mars 2004, <https://www.afrik.com/la-cote-d-ivoire-choisit-la-preference-nationale> consulté le 4 août 2022.

⁸³⁵ Selon Ramses Thiémélé Boa, l'ivoirité est à l'origine un concept culturel formulé en 1974 par Pierre Niava pour désigner « ce que les Ivoiriens devaient apporter comme valeurs spécifiques à la construction de l'unité africaine ». Par la suite, dans le milieu des années 1995, sa réception dans le champ politique va cristalliser toutes les tensions au point d'être pointé du doigt comme l'une des principales causes de la survenance de la crise armée qui a secoué le pays entre 2002 et 2011. « Le concept sera accusé : - d'être un frein à l'intégration de certaines personnes à la nation,- de contenir en son sein un projet insidieux de catégorisation des Ivoiriens,- d'opposer les ethnies du Nord à celle du Sud,- de promouvoir l'exclusion, le rejet de l'autre, surtout du musulman venu par essence du Nord,- de constituer une technique de conservation du pouvoir au seul profit des Akans, ethnie de l'initiateur de sa version politique ». Ce qui a fait dire à l'auteur que « la réception de l'ivoirité dans un contexte chargé politiquement a contribué à sa dénaturation ». Voir R. B. Thiémélé, « Ivoirité, Identité culturelle et intégration africaine : logique de dédramatisation d'un concept », *Synergies Afrique Centrale et de l'Ouest*, n° 3 - 2009 pp. 75-83, p. 75, <https://gerflint.fr/Base/Afriqueouest3/boa.pdf> consulté le 05 novembre 2022.

les Etats de la sous-région dont la majorité ne prévoient aucune disposition spécifique relative à l'emploi des citoyens de la CEDEAO⁸³⁶. Ces derniers sont ainsi traités dans la plupart des cas comme des étrangers de droit commun et font l'objet de mesures discriminatoires par rapport aux nationaux. Ainsi, il ressort de l'enquête sur les politiques migratoires de 2015, que contrairement à la Côte d'Ivoire dont la situation particulière a déjà été évoquée, et la Guinée dont le code du travail adopté en 2014 dispose explicitement que les citoyens des États membres CEDEAO sont exemptés de l'obligation d'obtenir un permis de travail⁸³⁷, la plupart des pays soumettent les travailleurs étrangers y compris ceux de la CEDEAO à l'obligation du visa ou du permis de travail⁸³⁸. Il est ainsi établi que plusieurs législations prévoient un test du marché du travail ou un système de contingents sauf en Guinée, au Mali, au Sénégal et au Togo⁸³⁹.

644- Le système du test du marché du travail consiste pour l'employeur à démontrer qu'il n'a pas pu trouver de travailleur compétent sur le marché national. Le contingentement se réfère quant à lui au droit accordé à une société de n'employer qu'un nombre donné de travailleurs migrants. Un exemple de contingentement se retrouve au Burkina Faso au travers de l'article 4 de l'arrêté n° 98 du 15 février 1967 fixant les conditions d'embauche des entreprises et les modalités de déclaration de mouvement des travailleurs, encore en

⁸³⁶ A. Devillard, A. Bacchi, M. Noack, Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, ICMPD et OIM, 2015, 351 p., p. 44. https://publications.iom.int/system/files/pdf/survey_west_africa_fr.pdf consulté le 05 novembre 2023.

⁸³⁷ Article 131.1 de la loi n°L/2014/072/CNT Du 10 Janvier 2014 portant Code du travail de la République de Guinée: « Lorsqu'un employeur envisage d'embaucher un travailleur étranger, en dehors de l'espace de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), il doit obtenir l'autorisation préalable du Service public d'emploi dans les conditions déterminées par arrêté du ministre en charge de l'Emploi ».

⁸³⁸ « La majorité des pays ne prévoit aucune disposition législative spécifique en ce qui concerne l'accès à l'emploi des citoyens CEDEAO (Bénin, Burkina Faso, Ghana, Guinée, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal, Sierra Leone et Togo). C'est donc la législation habituelle sur l'immigration de travail qui prévaut bien que la pratique administrative semble appliquer une certaine tolérance à leur égard. À l'inverse, le Code du travail guinéen de 2014 stipule explicitement que les citoyens des États membres CEDEAO sont exemptés de l'obligation d'obtenir un permis de travail. En Côte d'Ivoire, bien qu'il n'y ait aucune mention spécifique, les ressortissants CEDEAO sont également exemptés. Au Liberia, le projet de politique migratoire nationale prévoit d'amender la législation sur le travail en vigueur en vue de garantir la mise en œuvre pleine et entière des protocoles. Au Mali, le libre accès sans restriction des ressortissants des États membres est la norme pour autant que le travailleur migrant soit en possession d'un document de voyage valide. Malgré l'égalité de traitement en termes d'emploi prévue dans les protocoles CEDEAO sur la libre circulation, les ressortissants des États membres se heurtent toujours à des pratiques discriminatoires ». A. Devillard, A. Bacchi, M. Noack, Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, ICMPD et OIM, 2015, 351 p., p. 47. https://publications.iom.int/system/files/pdf/survey_west_africa_fr.pdf consulté le 05 novembre 2023.

⁸³⁹ Idem.

vigueur, prévoit que « en cas de chômage élevé dans une profession donnée, aucune carte de demandeur d'emploi ne sera délivrée aux étrangers »⁸⁴⁰.

645- A l'analyse, le maintien des restrictions dans l'accès à l'emploi est particulièrement nocif, notamment lorsqu'aucune disposition ne vient garantir les droits des ressortissants de l'espace CEDEAO-UEMOA à bénéficier d'un traitement similaire à celui des nationaux. De telles restrictions existent également en matière de liberté d'établissement.

2- Les restrictions à la liberté d'établissement

646- Par définition, la consécration de la liberté d'établissement dans l'espace CEDEAO-UEMOA implique l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants. Même si la libération des activités économiques se met en place de façon progressive, notamment dans l'UEMOA avec le cas des professions libérales, l'obligation d'abstention implique que les Etats membres s'abstiennent d'édicter de nouvelles législations ou réglementations contraires à l'esprit de la liberté d'établissement. Pourtant, l'accès et l'exercice d'activités économiques constituent encore un domaine de prédilection des restrictions discriminatoires dans certaines dispositions nationales. En d'autres termes, certains Etats de l'espace CEDEAO-UEMOA n'hésitent pas à prendre de nouvelles mesures discriminatoires à l'encontre des ressortissants de la sous-région, au mépris du droit communautaire. A cet effet, l'exemple du Ghana reste le plus symptomatique de cette tendance à restreindre la liberté d'établissement.

647- Dans l'affaire Kemi Pinheiro contre République du Ghana du 6 juillet 2012, déjà citée, nous avons évoqué le cas de cet avocat nigérian qui, souhaitant ouvrir un établissement secondaire au Ghana, avait dû postuler à l'examen d'entrée à la Ghana law school, dans la mesure où l'exercice de son activité était subordonné à l'obtention d'un diplôme reconnu par les autorités locales. Nonobstant cette discrimination indirecte, le requérant s'était soumis aux épreuves et avait même réussi les premières étapes. C'est alors que, dans l'attente de la phase d'entretien, il lui avait été opposé que l'examen au titre de

⁸⁴⁰ Article cité par A. Devillard, A. Bacchi, M. Noack, Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, ICMPD et OIM, 2015, 351 p., p. 104. https://publications.iom.int/system/files/pdf/survey_west_africa_fr.pdf consulté le 05 novembre 2023.

l'année 2009 était réservé aux candidats de nationalité ghanéenne, quand bien même la session de 2008 avait été ouverte à des ressortissants nigériens et britanniques. Bien que la Cour de justice de la CEDEAO, saisie par monsieur Pinheiro, n'ait pas statué sur le fond de la requête, il y avait là manifestement une discrimination directe à raison de la nationalité.

648- Cette affaire met à nu la facilité avec laquelle les Etats peuvent recourir à leurs législations et réglementations nationales pour échapper aux obligations communautaires. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer aux restrictions concernant l'investissement étranger au Ghana. En effet, l'article 27 de la loi n°865 de 2013 relative au Ghana Investment Promotion Center (GIPC)⁸⁴¹ modifiant la loi n°478 du 29 août 1994 exclut la participation des non-Ghanéens, y compris les citoyens de la CEDEAO à certains secteurs de l'économie. L'un des secteurs concernés est celui des petits commerces, notamment, « la vente sur un marché, le petit commerce, le colportage ou la vente en kiosque en tout lieu ». Cette exclusion concerne aussi les services de taxi et de location de voitures pour les parcs de moins de vingt-cinq voitures, les loteries ainsi que les salons de beauté et de coiffure.

649- Il ressort du quatrième rapport d'examen des politiques commerciales du Ghana établi par l'OMC, que « ces restrictions concernant l'investissement étranger ont déjà été, dans le passé, jugées contraires aux traités et protocoles existants de la CEDEAO, en particulier au Protocole de la CEDEAO sur le droit de résidence et d'établissement. Toutefois, les autorités ont confirmé que les nouvelles dispositions s'appliquaient également aux citoyens des États membres de la CEDEAO »⁸⁴². Il est intéressant de noter que malgré les multiples interpellations concernant la portée discriminatoire des dispositions issues de la version initiale de la loi n° 478 du 29 août 1994 portant création

⁸⁴¹ Article 27 de la loi la loi n°865 de 2013 :

Activities reserved for Ghanaians and Ghanaian owned enterprises:

« (1) A person who is not a citizen or an enterprise which is not wholly owned by citizen shall not invest or participate in (a) the sale of goods or provision of services in a market, petty trading or hawking or selling of goods in a stall at any place; (b) the operation of taxi or car hire service in an enterprise that has a fleet of less than twenty-five vehicles; (c) the operation of a beauty salon or a barber shop; (d) the printing of recharge scratch cards for the use of subscribers of telecommunication services; (e) the production of exercise books and other basic stationery; (f) the retail of finished pharmaceutical products; (g)the production, supply and retail of sachet water; and(h) all aspects of pool betting business and lotteries, except football pool. (2) The Minister in consultation with the Board may by legislative instrument amend the list of enterprises reserved for citizens and enterprises wholly owned by citizens ».

⁸⁴² Secrétariat de l'OMC, Examen des politiques commerciales du Ghana, OMC, 16 avril 2014, 118 p. p. 39. https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/s298_f.pdf consulté le 20 septembre 2023.

du Centre de promotion des investissements, sa révision par la loi n° 865 de 2013 a été marquée non seulement par le maintien des restrictions mais également par le renforcement de certaines d'entre elles. Ainsi, le nombre de véhicules exigé pour l'accès des non Ghanéens aux services de taxi et de location de voitures a été fixé à 25 en 2013 contre 10 auparavant. De nouveaux secteurs ont même été visés par l'exclusion, à savoir la production de cahiers et d'articles de papeterie courants, le commerce de détail de produits pharmaceutiques, et la production et la commercialisation d'eau en sachets ainsi que l'impression des cartes de recharge à gratter pour la vente aux abonnés locaux de services de télécommunication mobile⁸⁴³.

650- De même, l'article 43 de la loi n°703 de 2006 sur les ressources minérales et les mines prévoit que les investisseurs étrangers intervenant dans les domaines minier et pétrolier ont l'obligation de céder gratuitement une participation de 10% à l'État ghanéen. Cette même loi attribue la priorité aux Ghanéens pour l'octroi de licences et d'accords dans toutes les activités du secteur du pétrole, y compris pour l'adjudication de blocs pétroliers, les licences d'exploitation de gisements pétroliers, les licences de forage et d'enlèvement du pétrole, les services aériens, le transport, les services de restauration⁸⁴⁴.

651- En tout état de cause, en dehors des expulsions massives, d'autres pratiques viennent remettre en cause l'effectivité de la libre circulation. Ainsi, alors qu'ils doivent s'abstenir de poser de nouvelles restrictions, les Etats membres de l'espace CEDEAO-UEMOA n'hésitent pas prendre des mesures allant à l'encontre de l'esprit et de lettre droit de la libre circulation des personnes. Cette remise en cause ne se limite pas l'obligation d'abstention ; elle s'étend également à l'obligation d'action.

Paragraphe II : Les manquements à l'obligation d'action

652- La consécration du principe de libre circulation des personnes par le droit communautaire ouest-africain implique dans une large mesure une obligation d'action mise à la charge des Etats. Cette obligation d'agir s'explique par le fait que les Etats

⁸⁴³ Il convient de relever que le texte laisse aux autorités la faculté de modifier la liste des activités réservées aux citoyens ghanéens et des entreprises devant être entièrement détenues par des citoyens ghanéens. Secrétariat de l'OMC, Examen des politiques commerciales du Ghana, OMC, 16 avril 2014, 118 p. p. 38. https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/s298_f.pdf consulté le 20 septembre 2023.

⁸⁴⁴ Idem, p. 39.

disposent de tous les moyens juridiques et matériels indispensables pour une mise en œuvre effective de la libre circulation des personnes. Cette obligation est clairement exprimée à l'article 7 du Traité modifié de l'UEMOA qui dispose que « les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de l'Union en adoptant toutes mesures générales ou particulières, propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité ». L'article 59 du traité de la CEDEAO consacré aux questions d'immigration prévoit, pour sa part, en ses paragraphes 2 et 3, que les Etats membres s'engagent à adopter « toutes les mesures appropriées en vue d'assurer aux citoyens de la Communauté, la pleine jouissance des droits visés », et à prendre « au niveau national, les dispositions nécessaires pour assurer l'application effective des dispositions du présent article ».

653- Ces dispositions obligent les Etats membres de l'UEMOA et de la CEDEAO à collaborer sans réserve à la mise en œuvre du droit communautaire ouest-africain, et notamment à appliquer le principe de libre circulation des personnes. Cependant, on constate que les Etats membres ne prennent pas toujours les mesures susceptibles de faciliter la réalisation de ce principe. Ces manquements se reflètent tantôt dans le défaut d'adoption des normes d'application (A), tantôt dans l'établissement d'un tri pour l'adoption des mesures spécifiques (B).

A- Le défaut d'adoption des normes d'application

654- En examinant le droit communautaire ouest-africain, il apparaît que plusieurs règles fondamentales relatives à la libre circulation des personnes sont inscrites dans des traités, des protocoles et des directives. Il s'ensuit que c'est aux Etats membres qu'il revient de prendre les mesures d'application ou de transposition et d'édicter les lois ou les règlements permettant de donner un contenu concret aux libertés communautaires. Ces mesures d'application indispensables à l'effectivité de la libre circulation des personnes portent aussi bien sur la ratification des protocoles signés par les Etats membres⁸⁴⁵ que sur la transposition des directives édictées en la matière, il s'observe de nombreuses défaillances qui se traduisent, dans la plupart des cas, par une certaine lenteur, voire un immobilisme

⁸⁴⁵ Il convient de rappeler que dans l'ordonnancement juridique de la CEDEAO, le protocole constitue un instrument d'application du traité. Ainsi, l'article 1^{er} du traité révisé de la CEDEAO définit-il le protocole comme un « instrument d'application du Traité ayant la même force juridique que ce dernier ».

dans les procédures nationales de ratification des protocoles ou de transposition des directives communautaires.

655- Les raisons évoquées pour expliquer ces faiblesses concernent le plus souvent la « persistance des problèmes techniques, les réaménagements préalables indispensables, la formation des agents ou encore l'information des secteurs cibles »⁸⁴⁶. Il y a lieu cependant de se demander si ces prétextes ne sont pas destinés à couvrir un manque patent de volonté politique, voire un déni du processus d'intégration en cours. On peut alors rechercher combien d'Etats ont fait de la ratification des protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes ou de la transposition des directives communautaires relatives à la libre circulation des personnes, une priorité absolue dans leur politique nationale ; à l'issue d'un tel exercice, il sera aisé de constater que bon nombre d'Etats de la sous-région n'incluent pas les objectifs régionaux parmi leurs priorités.

656- Concernant la CEDEAO, le rapport de l'enquête de 2015 sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest indique que « la Commission CEDEAO appelle ses États membres à réviser leur législation relative au droit d'entrée, de résidence et d'établissement »⁸⁴⁷. A cet effet, l'état de ratification et d'adoption des mesures spécifiques est établi à travers le tableau ci-après :

Tableau des dispositions spécifiques à l'égard des ressortissants de la CEDEAO

⁸⁴⁶ Union Africaine, « Libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ».

Source : www.africa-union.org/root/ua/conferences/2008/mai/ea/22-23mai/LCBSC-pdf consulté le 04/07/08.

⁸⁴⁷ A. Devillard, A. Bacchi, M. Noack, Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, CEDEAO, ICMPD et OIM, 2015, 351 p., p. 45. https://publications.iom.int/system/files/pdf/survey_west_africa_fr.pdf consulté le 05 novembre 2023.

Pays	État de ratification des Protocoles CEDEAO sur la libre circulation					Mesures spécifiques adoptées				Références aux ressortissants CEDEAO dans la législation nationale
	Protocole 1979	Protocole add. 1985	Protocole add. 1986	Protocole add. 1989	Protocole add. 1990	Suppression des visas et formalités d'entrée pour les séjours jusqu'à 90 jours	Carnet de voyage CEDEAO	Passeport CEDEAO	Formulaire d'immigration et d'émigration harmonisé	
Bénin	✓	✓	-	-	✓	✓	-	✓	-	• Permis de résident spécifique pour les ressortissants CEDEAO, droits afférents non précisés.
Burkina Faso	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	• Non, il n'y a pas de permis de résident spécifique. Pourtant, dans la pratique, il n'est pas nécessaire de demander un permis de résident (mais la famille peut accompagner le migrant et jouit du libre accès au marché du travail).
Cap-Vert	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	• Négociation attendue des protocoles CEDEAO car le Cap-Vert estime devoir réguler les entrées en raison de son contexte spécifique.
Côte d'Ivoire	✓	✓	✓	-	-	✓	-	✓	-	• Permis de résident non requis (document d'identité uniquement).
Gambie	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	• Oui, permis de résident spécifique pour les ressortissants CEDEAO.
Ghana	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	• Mention explicite de l'absence d'obligation de visa.
Guinée	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	• Statut spécifique non défini
Guinée-Bissau	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	• Non
Liberia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	• Non (Le projet de politique migratoire nationale prévoit un amendement à la loi sur l'immigration)
Mali	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	• Non mais la pratique administrative respecte le droit d'entrée et d'établissement.
Niger	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	-	• Non
Nigeria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	• Non mais la pratique administrative accorde aux ressortissants CEDEAO une carte de résident CEDEAO d'une validité de 5 ans et renouvelable. (Le projet de politique migratoire nationale prévoit une révision de la loi sur l'immigration)
Sénégal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	• Non
Sierra Leone	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	• Non (Le projet d'une nouvelle loi sur l'immigration est à l'étude)
Togo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	• Non

Source : rapport d'enquête sur les politiques migratoires, 2015⁸⁴⁸

657- Le tableau ci-avant montre que les Etats membres de la CEDEAO n'ont pas tous ratifié l'ensemble des protocoles signés dans le cadre de la libre circulation des personnes en Afrique de l'Ouest. Ainsi, le Benin et le Cap vert n'ont toujours pas ratifié le protocole additionnel A/SP1/7/86 du 1^{er} juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du Protocole sur la libre circulation des personnes le droit de résidence et d'établissement signé à Abuja. De même, le Protocole additionnel A/SP.1/6/89 du 30 juin 1989 modifiant et complétant les dispositions de l'article 7 du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement n'a pas été ratifié par le Niger, le Benin et la Côte d'Ivoire⁸⁴⁹. La Côte d'Ivoire n'a pas non plus ratifié le Protocole

⁸⁴⁸ A. Devillard, A. Bacchi, M. Noack, Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, CEDEAO, ICMPD et OIM, 2015, 351 p., p. 46.
https://publications.iom.int/system/files/pdf/survey_west_africa_fr.pdf consulté le 05 novembre 2023
https://publications.iom.int/system/files/pdf/survey_west_africa_fr.pdf

⁸⁴⁹ Il est important de préciser que l'article 7 nouveau introduit en son alinéa 2 des dispositions importantes en faveur de l'effectivité du Protocole sur la libre circulation des personnes le droit de résidence et d'établissement : « lorsqu'il reçoit du gouvernement d'un État-membre de la Communauté, une plainte relative à des violations systématiques ou graves des dispositions des Protocoles sur la libre circulation des

additionnel A/SP.2/5/90 du 29 mai 1990 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement. En plus des constats mentionnés dans ce tableau, il y a lieu d'ajouter que sur la quinzaine d'Etats membres que compte la CEDEAO, seuls le Niger, la Gambie et le Sénégal ont ratifié la Convention Générale A/C.1/1/03 du 31 janvier 2003 relative à la reconnaissance et à l'équivalence des diplômes, Grades, Certificats et autres titres dans les Etats membres de la CEDEAO⁸⁵⁰.

658- Bien que la plupart de ces protocoles soient pleinement en vigueur⁸⁵¹, ce défaut de ratification suscite des questionnements. En effet, selon le Conseil de l'Europe, « il est peu vraisemblable qu'un gouvernement refuse, sans raison valable, de ratifier un traité que son représentant a signé »⁸⁵² ; cette organisation ajoute que « la période postérieure à la signature d'un traité à ratifier non seulement permet à l'Etat d'examiner le texte final et d'en analyser la portée, mais aussi donne la possibilité d'obtenir l'approbation du parlement ou de satisfaire à d'autres dispositions impératives du droit constitutionnel national avant la ratification ». Toutefois, au regard du temps qui s'est écoulé depuis les signatures des différents protocoles, dont certains datent de près de quatre décennies, on serait tenté d'interpréter ce défaut de ratification comme un refus, pour les Etats membres concernés, d'être liés par les règles établies en matière de libre circulation des personnes.

659- Cette interprétation pourrait également prévaloir en ce qui concerne l'absence de transposition des directives élaborées dans le cadre de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes en Afrique de l'Ouest. Sur ce point, Euloge Akpo indique que

personnes, le droit de résidence et d'établissement par un autre État-membre, le Président de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement peut demander au Secrétaire Exécutif de diligenter dans les États-membres concernés, une mission d'enquête composée de fonctionnaires d'au moins trois États-membres, agréés par les parties concernées et de fonctionnaires du Secrétariat Exécutif pour instruire la plainte ».

⁸⁵⁰ Commission de la CEDEAO, *Rapport annuel : Annexe*, 2013, 44 p., p. 27, https://old22.ecowas.int/wp-content/uploads/2017/11/Rapport-2013_Annexes_francais.pdf

⁸⁵¹ La plupart de ces protocoles et conventions contiennent une disposition prévoyant l'entrée en vigueur provisoire dès la signature, en attendant la ratification d'un nombre relativement restreint d'Etats en vue de l'entrée en vigueur définitive. A titre d'exemple, l'article 3 alinéa 1 du protocole additionnel A/SP.1/6/89 du 30 juin 1989 prévoit que « le présent Protocole Additionnel entrera en vigueur à titre provisoire dès sa signature par les Chefs d'États-membres et définitivement dès sa ratification par au moins sept États signataires conformément aux règles constitutionnelles en vigueur dans chaque État signataire ».

⁸⁵² Conseil de l'Europe, *Expression par les Etats du consentement à être liés par un traité*, <https://rm.coe.int/168004a7f2> consulté le 22 octobre 2023.

« bon nombre d'Etats membres de l'Union ne se conforment pas à cette obligation communautaire afférente aux directives, soit carrément par défaut de transposition, soit par transposition tardive, soit par transposition incorrecte »⁸⁵³. Bien que ce phénomène ne soit pas propre aux seules organisations communautaires ouest-africaines, et qu'il s'étende à tous les aspects de l'intégration régionale, il convient d'indiquer que son impact est particulièrement ressenti dans le domaine de la libre circulation des personnes.

660- Ainsi, le rapport annuel 2021 de la Commission sur l'évolution et le fonctionnement de l'UEMOA indique que le taux de mise en œuvre des textes communautaires régissant la libre circulation est passé « de 23% en 2017 à 40% en 2018, de 48% en 2019 à 54% en 2020 et à 58 en 2021, soit un accroissement de 33 points de pourcentage en cinq (05) ans »⁸⁵⁴. Si la Commission se félicite de cette évolution, il y a lieu, cependant, de s'inquiéter de l'impact du non-respect par les Etats membres des obligations communautaires en matière de transposition des directives. Selon Euloge Akpo, « des résultats attendus de l'exécution de certaines directives ne sont pas encore satisfaisants, dans certains Etats membres, faute de transposition dans les délais fixés »⁸⁵⁵. A cet effet, il convient de noter que les directives adoptées par le Conseil des Ministres de l'UEMOA dans le cadre de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes et des services n'avaient pas pu être transposées par la totalité des Etats membres⁸⁵⁶ avant l'expiration des différents délais fixés respectivement à fin 2007 et à fin 2009⁸⁵⁷.

⁸⁵³ E. Akpo, « Le juge et le défaut de transposition des directives dans l'espace UEMOA », Communication présentée à lors du Colloque de rentrée solennelle de l'année judiciaire 2021-2022, octobre 2021, 38 p., p. 6, disponible sur http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/communication_juge_euloge_akpo_rentree_judiciaire_18_10_2018.docx.pdf consulté le 14 juillet 2023

⁸⁵⁴ Commission de l'UEMOA, *Rapport annuel 2021 sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union*, décembre 2021, 108 p., p. 36. http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/uemoa_rapport_annuel_sur_le_fonctionnement_de_l-union_2021.pdf

⁸⁵⁵ Consulté le 14 juillet 2020.

⁸⁵⁶ A titre d'exemple, la Directive n°01/2005/CM/UEMOA en date du 16 septembre 2005 sur l'Egalité de traitement des étudiants ressortissants de l'UEMOA dans la détermination des conditions et des droits d'accès aux institutions publiques d'enseignement supérieur des Etats Membres de l'Union qui devait être transposée au plus tard le 31 décembre 2007 n'a été transposée au Mali que douze ans plus tard par le biais du décret n°2019-0727/P-RM du 20 septembre 2019.

⁸⁵⁷ Pour les directives qui devaient être transposées au plus tard le 31 décembre 2007, voir la Directive n°01/2005/CM/UEMOA en date du 16 septembre 2005 sur l'Egalité de traitement des étudiants ressortissants de l'UEMOA dans la détermination des conditions et des droits d'accès aux institutions publiques d'enseignement supérieur des Etats Membres de l'Union, la Directive n°06/2005/CM/UEMOA en date du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des médecins ressortissants de l'union au sein de

661- Pour Ahadzi-Nonou Koffi, la faible transposition des directives traduit « la résistance des législations nationales face aux audaces des textes communautaires »⁸⁵⁸.

662- En tout état de cause, qu'elle résulte de simples difficultés matérielles ou d'une volonté manifeste de freiner la marche vers la réalisation effective de la libre circulation des personnes, la non-transposition des directives communautaires engendre des conséquences dommageables. L'une des plus importantes est de priver de toute effectivité les principes consacrés puisqu'il serait invraisemblable d'envisager que les autorités administratives nationales accordent la priorité aux règles communautaires alors que celles-ci seraient contredites par des législations nationales qui leur feraient écran. Du reste, le défaut d'adoption des mesures d'application par les Etats membres s'avère fortement préjudiciable, d'autant que ses effets néfastes sont accentués par le tri opéré dans l'adoption de mesures spécifiques.

B- L'établissement d'un tri dans l'adoption des mesures spécifiques

663- Selon Hans Kelsen, « l'application d'une norme juridique consiste soit à créer une autre norme, soit à exécuter l'acte de contrainte prévue par une norme »⁸⁵⁹. Alors que la première alternative visée, à savoir la création d'une norme inférieure pour permettre l'application de la norme supérieure, a déjà été évoquée dans les développements précédents, notamment en ce qui concerne le défaut d'adoption des actes juridiques nécessaires à l'effectivité des protocoles et des directives, la seconde alternative présentée dans cette affirmation pourrait se rapprocher de la situation où une norme prescrit des mesures spécifiques indispensables à l'effectivité de la libre circulation des personnes. Ces

l'espace UEMOA et la Directive n°07/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des architectes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Pour les directives qui devaient être transposées au plus tard le 31 décembre 2009, voir la directive n°06/2008/CM/UEMOA en date du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des pharmaciens ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA et la directive n°07/2008/CM/UEMOA en date du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des chirurgiens-dentistes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

⁸⁵⁸ A.-N. Koffi, « La Citoyenneté Régionale face aux Enjeux de la Libre Circulation et du Droit à l'Établissement dans l'Espace CEDEAO », in Institut de l'Afrique de l'Ouest, *Analyses Critiques et Stratégies d'Action*, n°3, 2013, 55 p., p.24, disponible sur <https://wai-iao.ecowas.int/images/pdf/WAIanalysisandactionstrategies/Koffi%20Ahadzi3.pdf>

⁸⁵⁹ H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2ème éd., (1960), trad. Ch. Eisenmann, LGDJ Bruylant, 1999, 367 p., p. 259.

mesures correspondent à des aménagements indispensables à l'exercice des libertés communautaires. Dans le cadre de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, la suppression du visa, la mise en circulation du passeport communautaire ou encore la mise en place de la carte d'identité biométrique constituent autant de mesures destinées à rendre effective la mobilité des citoyens et ressortissants communautaires.

664- La particularité de ces mesures spécifiques réside dans le fait qu'elles restent du ressort exclusif des Etats membres, sans le concours desquels toute initiative en la matière ne saurait prospérer. C'est donc au niveau de leur application effective que peut mieux s'apprécier l'obligation d'action mise à la charge de l'Etat. Pourtant, force est de constater que les Etats ouest-africains procèdent à un tri et n'appliquent effectivement que les mesures qui suscitent le moins de contraintes pour eux. C'est du moins ce que l'on peut retenir de l'enquête menée par la CEDEAO en 2015 sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest. Il en ressort que, mis à part la suppression effective du visa pour les ressortissants des Etats membres, l'adoption des mesures spécifiques s'effectue au cas par cas. Ainsi, l'état des lieux dressé permet de se rendre compte que seuls trois Etats membres de la CEDEAO utilisent le formulaire d'immigration et d'émigration harmonisé (Ghana, Sierra Leone, Libéria) alors que trois Etats membres (Burkina Faso, Cap Vert, Mali) n'utilisent toujours pas le passeport communautaire. Au demeurant, le carnet de voyage de la CEDEAO n'a été mis en circulation que dans 8 pays, sur les 15 que compte l'organisation⁸⁶⁰.

665- Cet état de fait n'est pas sans conséquence quant à l'efficacité et à l'effectivité des mesures spécifiques prescrites par les normes communautaires. Le cas du passeport communautaire institué par la décision A/DEC.1/5/2000 du 29 mai 2000 illustre ce propos. Un délai de cinq ans avait été accordé aux Etats pour se conformer aux nouvelles dispositions. Plusieurs décennies après l'expiration de ce délai, certains Etats n'ont toujours pas adopté et mis en circulation ce document qui devait pourtant concrétiser la qualité de citoyen communautaire aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de la CEDEAO. Une telle situation aboutit à un délitement du dispositif avec à la clé une différenciation des statuts entre les citoyens dont les Etats ont adopté les mesures spécifiques et ceux dont les Etats ne se sont pas encore exécutés.

⁸⁶⁰ Voir Tableau des dispositions spécifiques à l'égard des ressortissants de la CEDEAO, supra.

666- Compte tenu de cette résistance de certains Etats, il est bon de saluer les efforts mis en œuvre par l'UEMOA, en vue de promouvoir la transposition des directives et d'accélérer l'application des réformes. Au nombre de ceux-ci, nous pouvons évoquer la revue annuelle des réformes, politiques, programmes et projets communautaires instituée par l'acte additionnel n°05/2913/CCEG/UEMOA du 24 octobre 2013⁸⁶¹ ou encore l'adoption d'un guide relatif aux méthodes et techniques de transposition des directives par décision n°05/2019/COM/UEMOA du 06 août 2019. Pour autant la problématique des manquements récurrents des Etats membres reste un facteur d'ineffectivité du régime juridique de la libre circulation, et ce, d'autant plus que ces manquements sont peu sanctionnés.

Section II

Une application compromise par l'insuffisante sanction des manquements etatiques

667- Selon la doctrine, l'obligation de loyauté est « au cœur du système communautaire »⁸⁶². Eleftheria Neframi affirme à juste titre que « la spécificité du droit de l'intégration pourrait être entièrement exprimée par le principe de coopération loyale »⁸⁶³. A propos du droit de l'Union européenne, elle constate que « les éminentes études consacrées à l'ancien article 10 CE (à l'origine article 5 CEE), l'actuel article 4§3 TUE, placent cette disposition à la base du principe de primauté, de la doctrine des compétences externes implicites, du principe d'administration indirecte et de l'application uniforme, de la solidarité et de l'obligation de collaboration dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de l'Union »⁸⁶⁴.

⁸⁶¹ Il s'agit d'une auto-évaluation des États membres de l'UEMOA qui leur permet, d'une part, de faire le point de la mise en œuvre des actes communautaires dans les différents secteurs et d'autre part, de les préparer à améliorer leur score, lors des revues ultérieures, par apport à la mise en œuvre des réformes communautaires. A l'issue de la revue, un taux moyen de mise en œuvre des réformes communautaires est attribué à l'Etat évalué ; il permet de révéler sa participation effective au processus d'intégration régionale.

⁸⁶² D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, Droit fondamental, 3ème édition, 2001, 784 p., p. 149.

⁸⁶³ N. Eleftheria, « Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne », *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, mars 2012, pp. 197- 203, p. 197.

⁸⁶⁴ Idem.

668- S'agissant de l'espace communautaire ouest-africain, ce principe est clairement exprimé à l'article 7 du Traité modifié de l'UEMOA qui dispose que « les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de l'Union en adoptant toutes mesures générales ou particulières, propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité. A cet effet, ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de faire obstacle à l'application du présent traité et des actes pris pour son application ». L'article 59 du traité de la CEDEAO consacré aux questions d'immigration prévoit, pour sa part, en ses paragraphes 2 et 3, que les Etats membres s'engagent à adopter « toutes les mesures appropriées en vue d'assurer aux citoyens de la Communauté, la pleine jouissance des droits visés », et à prendre « au niveau national, les dispositions nécessaires pour assurer l'application effective des dispositions du présent article ». Ces dispositions qui obligent les Etats membres de l'UEMOA et de la CEDEAO à collaborer sans réserve à la mise en œuvre du droit communautaire constituent une transcription du principe de loyauté communautaire.

669- Si l'on considère que chaque versant du principe de loyauté a pour objet d'aboutir à la concrétisation des engagements pris par les Etats membres des organisations régionales, la récurrence des manquements étatiques met en évidence une faiblesse globale de ce régime juridique ou à tout le moins, l'existence de failles relativement à sa mise en œuvre. A cet égard, il est intéressant de relever avec Yann Leroy que l'application d'une norme au sens large s'entend de « son respect par les individus à qui elle est destinée, ou, en cas d'inobservation du prononcé d'une sanction à l'encontre de celui qui l'a violée »⁸⁶⁵. Définie comme « tout moyen destiné à assurer le respect et l'exécution effective d'un droit ou d'une obligation »⁸⁶⁶, la sanction « a pour fonction d'assurer la réalisation de la règle juridique »⁸⁶⁷. Pour Michel Virally, la menace d'une sanction « constitue un des moyens les meilleurs et les plus simples d'assurer le respect effectif des obligations »⁸⁶⁸. Denys de Bechillon estime, quant à lui, que « la promesse d'une punition, quelle qu'en soit la teneur,

⁸⁶⁵ Y. Leroy, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, vol. 79, n°3, 2011, pp. 715-732. p. 719.

⁸⁶⁶ G. Cornu, « sanction », in *Vocabulaire juridique*, 8^e éd., PUF, Paris, 2007, 986 p., p. 845.

⁸⁶⁷ L.-A. Barrière, « Propos introductifs », in B. Mallet-Bricout (dir.), *La sanction*, Paris, L'Harmattan, 2007, 274 p., p. 13.

⁸⁶⁸ M. Virally, *La pensée juridique*, 1960, Paris, LGDJ, 1998, 266 p., p. 68.

visé bien à assurer l'effectivité de la norme »⁸⁶⁹. Ainsi, il semble pertinent de retenir, à l'instar de Julien Bétaille, que « la sanction, et par conséquent la répression, n'est qu'une des multiples conditions juridiques de l'effectivité de la norme »⁸⁷⁰.

670- Or, il faut bien admettre que les manquements étatiques au droit de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA font rarement l'objet de sanction ; ce qui constitue un facteur supplémentaire de fragilisation du régime juridique adopté. Nous verrons que cette absence de sanction est inhérente à l'ensemble du droit communautaire ouest africain (Paragraphe I) même si elle est renforcée par l'effet de certaines limites propres au droit de la libre circulation (Paragraphe II).

Paragraphe I : Une insuffisance inhérente au droit communautaire ouest-africain

671- Selon Daniel Flore, « il est dans la nature de tout ordre juridique qu'existent, à côté de ses dispositions matérielles et formelles, des mécanismes de contrôle et des sanctions destinées à en garantir l'effectivité »⁸⁷¹. Ainsi, il convient d'emblée d'indiquer que les ordres juridiques communautaires ouest-africains, à l'instar des autres ordres juridiques, ne dérogent pas à cette règle et possèdent leurs propres dispositifs de sanction. Le propos n'est donc pas ici de contester cet état de fait. Il s'agit plutôt de relever la faiblesse du mécanisme de sanctions des manquements émanant des Etats (A) dont les effets se conjuguent avec les incertitudes sur l'effet direct des normes d'application (B).

A- La faiblesse du mécanisme de sanctions des manquements étatiques

672- La récurrence des manquements étatiques au principe de la libre circulation des personnes pourrait susciter un questionnement sur l'existence et l'efficacité des mécanismes de sanction en cas de violation des normes issues du droit communautaire

⁸⁶⁹ D. de Béchillon, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Odile Jacob, 1997, 291 p., p. 61.

⁸⁷⁰ J. Bétaille, « Répression et effectivité de la norme environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, 2014/HS01 (Volume 39), pp. 47-59, p. 49, <https://www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2014-HS01-page-47.htm> consulté le 15 octobre 2023.

⁸⁷¹ D. Flore, « Un droit pénal européen : un hasard ou nécessité ? », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2003, pp. 5-16, p. 5.

ouest africain. Sur la question de l'existence de la sanction, Audrey Adou-Mbongo relève trois natures de sanctions, à savoir les sanctions politiques, les sanctions financières et les sanctions juridictionnelles⁸⁷². Les sanctions politiques ont pu être définies comme l'ensemble des actes qui ont pour effet principal de condamner solennellement une violation par un État, « en assortissant éventuellement cette condamnation de mesure complémentaires visant à concrétiser sa mise au ban temporaire de l'assemblée des États membres »⁸⁷³. Elles émanent d'organes politiques et visent à sanctionner des violations imputables aux États membres.

673- Moins perceptibles dans le droit de l'UEMOA⁸⁷⁴, les sanctions politiques sont particulièrement explicites dans le droit de la CEDEAO notamment à l'article 77 du traité

⁸⁷² A.-S. Adoua-Mbongo, « la sanction de la violation du droit communautaire en zones CEMAC et UEMOA », *Annales de l'Université Marien Ngouabi sciences juridiques et politiques*, vol. 24, numéro spécial, 2023, pp. 107-138, p 127, <file:///C:/Users/HP/Downloads/9748-266527-1-PB.pdf> consulté le 04 novembre 2023.

⁸⁷³ Idem.

⁸⁷⁴ Le Traité révisé de l'UEMOA, en ses articles 73 et 74 prévoit des sanctions politiques dans le domaine macroéconomique. Article 73 : « L'Etat membre destinataire d'une directive émise par le Conseil dans le cadre de la surveillance multilatérale, élabore en concertation avec la Commission et dans un délai de trente (30) jours, un programme de mesures rectificatives. La Commission vérifie la conformité des mesures envisagées à la directive du Conseil et à la politique économique de l'Union et tient compte des éventuels programmes d'ajustement en vigueur ».

Article 74 : « L'exercice de la surveillance multilatérale de l'Union s'appuie sur le rapport de la Commission, les éventuelles directives du Conseil et les éventuels avis du Parlement, en vertu des procédures indiquées à l'article 72. Le Conseil peut renforcer ces procédures par la mise en œuvre d'une gamme de mesures explicites, positives ou négatives, selon les modalités ci-après : a) la mise en place effective, constatée par la Commission, d'un programme reconnu conforme au sens de l'article 73, offre à l'Etat membre concerné le bénéfice de mesures positives qui comprennent notamment : - la publication d'un communiqué de la Commission ; - le soutien de l'Union dans la recherche du financement requis pour l'exécution du programme de mesures rectificatives, conformément aux dispositions de l'article 75 ; - un accès prioritaire aux ressources disponibles de l'Union. b) Si un Etat membre n'a pas pu élaborer un programme rectificatif dans le délai prescrit à l'article 73 ou si la Commission n'a pas reconnu la conformité dudit programme à la directive du Conseil et à la politique économique de l'Union, ou enfin si la Commission constate l'inexécution ou la mauvaise exécution du programme rectificatif, elle transmet, dans les meilleurs délais, au Conseil un rapport assorti éventuellement de propositions de mesures négatives explicites. Elle a la faculté de rendre son rapport public. c) L'examen des rapports et des propositions de sanctions mentionnés au paragraphe b) est inscrit de plein droit à l'ordre du jour d'une session du Conseil à la demande de la Commission. Le principe et la nature des sanctions font l'objet de délibérations séparées. Les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Par dérogation à l'article 22 du présent Traité, les propositions de sanctions peuvent être amendées par le Conseil à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Le Conseil informe le Parlement des décisions prises. d) Les sanctions explicites susceptibles d'être appliquées comprennent la gamme des mesures graduelles suivantes : - la publication par le Conseil d'un communiqué, éventuellement assorti d'informations supplémentaires sur la situation de l'Etat concerné ; - le retrait, annoncé publiquement, des mesures positives dont bénéficiait éventuellement l'Etat membre; -la recommandation à la BOAD de revoir sa politique d'interventions en faveur de l'Etat membre concerné ; - la suspension des concours de l'Union à l'Etat membre concerné. Par voie d'acte additionnel au présent Traité, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peut compléter cette gamme de

révisé du 24 juillet 1993 qui dispose : « sans préjudice des dispositions du présent traité et des protocoles y afférents, lorsqu'un État membre n'honore pas ses obligations vis-à-vis de la Communauté, la Conférence peut adopter des sanctions à l'encontre de cet État membre.

2. Ces sanctions peuvent comprendre : i) la suspension de l'octroi de tout nouveau prêt ou de toute nouvelle assistance par la Communauté ; ii) la suspension de décaissement pour tous les prêts, pour tous les projets ou les programmes d'assistance communautaires en cours ; iii) le rejet de la présentation de candidature aux postes statutaires et professionnels. iv) la suspension du droit de vote ; et v) la suspension de la participation aux activités de la Communauté ».

674- Dans la même dynamique, l'article 45 du Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité prévoit que : « en cas de rupture de la démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des droits de la personne dans un Etat membre, la CEDEAO peut prononcer à l'encontre de l'Etat concerné des sanctions. 2. Lesdites sanctions à prendre par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peuvent aller par graduation : refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales ; refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'Etat membre concerné ; suspension de l'Etat membre concerné dans toutes les Instances de la CEDEAO ; pendant la suspension, l'Etat sanctionné continue d'être tenu au paiement des cotisations de la période de suspension ».

mesures par des dispositions complémentaires jugées nécessaires au renforcement de l'efficacité de la surveillance multilatérale de l'Union ».

675- Au regard de leur nature et des enjeux⁸⁷⁵ qui s'y rattachent, ces sanctions sont difficiles à mettre en œuvre⁸⁷⁶ ; elles demeurent par ailleurs peu envisageables en dehors du champ politique et conviendraient mal à des cas de manquements au droit communautaire. Par contre, il est prévu la possibilité pour le Conseil des Ministres de l'UEMOA de prononcer des sanctions financières sous la forme d'astreintes ou d'amendes, conformément au deuxième paragraphe de l'article 89 du traité de l'UEMOA : « Il [le Conseil] fixe, selon cette procédure, les règles à suivre par la Commission dans l'exercice du mandat que lui confère l'article 90 ainsi que les amendes et astreintes destinées à sanctionner les violations des interdictions énoncées dans l'article 88 ». Toutefois, ces sanctions sont circonscrites au domaine de la concurrence et aux interdictions formulées à l'article 88 du traité de l'UEMOA⁸⁷⁷.

676- Ainsi, les seules sanctions envisageables dans les autres domaines des traités sont les sanctions juridictionnelles. De ce point de vue, on ne saurait méconnaître les acquis résultant de la mise en place des différentes Cours de justice ainsi que les possibilités offertes par les divers recours admis devant les juges des organisations communautaires ouest-africaines. Toutefois, il apparaît que le dynamisme affiché par ceux-ci dans le

⁸⁷⁵ Ces sanctions constituent des moyens de pression qui peuvent être utilisés pour contraindre des gouvernements ou des acteurs considérés comme illégitimes par la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement de la CEDEAO, par exemple, à l'issue d'un coup-d'Etat. C'est notamment le cas du Mali, où des sanctions ont été infligées par la CEDEAO pour contraindre le Conseil National de Transition mis en place après le coup d'Etat dirigé par le Colonel Assimi Goïta, à céder le pouvoir aux civils. Evoquant cette situation, Lionel Zevonou a souligné l'illégalité des sanctions prononcées par la CEDEAO du fait que celles-ci ne reposent sur aucun fondement juridique. Selon lui, « La nature des sanctions qui figurent dans le dernier communiqué final du sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO publié le 9 janvier 2022 est essentiellement d'ordre économique, diplomatique et politique. Elles vont du rappel des ambassadeurs des pays membres de la CEDEAO au Mali, en passant par la fermeture des frontières terrestres et aériennes, la suspension des transactions commerciales - en dehors des produits de première nécessité -, le gel des avoirs de la République malienne dans les comptes de la BCEAO ou la suspension des transactions financières en faveur du Mali par la BIC et la BOAD. Moins médiatisé a été le point 12 du communiqué du 9 janvier précité par lequel la CEDEAO (...) décide d'activer immédiatement la force en attente (...) qui doit se tenir prête à toute éventualité ». L. Zevounou, « Mali, les sanctions de la CEDEAO sont illégales », *Bulletin CODESRIA*, 2022, n°1, 2022, pp. 19-38, p. 25.

⁸⁷⁶ Audrey Adoua-Mbongo évoque à ce propos, le musèlement de la sanction politique. Voir A.S. Adoua-Mbongo, « la sanction de la violation du droit communautaire en zones CEMAC et UEMOA », *Annales de l'Université Marien Ngouabi sciences juridiques et politiques* vol. 24, numéro spécial, 2023, pp. 107-138, p. 127, <file:///C:/Users/HP/Downloads/9748-266527-1-PB.pdf> consulté le 04 novembre 2023.

⁸⁷⁷ Article 88 du traité de l'UEMOA « Un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité, sont interdits de plein droit : a) les accords, associations et pratiques concertées entre entreprises, ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur de l'Union ; b) toutes pratiques d'une ou de plusieurs entreprises, assimilables à un abus de position dominante sur le marché commun ou dans une partie significative de celui-ci ; c) les aides publiques susceptibles de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

domaine des droits de l'Homme ou de la fonction publique internationale contraste avec leur manque d'audace relativement aux domaines relevant de l'intégration régionale. Laurent Sermet constate d'ailleurs que « l'étincelle contentieuse n'a pas lieu en ce qui concerne le droit de l'intégration économique...Si étincelle il y a, elle concerne le contentieux international des droits subjectifs : droit de la fonction publique internationale et droits de l'homme »⁸⁷⁸.

677- Ainsi, il apparaît que le recours en manquement qui devrait permettre de constater et de sanctionner les violations du droit communautaire ouest-africain imputables aux Etats membres de la CEDEAO et de l'UEMOA, et partant, de garantir, par la dissuasion, le respect des principes issus du droit communautaire ouest-africain, recèle des faiblesses dont les effets se ressentent sur l'effectivité de la libre circulation des personnes. Au nombre de ces insuffisances, figure l'absence d'utilisation de cette voie de recours au profit du règlement politique ou diplomatique des litiges. Comme le note Monsieur Euloge Akpo « les seules voies de saisine reconnues, au profit de la Commission ou des Etats membres, restent inusitées par ceux-ci qui semblent préférer les voies de règlement diplomatique »⁸⁷⁹.

678- Pour Mahamady Ouedraogo, ce déficit d'utilisation découle de l'absence d'un dispositif de sanctions suffisamment dissuasif⁸⁸⁰. En ce sens, alors que l'arrêt de manquement n'a qu'un caractère déclaratoire, le juge se limitant à constater l'existence ou l'absence de manquement, il ressort de l'article 6 protocole additionnel n°1 relatif aux Organes de contrôle de l'UEMOA que l'Etat membre dont la défaillance a été établie par l'instance juridictionnelle et qui refuse de prendre les mesures appropriées, est simplement invité à s'exécuter par la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement après saisine de la Commission⁸⁸¹. S'agissant de la

⁸⁷⁸ L. Sermet « Modes et méthodes de l'intégration régionale en Afrique : Discussions sur le prétendu miroir européen », Revue de l'Union Européenne, 2018, n° 621, pp. 475-484, p. 484.

⁸⁷⁹ E. Akpo , « La Cour de Justice dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA): Contribution de la Cour de Justice de l'UEMOA a l'enracinement de l'intégration économique et monétaire », Communication présentée à lors du Colloque de rentrée solennelle de l'année judiciaire 2018-2019, http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/communication_juge_euloge_akpo_rentree_judiciare_18_10_2018.docx.pdf consulté le 14 juillet 2020.

⁸⁸⁰ M. Ouedraogo, *Les libertés de circulation des marchandises et des services dans l'Union Économique et Monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest*, Mémoire pour le Master en études européennes, Genève, Global Studies Institute de l'Université de Genève, 2015, 66 p., p. 35, <https://www.unige.ch/gsi/files/6414/7817/2067/OUEDRAOGO.pdf> consulté le 27 août 1986.

⁸⁸¹ Article 6 protocole additionnel n°1 relatif aux Organes de contrôle de l'UEMOA « si la Cour de justice constate qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du Traité de l'Union,

CEDEAO, l'article 1^{er} de l'acte additionnel A/SA.13/02/12 du 17 février 2012 portant régime des sanctions applicables aux Etats membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO dispose que : « constituent des obligations pour les Etats membres, l'application et le respect des Actes de la Conférence et du Conseil des Ministres que sont le Traité de la CEDEAO, les Conventions, les Protocoles et Actes Additionnels, les Règlements, les Décisions et les Directives de la Communauté, ainsi que les décisions de la Cour de Justice de la Communauté ». L'article 3 alinéa 1 du même texte précise que : « Les Etats Membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la Communauté encourent des sanctions judiciaires et des sanctions politiques ». Si les sanctions politiques renvoient à celles prises par des organes politiques et qui demeurent difficiles d'accès, les sanctions judiciaires renvoient selon Robert Yougbare aux « constatations d'un manquement ouvrant la voie aux voies politiques »⁸⁸². Il y a là une impasse qui confirme la faiblesse des mécanismes de sanction des manquements étatiques. Cette faiblesse est renforcée par l'incertitude sur l'effet direct des normes d'application.

B- L'incertitude sur l'effet direct des normes d'application

679- Marta Cartabia affirmait en parlant de la CEE que « sans sous-estimer le poids politique des condamnations de la Cour de justice, il faut dire que rien, selon les Traités, ne peut véritablement contraindre les Etats à se conformer aux obligations communautaires. Le développement de l'effet direct a comblé ce vide : d'une certaine façon, l'effet direct ajoute au contrôle du respect du droit communautaire assuré par la Commission et la Cour de Justice une sorte de "contrôle diffus" assuré par les citoyens, les juges et les autorités administratives des Etats. Les Communautés Européennes répondent aux manquements étatiques en faisant confiance plus aux sujets "diffus" dans

cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution des arrêts de la Cour. En cas d'abstention de l'État membre dont le manquement a été constaté, la Commission a la faculté de saisir la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement afin qu'elle invite l'État membre défaillant à s'exécuter ».

⁸⁸² R. Yougbaré, le mécanisme de garantie des droits de l'homme de la CEDEAO : entre emprunt et appropriation des instruments du système continental, *Annuaire africain des droits de l'homme*, pp. 259-294, p. 293.

les ordres juridiques nationaux, qu'à la coopération des organes étatiques centraux »⁸⁸³. Selon elle, « la raison de cet élargissement du domaine d'application de l'effet direct semblait être le désir de protéger les droits des citoyens, tout en empêchant que les infractions des Etats, qui souvent ne répondent pas aux obligations communautaires, ou y répondent en retard, puissent de quelque façon peser sur les citoyens. Grâce à l'effet direct, le citoyen ne peut pas être affecté par les manquements étatiques mais, en revanche, peut invoquer ses droits pour dénoncer aux juges toutes les activités de l'Etat qui ne sont pas conformes aux règles communautaires »⁸⁸⁴. Ce faisant, elle ajoutait que « lorsqu'une norme a effet direct, l'Etat a toujours l'obligation de la mettre en œuvre et s'il ne le fait pas, il y a une "sanction" très efficace : l'application directe de cette norme par les juges. L'effet direct est une garantie juridique véritablement capable d'encourager l'obéissance des Etats aux Communautés Européennes, parce qu'il prive les Etats des avantages qu'ils peuvent tirer de l'absence de réception du droit communautaire : même si l'Etat n'a pas transposé le droit communautaire, les citoyens peuvent s'appuyer sur ce dernier afin d'obtenir le respect de leurs droits face à l'Etat. Pour cette raison, il joue le rôle d'un instrument d'incitation à la réception du droit CEE. On pourrait dire que l'effet direct est né comme une sorte d'antidote contre les retards ou les violations du droit communautaire de la part des Etats membres et notamment des organes centraux des Etats — Gouvernements et Parlements — qui devraient en principe assurer le respect du droit communautaire par l'Etat »⁸⁸⁵. Il s'ensuit que la reconnaissance de l'effet direct peut être assimilée à une sorte de sanction ou d'antidote face aux manquements étatiques.

⁸⁸³ M. Cartabia, « Le principe de l'effet direct des normes communautaires et le principe de légalité », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n°5, 1991, pp. 59-78, p. 60, disponible sur https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1991_num_5_1989_1079 consulté le 21 mai 2020.

⁸⁸⁴ Idem, p. 63.

L'auteur ajoute que l'effet direct est « un instrument qui renforce et garantit l'ordre communautaire, au-delà des instruments de garantie prévus par le Traité et en principe il est valable pour n'importe quelle norme communautaire ».

⁸⁸⁵ Idem.

680- L'on donne communément à la théorie de l'effet direct du droit communautaire une origine européenne⁸⁸⁶, notamment avec l'arrêt Van gend and Loos, du 5 février 1963⁸⁸⁷, aux termes duquel l'effet direct est défini comme « l'aptitude d'une norme communautaire à créer par elle-même des droits ou des obligations au bénéfice ou à la charge de personnes privées »⁸⁸⁸. Ainsi défini, le principe de l'effet direct constitue « une des caractéristiques fondamentales du droit communautaire qui permet à cet ordre juridique d'être efficace et représente l'essentiel de la notion de supranationalité »⁸⁸⁹. Il demeure cependant une incertitude quant à sa reconnaissance dans les ordres juridiques communautaires ouest-

⁸⁸⁶ Selon Drazen Petrović, « le concept d'effet direct institué en droit communautaire ne constitue pas une innovation en droit international. La notion d'effet direct existait en droit international et droit constitutionnel avant même la création des trois Communautés européennes ». D. Petrović, *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : À la recherche d'un concept*, Genève, Graduate Institute Publications, (Nouvelle édition en ligne) 2000, 304 p., p. 7, disponible sur <https://books.openedition.org/iheid/4859> consulté le 10 mai 2020.

A ce propos, rappelons que Joe Verhoeven définit l'applicabilité directe comme l'aptitude d'une règle de droit international à conférer par elle-même aux particuliers, sans requérir aucune mesure interne d'exécution, des droits dont ils puissent se prévaloir devant les autorités (juridictionnelles) de l'Etat où cette règle est en vigueur. J. Verhoeven, « La notion d'applicabilité directe du droit international », *Revue Belge de Droit International*, 1980, n° 2, pp. 243-264, p. 244.

⁸⁸⁷ En l'espèce, l'entreprise néerlandaise Van Gend en Loos avait introduit devant un tribunal des Pays-Bas une action contre l'administration des douanes néerlandaises, au motif que celle-ci avait agi en violation de l'article précité qui interdit aux États membres d'introduire de nouveaux droits de douane ou d'augmenter des droits de douane existants dans le marché commun. La juridiction néerlandaise a suspendu la procédure et a saisi la Cour de justice pour qu'elle se prononce sur la portée de l'article invoqué. A partir d'une interprétation téléologique du texte, la Cour avait conclu que la Communauté constitue « un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les peuples sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants ». De cet état de fait, elle tirera comme conséquence que « le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique ».

⁸⁸⁸ E. H. O. Diop, « L'ordre juridique interne des organisations d'intégration africaine », *Afrilex*, 2017, http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/L_ordre_juridique_interne_des_organisations_d_integration_africaine.pdf consulté le 6 juin 2020.

En d'autres termes, la théorie de l'effet direct apparaît comme « la possibilité de considérer qu'un particulier, par exemple, dispose en son chef de droits subjectifs directement tirés du droit communautaire sans qu'il soit besoin que ce dernier, pour produire ses effets dans l'ordre juridique national, soit relayé par une disposition de droit interne ». Voir à ce propos D. Alland « A la recherche de la primauté du droit communautaire », *Droits*, vol. 45, no. 1, 2007, pp. 109-126, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-droits-2007-1-page-109.htm> consulté le 15 mai 2020.

⁸⁸⁸ M. Cartabia, « Le principe de l'effet direct des normes communautaires et le principe de légalité », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n°5, 1991, pp. 59-78, p. 60, https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1991_num_5_1989_1079 consulté le 21 mai 2020.

⁸⁸⁹ D. Petrović, *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : À la recherche d'un concept*, Genève, Graduate Institute Publications, (Nouvelle édition en ligne) 2000, 304 p., p. 7, <https://books.openedition.org/iheid/4859> consulté le 10 mai 2020.

africain (1). Cette incertitude concerne également les instruments utilisés dans le cadre de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes (2).

1- Une incertitude propre au droit communautaire ouest-africain

681- La question de la reconnaissance et de la force juridique du principe de l'effet direct dans l'ordre communautaire ouest-africain semble tranchée par la doctrine. Pour Abdoulaye Soma, « une des caractéristiques essentielles des règles communautaires est qu'elles sont d'applicabilité directe »⁸⁹⁰. Il ajoute même que « l'effet direct est une caractéristique fondamentale de la règle communautaire »⁸⁹¹. Selon Alioune Sall, « que l'Europe, modèle d'intégration assez achevé, ait exercé une espèce de fascination dans cette conversion au droit est difficilement niable. Le vieux continent a (...) pu se constituer en une communauté de droit, et le travail fait par ses juges a été à l'avenant. Leurs stratégies interprétatives ont été à l'origine de deux principes qui ont conféré à l'ordre juridique européen – celui de l'Union européenne – toute sa singularité dans l'ordre international : l'applicabilité directe et la primauté. Ces principes ont été, pour l'essentiel, repris dans les textes de la CEDEAO et de l'UEMOA »⁸⁹². Pour Ibriga, Coulibaly et Sanou, « avec la nouvelle nomenclature des actes du droit CEDEAO similaire à celle de l'UEMOA et l'ouverture de la saisine de la Cour de justice aux particuliers, ces interrogations n'ont plus qu'un intérêt historique. On peut affirmer, sans risque de se tromper, que les normes CEDEAO sont aujourd'hui, à l'image de celles de l'UEMOA, d'applicabilité immédiate et d'effet direct »⁸⁹³.

682- Pourtant, il semble que les auteurs précités se réfèrent aux principes issus du droit de l'Union européenne pour affirmer la validité de l'effet direct dans l'espace ouest-africain. Il est évident que la position de la doctrine ouest-africaine se fonde largement sur une interprétation analogique des dispositions du droit communautaire. Cette interprétation

⁸⁹⁰ A. Soma, « Les caractères généraux du droit communautaire », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2017, p. 1-10, p. 3, (en ligne) disponible sur <http://publication.lecames.org/index.php/jur/article/download/902/617> consulté le 30 juin 2020.

⁸⁹¹ Idem.

⁸⁹² A. Sall, *La justice de l'intégration : Réflexion sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2^{ème} édition revue et commentée, 2018, 482 p., p. 7.

⁸⁹³ L. M. Ibriga, S. A. Coulibaly, D. Sanou, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, Université de Ouagadougou, UFR des Sciences Juridiques et Politiques, Précis de droit burkinabè, 2008, 510 p., p. 109.

découle assurément de l'alignement des instruments juridiques du droit communautaire ouest africain sur ceux du droit de l'Union européenne. En d'autres termes, puisque les nomenclatures des actes du droit communautaire ouest-africain contenus dans les traités reprennent celle formulée à l'article 288 du traité FUE, il pourrait être logique de penser que les effets juridiques attachés à ces différents actes sont identiques.

683- Pour comprendre une telle position, il est opportun de rappeler que les ordres juridiques communautaires ouest-africains disposent de plusieurs instruments juridiques qui ont vocation à poser les règles relatives à la libre circulation des personnes et à conférer à ce principe une certaine effectivité. Ces instruments juridiques se confondent avec les sources du droit communautaire ouest-africain dont la typologie classique⁸⁹⁴ induit une distinction entre les normes relevant du droit primaire et celles relevant du droit dérivé. Le droit primaire se compose des traités constitutifs de l'UEMOA et de la CEDEAO, des traités modificatifs et des protocoles⁸⁹⁵.

684- Concernant le droit dérivé, il convient de noter que l'UEMOA et la CEDEAO ont adopté une nomenclature normative identique, largement inspirée de celle de l'Union européenne. Piabié Jean-Baptiste Bako constate, sans ambages, que « cette nomenclature des actes, adoptée par l'UEMOA et la CEDEAO n'est que la reprise de la nomenclature contenue dans la Traité de Rome créant la CEE »⁸⁹⁶. Il ajoute même que « le législateur communautaire ouest-africain s'est aligné sur le législateur de l'Union Européenne en adoptant les mêmes instruments de droit dérivé de l'Union Européenne »⁸⁹⁷. Le droit dérivé est ainsi composé de directives, de règlements, de décisions, de recommandations et

⁸⁹⁴ L. M. Ibriga, S. A. Coulibaly, D. Sanou, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, Université de Ouagadougou, UFR des Sciences Juridiques et Politiques, Précis de droit burkinabè, 2008, 510 p., p. 17.

⁸⁹⁵ Les protocoles sont des instruments autonomes soumis à une procédure d'entrée en vigueur distincte du traité de base qu'ils sont destinés à compléter. C'est dire que le protocole ne peut exister indépendamment du Traité de base qu'il vient compléter ou modifier. Il est soumis aux mêmes procédures d'élaboration, y compris celle de la ratification, et ses dispositions empruntent la valeur du texte auquel il se rapporte. Voir à ce propos, Q. D. N'guyen, P. Dailler, A. Pellet, *Droit international Public*, Paris, L.G.D.J, 7ème édition, 2002, 1510 p., p. 133.

⁸⁹⁶ P. J.-B. Bako « L'influence de la jurisprudence de la CJUE sur l'interprétation juridictionnelle du droit communautaire ouest-africain (CEDEAO-UEMOA) », *Geneva Jean Monnet Working Papers*, 2016, pp. 1-50, p. 25, http://www.ceje.ch/files/4114/6218/2918/Geneva_JMWP_07-Bako.pdf consulté le 20 mars 2020.

⁸⁹⁷ Idem.

En plus des dénominations, force est de constater que cet alignement s'étend également aux différents régimes juridiques. Piabié Jean-Baptiste Bako note avec une certaine ironie que « le spécialiste en droit européen qui décide de s'intéresser au droit communautaire ouest-africain ne sera pas "dépaycé", car il se rendra vite compte que la nomenclature des actes communautaires ouest-africains est quasi-identique à celle de l'UE, avec une reprise des définitions du Traité de Rome ».

d'avis⁸⁹⁸, normes auxquelles il convient d'ajouter l'acte additionnel, qui constitue la seule innovation en la matière⁸⁹⁹.

685- Cela étant précisé, l'affirmation de l'effet direct des normes du droit communautaire ouest-africain sur la base de l'alignement avec la structuration normative de l'Union européenne nous paraît discutable. A ce propos, il y a lieu de rappeler que le développement de la théorie de l'effet direct du droit de l'Union européenne résulte essentiellement de l'action prétorienne de la Cour de justice dans sa volonté de consacrer l'autonomie et « l'irréductible spécificité du système communautaire »⁹⁰⁰. Dès lors, même si la solution dégagée par le juge européen concernant l'effet direct de l'ensemble des normes de droit communautaire ne manque pas d'intérêt, elle n'est nullement revêtue de l'autorité de la chose jugée, et encore moins de l'autorité de la chose interprétée⁹⁰¹ dans

⁸⁹⁸ L'article 42 du traité de l'UEMOA est libellé comme suit: « Pour l'accomplissement de leurs missions et dans les conditions prévues par le présent Traité : la Conférence prend des actes additionnels, conformément aux dispositions de l'article 19 ; le Conseil édicte des règlements, des directives et des décisions ; il peut également formuler des recommandations et/ou des avis ; la Commission prend des règlements pour l'application des actes du Conseil et édicte des décisions ; elle peut également formuler des recommandations et/ou des avis ; le Parlement prend des actes dont le régime juridique est déterminé par le Traité portant création de cet organe ». L'article 43 dispose également que « les règlements ont une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membre. Les directives lient tout Etat membre quant aux résultats à atteindre. Les décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent. Les recommandations et les avis n'ont pas de force exécutoire ».

S'agissant de la CEDEAO, L'article 9 nouveau du Protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du Traité révisé se présente comme suit : « 1 Les actes de la communauté sont dénommés Actes additionnels, Règlements, Directives, Décisions, Recommandations et Avis. 2 Pour l'accomplissement de leurs missions : (a) la Conférence prend des actes additionnels qui complètent le traité et y sont annexés ; (b) le Conseil édicte des Règlements, des Directives prend des Décisions ou formule des recommandations et des avis ; (c) la Commission peut adopter les Règlements d'exécution des actes édictés par le Conseil. Les règlements d'exécution de la Commission ont la même force juridique que les actes du Conseil pour l'exécution desquels ils sont pris ; (d) la Commission formule des recommandations et des avis (...) ».

⁸⁹⁹ Introduit par l'UEMOA avant d'être repris par la CEDEAO, l'acte additionnel émane de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement et a vocation à compléter le traité sans toutefois le modifier. Il apparaît comme un moyen de contourner la lourdeur des protocoles et est qualifié d'acte « hybride », du fait qu'il recèle des aspects qui relèvent à la fois du droit primaire (sa valeur juridique égale à celle du traité) et du droit dérivé (son édicte par un organe communautaire). Voir R. Yougbare, « La nature juridique de l'Acte Additionnel dans le système juridique de l'UEMOA à la lumière de l'affaire "YAI" », *Penant*, n°854, juillet-septembre 2008, pp. 340-362, p. 349.

M. Yougbare cite notamment le Mémoire sur la restructuration des Institutions de la CEDEAO, où il est notamment affirmé que « seront évitées à l'avenir, les longues procédures de ratification qui retardent de plusieurs années, l'entrée en vigueur des Protocoles et constituent un véritable obstacle à leur mise en œuvre. Désormais, les Actes Additionnels qui remplacent les Protocoles sont directement applicables par les Etats Membres dès leur signature par les Chefs d'Etats et de Gouvernement ».

⁹⁰⁰ R. Kovar, « La contribution de la Cour de justice à l'édification de l'ordre juridique communautaire », *RADE*, Vol. IV, tome 1, 1993, pp. 15-122, p. 26.

⁹⁰¹ Selon Charlotte Denizeau, « les interprétations de la Cour manifestent l'exercice d'une prérogative de puissance publique. Elles sont revêtues pour les Etats membres et les institutions communautaires d'une

l'espace régional ouest-africain. Or, le principe de l'effet direct n'a pas encore fait l'objet d'une consécration formelle de la part des juges de l'espace régional ouest-africain.

686- La comparaison avec le principe de primauté peut être intéressante afin d'éclairer la discussion sur la consécration du principe de l'effet direct en droit communautaire ouest-africain. Lorsqu'il s'est mis « à la recherche du principe de primauté du droit communautaire »⁹⁰², Denis Alland a très vite compris que celui-ci relève « de ces chapitres classiques, pour ne pas dire ressassés, qui existent en un certain nombre d'exemplaires dans nos disciplines »⁹⁰³. Au fil de sa quête, il a admis que la primauté est « une condition existentielle du droit communautaire »⁹⁰⁴ et qu'elle est « moins la condition formelle de son effectivité qu'elle n'est la substance même de cette effectivité »⁹⁰⁵. C'est dire l'importance du principe de primauté du droit communautaire, dont l'objet est de régler en amont les conflits pouvant survenir entre le droit communautaire et les droits nationaux des Etats membres. Dans sa formulation la plus simple, ce principe postule que le droit communautaire prime sur le droit national. Dans une formule plus élaborée, il désigne « une interprétation du droit interne visant à assurer l'effectivité de l'interprétation des règles substantielles d'origine communautaire. Elle est un réservoir argumentaire utilisé au nom du droit communautaire en vue de faire prévaloir les solutions que ce dernier inspire sur le droit positif existant ou à venir, propre à chaque État membre »⁹⁰⁶.

autorité absolue de chose interprétée, qui les oblige à se conformer à la règle jurisprudentielle énoncée, qui s'incorpore à la disposition interprétée. L'effet contraignant de la norme interprétée détermine alors la force contraignante de l'interprétation jurisprudentielle. Elle bénéficie de l'immédiateté normative, elle est applicable instantanément et simultanément dans l'ensemble des États membres et est opposable à l'action des autorités publiques, comme à celle des organismes de droit privé. Elle bénéficie aussi du principe de primauté du droit communautaire dont les implications expliquent la force obligatoire des décisions interprétatives rendues par la Cour de justice ». C. Denizeau, « L'autorité des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne », *Zbornik Radova*, vol 112, Split, 2014, pp. 289-315, p. 311, <https://hrcak.srce.hr/file/300712> consulté le 21 juin 2021.

⁹⁰² D. Alland, « A la recherche de la primauté du droit communautaire », *Droits*, vol. 45, no. 1, 2007, pp. 109-126, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-droits-2007-1-page-109.htm> consulté le 15 mai 2020.

⁹⁰³ Idem.

⁹⁰⁴ Idem.

⁹⁰⁵ Idem.

⁹⁰⁶ Idem.

687- C'est dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, notamment à travers les arrêts *Costa contre Enel*⁹⁰⁷ et *Simmenthal*⁹⁰⁸, qu'il apparaît que l'intégration économique bénéficie de la consécration du principe de primauté dans la mesure où celui-ci assure l'uniformité du droit applicable dans l'espace communautaire concerné. Ainsi, le postulat de la primauté du droit communautaire répond à des impératifs d'unité, d'uniformité et d'efficacité⁹⁰⁹.

688- C'est donc en toute logique que ce principe fondamental a été repris dans le droit communautaire ouest-africain. Mais alors que dans l'Union européenne, elle a été d'origine prétorienne⁹¹⁰ avant d'être réaffirmée dans un traité (qui n'est jamais entré en vigueur)⁹¹¹, la primauté du droit communautaire ouest africain a été initialement consacrée par les traités.

⁹⁰⁷ « A la différence des traités internationaux ordinaires, le traité CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres (...) [on a] créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes (...) [ce qui a] pour corollaire l'impossibilité pour les États de faire prévaloir, contre un ordre juridique accepté par eux sur une base de réciprocité, une mesure unilatérale ultérieure qui ne saurait lui être opposable ; que la force exécutoire du droit communautaire ne saurait (...) varier d'un État à l'autre, à la faveur des législations internes ultérieures, (...) que les obligations contractées dans le traité instituant la communauté ne seraient pas inconditionnelles mais seulement éventuelles si elles pouvaient être mises en cause par les actes législatifs futurs des signataires ». En conséquence, la CJCE avait été amenée à conclure que « le droit né du traité ne pourrait (...) se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ».

⁹⁰⁸ « En vertu du principe de la primauté du droit communautaire, les dispositions du traité et les actes des institutions (...) ont pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des États membres, non seulement de rendre inapplicable de plein droit (...) toute disposition contraire de la législation nationale existante, mais encore (...) d'empêcher la formation valable de nouveaux actes législatifs dans la mesure où ils seraient incompatibles avec des normes communautaires ».

⁹⁰⁹ R. Kovar, « les rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux » in Commission des Communautés Européennes, *trente ans de droit communautaire*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, collections Perspectives, 1982, pp.115-158, p. 118.

⁹¹⁰ D'une manière générale, on considère que la démarche de CJCE s'est déroulée en plusieurs étapes. Tout d'abord, dans l'arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963, elle a affirmé que la Communauté européenne constituait un nouvel ordre juridique. Par la suite, le principe de primauté a été formellement reconnu par dans l'arrêt *Costa c. ENEL* du 15 juillet 1964. Il a ensuite été étendu jusqu'à faire prévaloir le droit communautaire sur les constitutions mêmes des Etats Membres dans l'arrêt *Internationale Handelsgesellschaft* du 17 décembre 1970, où la CJCE a déclaré que le droit né des traités communautaires ne pouvait se voir opposer par les cours nationales des règles de droit interne, quelle que soit leur nature. Enfin, dans l'arrêt *Simmenthal* du 9 mars 1978, la CJCE a ajouté que dans l'hypothèse d'un conflit entre les droits communautaire et national, les juges internes devaient immédiatement appliquer le premier sans attendre que la loi nationale en cause ait été déclarée inapplicable par la cour interne compétente ou modifiée par le législateur national.

⁹¹¹ Article I-6 du traité établissant une constitution pour l'Europe (TCUE) : « La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des États membres ».

689- L'article 6 du traité constitutif de l'UEMOA pose ainsi que « les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure ». Cette primauté a été par la suite précisée dans l'avis n°001/2003 du 18 mars 2003 de la Cour de justice de l'UEMOA relatif à la création d'une Cour des comptes au Mali⁹¹², aux termes duquel, le juge de l'UEMOA a eu l'occasion d'affirmer que : « la primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées, immédiatement applicables ou non, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives, législatives, juridictionnelles et même constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux. Les Etats ont le devoir de veiller à ce qu'une norme de droit national incompatible avec une norme de droit communautaire qui répond aux engagements qu'ils ont pris, ne puisse pas être valablement opposée à celle-ci. Cette obligation est le corollaire de la supériorité de la norme communautaire sur la norme interne. Ainsi, le juge national, en présence d'une contrariété entre le droit communautaire et une règle de droit interne, devra faire prévaloir le premier sur la seconde en appliquant l'un et en écartant l'autre »⁹¹³.

690- Dans la même dynamique, la primauté du droit communautaire a été confirmée dans l'arrêt Commission de l'UEMOA contre République de Bénin du 08 juillet 2020 qui, non seulement reprend les dispositions précitées de l'avis relatif à la création d'une Cour des comptes au Mali, mais ajoute encore que « le principe de primauté commande l'application de la norme communautaire, dès son entrée en vigueur, malgré l'existence

⁹¹² CJUEMOA, 18 mars 2003, avis n° 001/2003, demande d'avis de la commission de l'UEMOA relative à la création d'une Cour des Comptes au Mali, Rec. 01.-2004, p. 67.

Cet avis concernait un conflit patent entre la directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 imposant aux Etats membres de l'UEMOA de créer des Cours des comptes autonomes et la Constitution du Mali qui ne prévoyait qu'une Cour suprême dotée, entre autres, d'une section des comptes.

⁹¹³ En évoquant cet avis de la Cour de Justice de l'UEMOA, on ne peut s'empêcher de partager l'impression de « déjà vu » exprimée par Emilie Chevalier : « L'avis de la Cour de Justice de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) du 18 mars 2003 donne à son lecteur une étrange impression de déjà vu, tant par les termes employés que par les problèmes traités. Il y est fait mention de "droits communautaires" et de "directive", et la Cour de Justice tente de définir le principe de la primauté du droit communautaire. Or, il s'agit bien d'un avis rendu sur un autre continent, par l'organe juridictionnel d'une autre organisation supranationale ». E. Chevalier, « La déclinaison du principe de primauté dans les ordres communautaires : l'exemple de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine », *Cahiers de droit européen*, 2006, pp. 342-362, p. 343.

d'une loi nationale incompatible antérieure ou postérieure ; que ce faisant, la règle nationale incompatible reste inapplicable et le juge national a l'obligation de l'écarter ». Le juge de l'UEMOA a pu dans cette espèce préciser que « pour des raisons tenant même à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire, il n'est pas admis qu'une juridiction ou toute autre institution d'un Etat membre puisse invoquer à l'encontre du droit de l'Union, des considérations de nature constitutionnelle ou simplement relevant des principes généraux ou encore une prétendue violation du principe d'égalité; que dans le cas d'espèce, la décision de la Cour Constitutionnelle du Bénin est en totale contradiction avec les objectifs du traité qui imposent l'application uniforme du droit de l'Union, sans quoi, il n'existerait pas d'intégration; que la primauté demeure donc une condition sine qua non du droit communautaire, qui ne saurait exister qu'à la condition de ne pouvoir être mise en échec par le droit des Etats membres ; que ce principe implique, du reste, que le juge interne ne puisse opérer un contrôle, même incident, de conformité des dispositions du droit communautaire par rapport au droit national »⁹¹⁴.

691- Si le traité de la CEDEAO, ne contient pas de disposition consacrant expressément la primauté du droit communautaire, ce principe peut être déduit, selon la doctrine, d'une lecture combinée de plusieurs normes. Emmanuel Kagisye⁹¹⁵ évoque à ce propos l'article

⁹¹⁴ CJUEMOA, 08 juillet 2020, arrêt n°005/2020, Commission de l'UEMOA contre République du Bénin.

Le Président de la Commission de l'UEMOA avait saisi la Cour de Justice aux fins de la mise en œuvre de l'article 14 du Protocole additionnel relatif aux organes de contrôle, suite à la décision n° 19-287 rendue le 22 août 2019 par la Cour Constitutionnelle du Bénin, au motif que cette dernière avait fait une interprétation manifestement erronée du droit communautaire, concernant l'application des dispositions du Règlement N° 5/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatives à l'exercice de la profession d'avocat. Le Conseil Constitutionnel du Bénin avait été saisi d'une requête par le Professeur Eric Dewedi, un agrégé des facultés de droit contre le conseil de l'Ordre des avocats qui lui avait refusé son admission au barreau. Il fondait son action sur la violation du principe de l'égalité en invoquant la loi nationale Béninoise, alors que le Barreau lui opposait le Règlement N° 5 de l'UEMOA.

La Cour Constitutionnelle avait retenu dans sa décision, « qu'il résulte du préambule de la Constitution, de son titre II, ensemble avec le titre IX, que n'est pas contraire à la Constitution, une disposition législative nationale qui accorde aux citoyens des droits plus avantageux que ceux résultant d'une norme communautaire ou internationale ; que le droit communautaire antérieur ou postérieur, s'appliquant aussi longtemps qu'il ne diminue ni ne restreint les droits reconnus par la Constitution et les lois en faveur des personnes ; qu'il n'en irait autrement, que si la disposition contenue dans la législation nationale antérieure ou postérieure, fixe des obligations ou impose des sujétions plus élevées que ces conventions régulièrement ratifiées par la république du Bénin ». Par cette motivation, le Conseil Constitutionnel avait écarté l'application des dispositions du Règlement n°05/CM/UEMOA susvisé au contexte précis de l'exercice de la profession d'avocat, au bénéfice de la loi nationale plus avantageuse, notamment la loi n°65-6 du 20 avril 1965, en se fondant sur certaines dispositions constitutionnelles.

⁹¹⁵ E. Kagisye, « Environnement juridique et institutionnel des affaires en Afrique : cas de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) », 2017, pp. 1-23, p. 17, disponible sur <https://hal-auf.archives-ouvertes.fr/hal-01496565/document> consulté le 20 mai 2020.

4 (i) du Protocole de 2006 de la CEDEAO qui proclame que les Hautes parties contractantes affirment et déclarent leur adhésion au principe de « reconnaissance et de respect des règles et principes juridiques de la Communauté ». L'article 5 paragraphe 3 ajoute que « chaque Etat membre s'engage à honorer ses obligations aux termes du présent Traité et à respecter les décisions et les règlements de la Communauté ». Selon Emmanuel Kagisye, cette obligation suppose que les Etats doivent prendre des dispositions pour rendre inapplicables leurs législations nationales contraires au droit communautaire. Il invoque par ailleurs l'article 76 paragraphe 2 du Protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du Traité révisé de la CEDEAO, selon lequel la décision de la Cour de justice de la Communauté est exécutoire et sans appel. Il en déduit que cette décision s'impose aux Etats membres, aux institutions ainsi qu'aux personnes physiques et morales de la Communauté. S'il reconnaît que « tous ces éléments participent, malgré les incertitudes que présente le texte du Traité, à démontrer la primauté du droit communautaire de la CEDEAO sur les normes nationales »⁹¹⁶, Emmanuel Kagisye n'en appelle pas moins de tous ses vœux « une jurisprudence de la Cour de justice (...) pour garantir l'institution effective de cette supranationalité »⁹¹⁷.

692- Jean Baptiste Bako croit découvrir cette jurisprudence fondatrice dans l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO dans l'affaire Coordination Nationale des Délégués Départementaux de la Filière Café Cacao (CNDD) c/ République de Côte d'Ivoire⁹¹⁸. En l'espèce, la CNDD avait déposé une requête pour violation du principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi et atteinte au droit à une rémunération équitable, du fait qu'elle reprochait à l'Etat ivoirien d'imposer des prix largement en deçà des tarifs internationaux et d'appauvrir ainsi les producteurs locaux de cacao et de café. Le défendeur demandait pour sa part à la Cour de la CEDEAO de décliner sa compétence au motif que l'Etat de Côte d'Ivoire avait été assigné en méconnaissance du droit positif d'ordre public ivoirien

693- En réponse, le juge communautaire a affirmé que « les États membres de la CEDEAO, en tant que parties contractantes du droit communautaire CEDEAO ou en tant que garants de la mise en œuvre des droits humains reconnus dans le Traité Révisé de la CEDEAO sont débiteurs de ces droits et peuvent à ce titre être assignés devant l'Institution

⁹¹⁶ Idem.

⁹¹⁷ Idem.

⁹¹⁸ CJCEDEAO, 17 décembre 2009, Coordination Nationale des Délégués Départementaux de la Filière Café Cacao (CNDD) c/ République de Côte d'Ivoire, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/07/19.

Judiciaire Principale de cette Communauté »⁹¹⁹. Comme le note Jean Baptiste Bako, la Cour admet clairement que le fait d'adhérer à la Communauté suffit à assujettir les États au droit de cette Communauté et que cette adhésion implique l'impossibilité de faire prévaloir contre un ordre juridique accepté par eux, une disposition nationale⁹²⁰.

694- Au final, il s'observe un contraste entre l'affirmation du principe de primauté qui se distingue particulièrement par son importance et son aptitude à offrir des garanties certaines pour la mise en œuvre de la libre circulation des personnes et l'incertitude sur la consécration en droit communautaire ouest-africain du principe de l'effet direct qui réduit la portée des normes d'application.

2- Une incertitude renforcée par la nature des instruments juridiques utilisés

695- L'analyse des dispositions qui régissent la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, permet de constater que les règles fondamentales ont été posées par les différents traités constitutifs. S'agissant de la CEDEAO, le droit originel a été complété par des protocoles qui jouissent, on le sait, d'une portée similaire aux dispositions des traités. Concernant l'UEMOA, une priorité a été accordée aux directives plutôt qu'aux règlements dans le choix des instruments normatifs adoptés pour la mise en œuvre de la libre circulation des personnes. Un tel constat soulève les questions de l'effet direct de ces dispositions, et de leur impact sur l'effectivité de la libre circulation des personnes dans la sous-région.

696- Cela dit, même en admettant théoriquement la validité du principe de l'effet direct dans le droit communautaire ouest-africain, on peut tenter d'évaluer l'effet direct des dispositions de la CEDEAO et de l'UEMOA relatives à la libre circulation des personnes, à partir de quelques exemples tirés des différentes catégories d'actes.

⁹¹⁹ « The Court recalls, on this issue, that the ECOWAS Member States, as contracting parties of the ECOWAS Community law, or as guarantors for the implementation of the human rights recognised in the Revised Treaty of ECOWAS, are obliged to subscribe to these rights, and may in that regard be sued before the principal legal organ of ECOWAS, i.e. the Community Court of Justice ». CJCEDEAO, 17 décembre 2009, Coordination Nationale des Délégués Départementaux de la Filière Café Cacao (CNDD) c/ République de Côte d'Ivoire, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/07/19.

⁹²⁰ P. J.-B. Bako, « L'influence de la jurisprudence de la CJUE sur l'interprétation juridictionnelle du droit communautaire ouest-africain (CEDEAO-UEMOA) », *Geneva Jean Monnet Working Papers*, 2016, pp. 1-50, p. 18, http://www.ceje.ch/files/4114/6218/2918/Geneva_JMWP_07-Bako.pdf consulté le 20 mars 2020.

697- Concernant le droit primaire, l'article 59 du Traité de la CEDEAO dispose que « les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrée, de résidence et d'établissement et les Etats Membres s'engagent à reconnaître ces droits aux citoyens de la Communauté sur leurs territoires respectifs, conformément aux dispositions des protocoles y afférents ». De même, l'article 91 paragraphe 1 du traité de l'UEMOA dispose que « les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union de la liberté de circulation et de résidence la liberté de circulation et de résidence qui implique : - l'abolition entre les ressortissants des Etats membres de toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la recherche et l'exercice d'un emploi, à l'exception des emplois dans la Fonction Publique ; - le droit de se déplacer et de séjourner sur le territoire de l'ensemble des Etats membres ; - le droit de continuer à résider dans un Etat membre après y avoir exercé un emploi ».

698- Concernant les dispositions relevant du droit primaire, et notamment celles qui figurent dans les traités, la Cour de justice des Communautés européennes a posé, dans l'arrêt Van Gend en Loos précité, des conditions préalables à la reconnaissance d'un effet direct. L'effet direct de la norme de droit de l'Union européenne suppose que ses dispositions soient formulées avec clarté, qu'elles contiennent une obligation inconditionnelle et que leur mise en œuvre ne dépende pas d'un autre acte⁹²¹. A l'aune de ces critères, les dispositions précitées semblent suffisamment claires et précises dans la mesure où elles ne soulèvent aucune équivoque quant au droit des citoyens et ressortissants communautaires à bénéficier de la libre circulation des personnes. Une préoccupation pourrait cependant être évoquée quant au respect du critère de l'inconditionnalité qui suppose que la disposition en cause doive se suffire à elle-même et ne pas être subordonnée pour son application à un acte ultérieur. La question se poserait d'autant plus que les différentes dispositions envisagent l'adoption ultérieure d'actes destinés à la mise en œuvre effective des droits reconnus⁹²². Sur ce point, on pourrait s'accorder avec Mahamady

⁹²¹ F. Emmert, M. Pereira de Mevedo, « L'effet horizontal des directives – la Jurisprudence de la CJCE : Un bateau ivre ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, juin-juillet 1993, pp. 503-524, p. 505, https://www.researchgate.net/publication/259674613_L'effet_horizontal_des_directives_-_La_jurisprudence_de_la_CJCE_un_bateau_ivre/link/00b4952d4851ecb01a000000/download consulté le 19 novembre 2023.

⁹²² L'article 59 du traité de la CEDEAO prévoit en ses paragraphes 2 et 3 que « les Etats Membres s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées en vue d'assurer aux citoyens de la Communauté, la pleine jouissance des droits visés au paragraphe 1 du présent article » et qu'ils s'engagent « à prendre, au niveau national, les dispositions nécessaires pour assurer l'application effective des dispositions du présent article ». De son côté, l'article 91 dispose également en ses paragraphes 2 et 3 que « le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement,

Ouedraogo pour affirmer que les actes envisagés visent essentiellement le renforcement des libertés et ne constituent nullement une condition à leur reconnaissance⁹²³. A ce propos, il conviendrait de rappeler les conclusions de l'arrêt Reyners du 21 juin 1974⁹²⁴ aux termes desquelles la CJCE a admis que les dispositions de l'article 52 de Traité de la Communauté économique européenne qui établissaient la prohibition des discriminations en matière d'établissement bénéficiaient d'un effet direct, même en cas de non adoption des directives prévues pour l'exercice effectif de cette liberté.

699- Si au regard de la réunion des conditions exigées, on pourrait admettre l'effet direct des dispositions des traités relatives à la libre circulation des personnes, il en irait nécessairement de même des protocoles. On serait ainsi fondé à en déduire que les dispositions des protocoles ont vocation, elles aussi, à être recouvertes de l'effet direct pour autant qu'elles sont claires, précises et inconditionnelles. C'est le cas de l'article 3 paragraphe 2 du protocole de 1979 de la CEDEAO qui prévoit que « tout citoyen de la Communauté (...) pourra entrer sur le territoire d'un Etat membre par un point d'entrée officiel sans avoir à présenter de visa ». Il est bon de préciser que l'effet direct de cette disposition ne souffre à ce jour d'aucune contestation au regard des pratiques au sein des Etats membres ; l'effectivité de la non-exigence de visa d'entrée sur la base du protocole précité est d'ailleurs reconnue comme une réussite en ce qui concerne la libre circulation des personnes⁹²⁵. Il n'en demeure pas moins que l'absence de ratification de certains protocoles par les Etats membres renforcent les doutes relativement à l'effectivité de l'ensemble du dispositif.

arrête dès l'entrée en vigueur du présent Traité, par voie de règlement ou de directive, les dispositions utiles pour faciliter l'usage effectif des droits prévus au paragraphe 1 » et qu'il adopte « des règles : a) précisant le régime applicable aux membres des familles des personnes faisant usage de ces droits ; b) permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit la continuité de la jouissance des prestations susceptibles de leur être assurées au titre des périodes d'emploi successives sur le territoire de tous les Etats membres ; c) précisant la portée des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ».

⁹²³ M. Ouedraogo, *Les libertés de circulation des marchandises et des services dans l'Union Économique et Monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest*, Mémoire pour le Master en études européennes, Genève, Global Studies Institute de l'Université de Genève, 2015, 66 p., p.35, disponible sur <https://www.unige.ch/gsi/files/6414/7817/2067/OUEDRAOGO.pdf> consulté le 23 juin 2020.

⁹²⁴ CJCE, 21 juin 1974, Jean Reyners contre État belge, Aff. 2-74., Rec. 1974-00631 : ECLI:EU:C:1974:68.

⁹²⁵ « L'application des dispositions du Protocole sur la libre circulation, le droit de résidence et d'établissement a connu des avancées significatives dans la mesure où les citoyens de la CEDEAO peuvent maintenant voyager sans visas dans la région ». CEDEAO, « Voyage au cœur de la Communauté CEDEAO », <https://www.ecowas.int/la-vie-dans-la-communaute/education-et-jeunesse/?lang=fr> consulté le 2 juillet 2020.

700- Concernant le droit dérivé, on peut s'intéresser aux directives qui par définition doivent être transposées par les Etats et ne semblent pas bénéficier, a priori, de l'effet direct. Rappelons que pour cette catégorie d'acte, la CJCE a développé un raisonnement téléologique selon lequel, la directive est d'effet direct lorsqu'elle pose des obligations claires, inconditionnelles et suffisamment précises et qu'elle n'a pas été transposée dans les délais⁹²⁶. Bien que cette solution offre un intérêt particulier, au regard des blocages résultant de la faible transposition de cette catégorie d'actes⁹²⁷, l'effet direct des directives n'est pas encore clairement admis en droit communautaire ouest-africain.

701- Il en va différemment des règlements dont la nature ne nécessite pas, en principe⁹²⁸, l'adoption de mesures d'application à l'échelon national. Ce type d'acte, on le sait, constitue une source de droit pour les justiciables des Etats membres puisqu'il est de portée générale, obligatoire dans toutes ses dispositions et de ce fait directement applicable dans tout Etat membre⁹²⁹. D'ailleurs, il est à noter que le règlement est la seule norme communautaire pour laquelle les traités de la CEDEAO et de l'UEMOA prévoient expressément l'applicabilité directe⁹³⁰.

⁹²⁶ CJCE, 4 décembre 1974, Yvonne Van Duyn c/ Home office, aff. 41/74, Rec.1337, ECLI:EU:C:1974:133. Il faut préciser que l'effet direct des directives européennes et un effet direct vertical et non un effet direct horizontal qui joue dans les relations entre les particuliers et les Etats membres.

⁹²⁷ A titre d'illustration, les directives communautaires ont été transposés les droits nationaux à environ 58% en 2010 dans l'UEMOA contre 69 % environ pour les directives de la CEDEAO, Banque Africaine de Développement, *Intégration Régionale en Afrique de l'Ouest : Défis et Opportunités pour le Sénégal*, décembre 2013, 112 p., p.18, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/SEN-Rap_final_Integ_R%C3%A9g_FR.pdf consulté le 10 juillet 2020.

⁹²⁸ Notons cependant que la CJCE, au travers de son arrêt du 11 janvier 2000 Monte Arcosu Srl (C- 403/98) considère qu'il « convient de relever que si en raison même de la nature des règlements et de leur fonctions dans le système du droit communautaire, les dispositions desdits règlements ont, en général, un effet immédiat dans les ordres juridiques nationaux, certaines de leurs dispositions peuvent néanmoins nécessiter pour leur mise en œuvre l'adoption de mesures d'application par les Etats membres ». 11 janvier 2001, Azienda Agricola Monte Arcosu Srl contre Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale n° 24 della Sardegna et Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT). Affaire C-403/98. ECLI:EU:C:2001:6

⁹²⁹ « L'application directe des normes communautaires est une caractéristique qui s'attache uniquement aux normes posées par les règlements, tandis que les normes posées par les directives ou par les autres sources du droit communautaire ne peuvent être appliquées par les juges nationaux avant que l'Etat n'ait transposé ces normes dans l'ordre juridique national » M. Cartabia, « Le principe de l'effet direct des normes communautaires et le principe de légalité », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n°5, 1991, disponible sur https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1991_num_5_1989_1079 consulté le 21 mai 2020.

⁹³⁰ Pour autant, un consensus semble établi sur le rejet du concept de l'effet direct dans le cas du règlement au profit de celui d'applicabilité directe. L'applicabilité directe serait une caractéristique propre aux règlements qui empêcherait leur réception dans les sources nationales. Elle lierait tous les sujets, individus et autorités, et dans les rapports horizontaux et dans les rapports verticaux tandis que les normes ayant effet direct, avant qu'elles ne soient transposées, produiraient leurs effets seulement dans les rapports verticaux entre les individus. Voir M. Cartabia, « Le principe de l'effet direct des normes communautaires et le principe

702- Au regard des incertitudes entourant l'effet direct des autres normes issues du droit communautaire ouest-africain, la recherche de l'effectivité des dispositions relatives à la libre circulation des personnes aurait sans doute commandé un recours plus important aux règlements. En ce sens, l'article 93 paragraphe 2 du traité de l'UEMOA semble viser le règlement, comme instrument principal, pour l'adoption « des dispositions utiles pour faciliter l'usage effectif des droits définis »⁹³¹. Pourtant, en l'état actuel du droit communautaire ouest-africain, en dehors des rares règlements adoptés⁹³², la préférence semble aller aux directives et aux protocoles, actes dont l'effet direct n'est pas encore clairement établi. Aussi, même s'il ne fait aucun doute, qu'en cas de saisine, le juge communautaire ouest-africain n'aurait aucune réticence à admettre que « l'effet direct est une des caractéristiques fondamentales du droit communautaire qui permet à cet ordre juridique d'être efficace et représente l'essentiel de la notion de supranationalité »⁹³³, son silence demeure, pour l'heure, un facteur d'incertitude qui rejailit fortement sur l'effectivité recherchée de la libre circulation des personnes. On peut en déduire que l'effectivité de la libre circulation des personnes est fragilisée par des choix normatifs qui traduisent un délaissement des règlements au profit de normes dont l'effet direct demeure

de légalité », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n°5, 1991, pp. 59-78 disponible sur https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1991_num_5_1989_1079 consulté le 21 mai 2020. Cette vision n'empêche pas parfois une certaine confusion entre l'effet direct et l'applicabilité directe. Ainsi pour le Abdoulaye Soma, « l'applicabilité directe est aussi appelée effet direct. Le principe de l'applicabilité directe ou de l'effet direct de la règle communautaire signifie qu'elle a l'aptitude générale à être source de droits subjectifs et d'obligations individuelles attribuables et invocables par les personnes, tant dans les rapports de particuliers à particuliers, que dans les relations juridiques des individus avec les institutions de l'Etat. Plus précisément, l'effet direct ou l'applicabilité directe implique le droit pour toute personne de réclamer à tout organe de l'Etat l'application à son égard des règles communautaires telles qu'adoptées dans l'ordre communautaire, et tous les organes de l'Etat, notamment les juridictions, ont l'obligation de faire appliquer ces règles directement dans les rapports juridiques présentés devant eux. S. Abdoulaye, « Les caractères généraux du droit communautaire », *Revue CAMES/SJP*, n°001/ 2017, p. 1-10, p.4 disponible sur <http://publication.lecames.org/index.php/jur/article/download/902/617> consulté le 30 juin 2020.

⁹³¹ Aux termes de l'article 91 paragraphe 2, « le Conseil, statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres et sur proposition de la Commission, après avis conforme du Parlement, arrête dès l'entrée en vigueur du présent Traité, par voie de règlement ou de directive, les dispositions utiles pour faciliter l'usage effectif des droits prévus au paragraphe 1 ». L'antéposition du mot « règlement » et l'introduction de la directive par le canal de la conjonction de coordination « ou », indiquant une alternative, donne à penser que le règlement devrait être outil privilégié en vue de l'effectivité de la libre circulation des personnes.

⁹³² Seuls deux règlements ont été adoptés par l'UEMOA à cet effet : Règlement n°05/2006/CM/UEMOA en date du 2 mai 2006 relatif à la libre circulation des experts comptables et des comptables agréés ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA. Règlement n°10/2006/CM/UEMOA en date du 25 juillet 2006 relative à la libre circulation des avocats ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

⁹³³ D. Petrović, *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : À la recherche d'un concept*, Genève, Graduate Institute Publications, (Nouvelle édition en ligne) 2000, disponible sur <https://books.openedition.org/iheid/4859> consulté le 10 mai 2020.

incertain⁹³⁴. Dès lors, on comprend mieux pourquoi certains auteurs, à l'image du Professeur Ahadzi-Nonou Koffi, tout en dénonçant la faible transposition des directives liée à « la résistance des législations nationales face aux audaces des textes communautaires »⁹³⁵ préconisent d'accorder « la préférence aux règlements plutôt qu'aux directives sur des questions jugées essentielles au rayonnement de la Communauté »⁹³⁶.

703- Au-delà des faiblesses liées aux caractéristiques intrinsèques du droit communautaire ouest-africain, l'insuffisante sanction des manquements étatiques peut s'expliquer par des raisons liées au régime juridique de la libre circulation des personnes.

Paragraphe II : Une insuffisance accentuée en droit de la libre circulation des personnes

704- Le droit de la libre circulation des personnes recèle en lui-même des faiblesses qui expliquent l'absence de sanction des manquements des Etats membres. Ces faiblesses tiennent au fait que le régime juridique adopté consacre la prévalence des intérêts des Etats membres (A), et favorise de ce fait, l'affaiblissement de la situation des bénéficiaires (B).

A- La prévalence des intérêts des Etats membres

705- En principe, il est normal que le droit de la libre circulation des personnes consacre des exceptions et des dérogations afin de permettre aux Etats membres de l'espace CEDEAO-UEMOA de sauvegarder leurs intérêts légitimes. Il est par contre moins

⁹³⁴ Certes, les raisons qui motivent cette préférence se laissent aisément deviner. En signant un par exemple un protocole, l'Etat souhaite faire bonne impression tout en sachant qu'il ne sera tenu de l'exécuter qu'après une hypothétique ratification. De la signature de ces actes jusqu'à leur mise en vigueur, des changements peuvent intervenir et l'Etat ne peut se voir lié par un Protocole qu'il n'a pas ratifié. La directive, quant à elle, est la traduction de la technique d'harmonisation, jugée plus souple et donc plus séduisante, et qui appelle une plus grande participation des Etats membres. Elle doit être transposée dans le droit interne des Etats membres ; ce qui signifie une liberté accordée à ceux-ci quant à la forme et aux moyens. Mais ces choix normatifs ne sont pas exempts d'obstacles souvent rédhibitoires tels que les réticences des Etats excessivement attachés à leur souveraineté, les lenteurs dans l'élaboration des textes d'application ou encore la possibilité de divergences dans l'interprétation des normes.

⁹³⁵ A-N. Koffi, « La Citoyenneté Régionale face aux Enjeux de la Libre Circulation et du Droit à l'Établissement dans l'Espace CEDEAO », in Institut de l'Afrique de l'Ouest, *Analyses Critiques et Stratégies d'Action*, n°3, 2013, 55 p., p.20, disponible sur <https://wai-iao.ecowas.int/images/pdf/WAIanalysisandactionstrategies/Koffi%20Ahadzi3.pdf><https://wai-iao.ecowas.int/images/pdf/WAIanalysisandactionstrategies/Koffi%20Ahadzi3.pdf> consulté le 05/06/2019.

⁹³⁶ Idem.

acceptable que ce régime juridique fasse prévaloir les intérêts de ces Etats au détriment des droits fondamentaux des citoyens et ressortissants communautaires. Or tel est le constat que nous pouvons faire au regard des dispositions existantes qui pourraient aboutir à une forme d'arbitraire.

706- La notion d'arbitraire, affirme Julien Portier, est « profondément liée à celle de discrétion. Elle désigne un espace ouvert par la norme, où l'autorité qui subsiste n'a plus qu'à décider »⁹³⁷. Elle serait par ailleurs, « ce qui échappe à l'encadrement normatif, du fait de la mauvaise volonté de l'autorité ou de l'insuffisance de cet encadrement »⁹³⁸. Au regard de ces critères, le droit de la libre circulation des personnes semble constituer un terreau de l'expression du pouvoir arbitraire des Etats. Cette affirmation repose sur l'étendue du pouvoir discrétionnaire reconnu aux autorités étatiques pour écarter, selon leurs intérêts, l'application du droit de la libre circulation des personnes (1). Elle est également fondée sur l'importance des mesures prévues dans les textes pour permettre aux Etats de restreindre les droits reconnus (2).

1- La reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire aux Etats membres

707- Située au centre de la dialectique entre le pouvoir et le droit, la notion de pouvoir discrétionnaire peut revêtir différentes significations, au gré de l'utilisation qu'on choisit d'en faire. Michel Van De Kerchove a mis en évidence les trois sens que peut revêtir la notion⁹³⁹. Un sens faible qui perçoit le pouvoir discrétionnaire comme un simple pouvoir d'appréciation permettant à l'organe chargé d'appliquer une norme de porter un jugement non seulement sur l'existence des faits auxquels cette norme s'applique, mais aussi sur sa signification et son importance. Un deuxième sens, également qualifié de faible, perçoit le pouvoir discrétionnaire comme le pouvoir reconnu à un organe de prendre une décision en dernier recours. Le troisième sens qualifié de fort désigne le fait que l'organe habilité à prendre une décision n'est pas lié par des limites préexistantes. Dans ce dernier sens, le

⁹³⁷ J. Portier, « La notion d'arbitraire dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 3, no. 3, 2016, pp. 521-531., p. 521.

⁹³⁸ Idem.

⁹³⁹ M. Van De Kerchove, « Les limites du pouvoir discrétionnaire du ministère public en matière de poursuites pénales », *Bulletin de l'Union internationale des magistrats*, mai 1986, pp. 15-30, p. 15.

pouvoir discrétionnaire est généralement opposé à la notion de compétence liée qui désigne la situation dans laquelle la conduite de l'autorité publique est impérativement dictée par une règle de droit⁹⁴⁰. Keith Hawkins constate avec raison que le pouvoir discrétionnaire est un « élément particulièrement important et omniprésent des ordres juridiques modernes (...) inévitable car il traduit la règle dans les faits, il est le processus qui confère une réalité aux notions abstraites du droit et exige des fonctionnaires qu'ils donnent une interprétation ou fassent un choix »⁹⁴¹. Cette assertion qui est avérée pour les ordres juridiques internes l'est tout autant pour l'ordre juridique communautaire.

708- En droit communautaire, la notion de pouvoir discrétionnaire se rapproche de celle de marge nationale d'appréciation, qui elle-même s'entend de la marge de manœuvre reconnue aux autorités nationales dans la mise en œuvre de leurs obligations au titre du droit communautaire⁹⁴². Selon Claudie Weisse-Marchal, l'existence d'un pouvoir d'appréciation des Etats membres est appréciée différemment selon la norme mise en cause⁹⁴³. En ce qui concerne la directive, leur compétence est uniquement liée quant aux objectifs à atteindre et discrétionnaire quant aux moyens et à la forme pour y parvenir. « En conséquence, les mesures d'application prises par les instances nationales sont révélatrices des choix qu'elles ont faits pour transposer les objectifs de la directive ou de la décision dans leur droit interne »⁹⁴⁴. Concernant le règlement communautaire, on est amené à distinguer selon que le pouvoir d'appréciation des Etats membres existe au niveau des conditions d'octroi du droit, posées par le règlement, ou au niveau de la décision d'octroi de ce droit. Le pouvoir d'appréciation des conditions reviendrait pour les Etats à apprécier, pour chaque cas d'espèce, si les conditions, fixées par le règlement pour que les particuliers puissent bénéficier d'un droit, sont remplies. Dans ce cas, « les conditions d'octroi d'un droit, posées par la réglementation communautaire, sont remplies et ce droit doit être

⁹⁴⁰ Idem.

⁹⁴¹ K. Hawkins, « L'exercice du pouvoir discrétionnaire par des administrateurs », Conseil de l'Europe, *Pouvoir discrétionnaire de l'Administration et problèmes de responsabilité : Actes du 25^{ème} colloque de droit européen, Oxford (Royaume Uni), 27-29 septembre 1995*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1997, 214 p., p. 86.

⁹⁴² Voir à ce propos, A. Bouveresse, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 658 p..

⁹⁴³ C. Weisse-Marchal, *Le droit communautaire et la responsabilité extra-contractuelle des Etats membres: principes et mise en œuvre*, Thèse de doctorat en droit, Université de Metz, 1996, 432 p., p. 93.

⁹⁴⁴ Idem, p. 94.

accordé au demandeur »⁹⁴⁵. Le pouvoir d'appréciation de la décision existerait quant à lui, à partir du moment où les Etats membres restent libres d'accorder ou non le droit demandé lorsque les conditions d'octroi de ce droit sont remplies. Selon l'auteur, ce pouvoir discrétionnaire de décision est expressément attribué aux autorités nationales par le législateur communautaire : « Dans une telle éventualité, l'existence d'un tel pouvoir sera révélée par l'utilisation de termes significatifs tel que " les Etats peuvent ... " ou encore " les Etats ont la faculté ". "Peuvent " ou " ont la faculté " laissent entendre que les autorités nationales sont libres dans leur décision et ne sont donc pas astreintes à prendre telle décision si telle condition est remplie »⁹⁴⁶.

709- Ramené à la question de la libre circulation des personnes dans l'espace communautaire ouest-africain, la consécration du pouvoir discrétionnaire des Etats membres se constate à plus d'un titre. D'une part, elle résulte de l'utilisation de notions aux contours ambigus pour définir les exceptions à l'exercice de cette liberté fondamentale. Les notions d'ordre public, de moralité publique, de sécurité publique ou encore d'intérêt général, utilisées à cet effet, font partie de ces concepts rebelles à toute tentative de définition uniforme. On peut interpréter ce choix tantôt comme une manière de ménager les souverainetés nationales, tantôt comme une manière de consacrer « une norme commune avec la sauvegarde du pluralisme juridique »⁹⁴⁷. En tout état de cause, en se référant aux analyses de la Professeure Aude Bouveresse, il est possible de classer ces notions au nombre des notions juridiques indéterminées, dont le propre est d'aboutir à la reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire, voire d'une marge d'appréciation⁹⁴⁸.

710- D'autre part, il est des circonstances où le droit communautaire ouest-africain reconnaît expressément aux Etats, le droit de faire usage de leur pouvoir discrétionnaire. Ainsi, l'article 15 de la décision A/Dec.2/5/90 du 30 mai 1990 portant institution d'une carte de résident des Etats Membres de la CEDEAO précise-t-il que « la délivrance d'une carte de résident peut être refusée discrétionnairement ». Il en va de même de l'article 4 du Protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de

⁹⁴⁵ Idem, p. 94.

⁹⁴⁶ Idem, p. 106.

⁹⁴⁷ S. Barbou Des Places, N. Deffains, « Morale et marge nationale d'appréciation dans la jurisprudence des cours européennes », in S. Barbou des Places, R. Hernu, P. Maddalon (dir.), *Morale(s) et droits européens*, Paris, Pedone, 2015, p. 49, 201 p.

⁹⁴⁸ A. Bouveresse, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 658 p.

résidence et d'établissement qui réserve aux Etats « le droit de refuser l'entrée sur leur territoire à tout citoyen de la Communauté entrant dans la catégorie des immigrants inadmissibles aux termes de leurs lois et règlement ». A l'analyse, ces dispositions constituent des exutoires pour les Etats membres qui peuvent désormais rejeter l'exercice des droits, même dans le cas où le citoyen remplirait toutes les conditions pour s'en prévaloir. D'ailleurs, le fait de permettre aux Etats d'exciper de leur droit interne pour refuser le bénéfice d'une liberté fondamentale peut être interprété comme une remise en cause de la primauté de l'ordre juridique communautaire sur les ordres juridiques internes. Il va s'en dire que de telles dispositions viennent légitimer le pouvoir arbitraire des Etats membres.

711- Ainsi, alors que la reconnaissance d'une marge de discrétion aux Etats membres devait satisfaire la recherche d'une conciliation du principe avec la sauvegarde des intérêts légitimes des Etats membres, l'apparition de ces notions obscures a servi à assurer la prépondérance des positions étatiques au détriment de la réalisation de la libre circulation des personnes. Rappelons à cet effet que la discrétion est « un vecteur de flexibilité et d'efficacité décisionnelles »⁹⁴⁹ tandis que l'arbitraire « fait référence à un pouvoir libre de tout contrôle, servant les aspirations imprévisibles d'une volonté capricieuse »⁹⁵⁰.

2- La multiplicité des mesures restrictives à la disposition des Etats

712- Les dispositions de droit communautaire prévoient des mesures restrictives dont la nature et l'intensité dépendent du droit que l'intéressé souhaiterait exercer. Il s'ensuit que les Etats ont à leur disposition une panoplie d'actions qu'ils peuvent mettre en œuvre lorsque les circonstances le commandent.

713- Lorsqu'un ressortissant communautaire souhaite faire usage de son droit d'entrée sur le territoire d'un Etat membre, cet Etat peut lui opposer un refus, dès lors que les conditions d'un tel accès ne sont pas remplies. On parlera dans un tel cas d'un refoulement à la frontière, défini par Gérard Cornu comme la « mesure par laquelle un Etat interdit le

⁹⁴⁹ J. Portier, « La notion d'arbitraire dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 3, no. 3, 2016, pp. 521-531., p. 523.

⁹⁵⁰ Idem, p. 524.

franchissement de sa frontière à un étranger qui sollicite l'accès à son territoire »⁹⁵¹. L'article 4 du Protocole A/P1/5/79 de la CEDEAO prévoit à cet effet que les Etats membres se réservent le droit de refuser l'entrée sur leurs territoires à tout citoyen de la Communauté entrant dans la catégorie des immigrants inadmissibles aux termes de leurs lois et règlements en vigueur. Cette mesure suppose que le ressortissant communautaire, qui n'a pas encore franchi la frontière, utilise un poste de passage autorisé. En règle générale, les personnes concernées par ce type de mesures sont les migrants qui, s'étant présentés à la frontière, sont refoulés à cause de leur situation d'irrégularité.

714- Une variante de cette pratique se retrouve dans la reconduite à la frontière, mesure prévue pour les migrants ayant franchi la frontière en violation des règles communautaires et qui sont demeurés sur le territoire d'un Etat en toute irrégularité. La reconduite à la frontière se rapproche du refoulement successif au franchissement des frontières pratiqué dans certains Etats européens⁹⁵². Cette mesure est prévue pour les étrangers dépourvus de titre d'entrée qui ont réussi à pénétrer le territoire d'un Etat pour une durée plus ou moins longue en se soustrayant aux contrôles à la frontière⁹⁵³.

715- L'éloignement des migrants indésirables du territoire d'un Etat membre peut revêtir bien d'autres formes en fonction de la gravité des motifs et de la durée du séjour du migrant jugé indésirable. Les modalités prévues habituellement dans les dispositions de droit communautaire sont l'expulsion et le rapatriement. L'expulsion représente « la manifestation juridique d'un acte politique par lequel un Etat ordonne à un ou des étrangers de quitter son territoire dans un délai déterminé »⁹⁵⁴. L'expulsion revêt dans la pratique deux formes, l'expulsion individuelle et l'expulsion collective ou massive. Si la première, l'expulsion individuelle, est autorisée en pareil cas, la seconde, l'expulsion en masse,

⁹⁵¹ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2003, 4^{ème} édition, p. 955, p. 753.

⁹⁵² P. Cuttita, « Le monde-frontière : Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé », *Cultures & Conflits*, n°68, 2007, pp. 61-84, p. 70, <http://journals.openedition.org/conflits/5593> consulté le 21 février 2020. Selon Paolo Cuttita, « la loi italienne établit que les étrangers qui, en entrant dans le territoire de l'Etat en se soustrayant aux contrôles de frontière, sont arrêtés à l'entrée ou immédiatement après, sont sujets au refoulement avec accompagnement à la frontière, sans préciser la portée temporelle du terme « immédiatement ». Il ajoute que « (...) L'instrument de ce type de « repoussement » produit donc sur la frontière linéaire des effets spatiaux de flexibilisation introvertie, dans la mesure où la frontière – toujours immobile, sur la carte, le long de la ligne de démarcation – acquiert la capacité de s'étirer dans l'espace, de se tendre comme un élastique jusqu'au point où l'étranger est arrêté. »

⁹⁵³ Idem.

⁹⁵⁴ R. Perruchoud, « L'expulsion en masse d'étrangers », *Annuaire français de droit international*, vol. 34, 1988, pp. 677-693, p. 678, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1988_num_34_1_2861 consulté le 21 février 2020.

entendue comme l'acte par lequel un Etat ordonne à un certain nombre d'étrangers membres d'un groupe social réel ou artificiel de quitter son territoire dans un délai déterminé⁹⁵⁵, est strictement proscrite. Aussi, l'article 13 du Protocole A/SP1/7/86 pose-t-il en son paragraphe 1^{er} que « les travailleurs migrants et les membres de leurs familles ne peuvent faire l'objet de mesures d'expulsion collective » tout en précisant dans le paragraphe suivant que « chaque cas d'expulsion sera examiné et tranché sur une base individuelle ».

716- Alors que l'expulsion a pour objet principal de mettre le ressortissant communautaire hors des frontières étatiques, le rapatriement consiste, quant à lui, à le reconduire dans son Etat d'origine. Cette procédure peut aussi trouver à s'appliquer dans les situations où les risques pour la santé publique sont avérés. On parlera alors de rapatriement sanitaire. La distinction entre expulsion et rapatriement prend tout son sens lorsqu'on s'intéresse à l'article 11 du Protocole de 1979 qui met à la charge de l'Etat membre, les dépenses encourues pour l'expulsion alors que le citoyen, ou en cas d'impossibilité matérielle, son Etat d'origine, est censé supporter les frais liés au rapatriement.

717- Les autres mesures restrictives dépendent des caractéristiques de la liberté en cause. Par exemple, le travailleur migrant, même en situation régulière, pourra se voir refuser l'accès à un emploi spécifique s'il est établi que cet emploi relève de la fonction publique ou si l'activité recherchée participe à l'exercice de l'autorité publique. En tout état de cause, l'exclusivité étatique dans la détermination des activités visées peut faire craindre que le pouvoir discrétionnaire ne se mue en arbitraire.

718- Au regard de cette multiplicité de mesures à la disposition des Etats et de l'étendue des pouvoirs qui lui sont reconnus, on peut se demander si les actions menées par les Etats à l'encontre des ressortissants communautaires peuvent encore être qualifiés de manquements et être sujets à sanction. L'absence de limite au pouvoir discrétionnaire de l'Etat suscite l'arbitraire et ne permet pas la sanction.

⁹⁵⁵ Idem.

B- L'affaiblissement de la situation des bénéficiaires

719- L'affaiblissement de la situation des bénéficiaires de la libre circulation des personnes résulte tant de la précarité des garanties qui leur sont accordées face aux mesures restrictives prises par les Etats membres (1) que du difficile accès à l'information nécessaire à l'exercice de leurs droits (2).

1- La précarité des garanties accordées aux bénéficiaires

720- Face au risque d'arbitraire, il est de bon aloi de reconnaître aux individus des garanties afin d'éviter de limiter la mise en œuvre des restrictions à la libre circulation des personnes. C'est ainsi que les dispositions de droit communautaire réaffirment des principes universellement reconnus de protection des libertés individuelles. Il en est ainsi de l'article 15 paragraphe 3 du protocole A/SP1/7/86 de la CEDEAO qui dispose que « les travailleurs migrants et leurs familles ont la personnalité juridique ». Si cela peut paraître évident à bien des égards, le rappel de la personnalité juridique des migrants semble avoir pour objectif de mettre l'accent sur leur aptitude à être titulaire de droits et d'obligations. Une telle proclamation revient implicitement à réaffirmer que ceux-ci bénéficient de droits dont ils pourront se prévaloir devant les autorités de l'Etat d'accueil. Au nombre de ces prérogatives, figure le droit à l'information dont la garantie résulte de l'obligation faite à l'Etat qui expulse de notifier par écrit sa décision à l'intéressé, au gouvernement de son pays d'origine ainsi qu'aux autorités communautaires conformément à l'article 11 paragraphe 1 du protocole A/P1/5/79⁹⁵⁶ et à l'article 14

⁹⁵⁶ Article 11-1 du protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement du 29 mai 1979 :

« 1. Si un Etat membre décide d'expulser un citoyen de la Communauté, il devra le notifier à l'intéressé et en informer le Gouvernement de l'Etat membre dont il est ressortissant, ainsi que le Secrétaire exécutif. 2. Les dépenses encourues pour l'expulsion dudit citoyen seront supportées par l'Etat membre qui expulse. 3. En cas d'expulsion, la sécurité du citoyen considéré ainsi que celle de sa -famille doit être garantie et ses biens sauvegardés pour lui être restitués, sans préjudice de ses engagements vis-à-vis des tiers. 4. En cas de rapatriement d'un citoyen de la Communauté du territoire d'un Etat membre, cet Etat membre le notifie au Gouvernement de l'Etat membre dont ledit citoyen est ressortissant et au Secrétaire exécutif. 5. Les dépenses encourues pour le rapatriement d'un citoyen de la Communauté du territoire d'un Etat membre seront supportées par le citoyen dont il s'agit et dans le cas d'impossibilité matérielle par le pays dont il est ressortissant ».

paragraphe 3 du protocole A/SP1/7/86⁹⁵⁷. Concernant le pays d'origine, Cette notification devra intervenir 48 heures au moins avant que l'expulsion ne prenne effet.

721- L'exigence de notification est d'une importance capitale car elle permettra à terme d'apprécier si l'Etat a effectivement accordé au migrant un délai raisonnable pour rentrer dans son pays d'origine comme précisé à l'article 3 paragraphe 3 du Protocole additionnel A/SP2/7/85 du 6 juillet 1985⁹⁵⁸. Elle marque aussi le point de départ du délai de recours reconnu au migrant. En effet, le migrant expulsé bénéficie du droit de former un recours contre la décision prise à son encontre. L'autorité devant laquelle un tel recours sera formé aura à charge d'apprécier la légalité de la décision, aussi bien dans la forme que dans le fond. D'un point de vue formel, l'expulsion doit résulter d'une décision administrative ou

⁹⁵⁷ Article 14 du protocole additionnel A/SP1/7/86 du 01 juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence): « 1. Le travailleur migrant et les membres de sa famille en situation régulière ne peuvent être expulsés de l'Etat membre d'accueil, que ;a. pour le motif de sécurité nationale, d'ordre public ou de bonnes mœurs; b. s'ils refusent et après avoir dûment informés des conséquences d'un tel refus, de se conformer aux prescriptions édictées par une autorité publique médicale à leur égard dans un but de protection de la santé publique ;c. si une condition essentielle pour la délivrance ou validité de leur autorisation de séjour ou de leur permis de travail n'est remplie ;d. conformément à la législation aux réglementations applicables dans l'Etat membre d'accueil. 2. L'expulsion ne peut résulter que d'une décision judiciaire ou administrative prise ou imposée conformément à la loi de dûment motivés. 3. La décision intervenue doit être notifiée par écrit à l'intéressé, au Gouvernement de son pays d'origine et au Secrétariat Exécutif pour information. 4. Lorsque la mesure d'expulsion est prononcée par une autorité judiciaire ou administrative, l'intéressé peut en faire appel ou enformer recours conformément aux lois et règlements en vigueur dans l'Etat membre, pays d'accueil. L'appel ou le recours suspend l'exécution de la décision à moins que celle-ci ne soit explicitement justifiée par des motifs impératifs de sécurité nationale ou d'ordre public. Si une décision ayant fait l'objet d'une exécution immédiate est par suite annulée, l'intéressé a le droit d'en demander réparation conformément à la loi 5. En cas d'expulsion, l'intéressé bénéficie d'un délai raisonnable lui permettant de percevoir tous salaire ou autres pressions qui lui sont éventuellement dus par son employeur pour régler toutes contributions contractuelles et lorsque des motifs de sécurité personnelle l'exige pour pouvoir obtenir l'autorisation de se rendre dans un pays autre que son pays d'origine. La situation de famille de l'intéressé est également prise en considération. 6. L'expulsion ou le départ de l'Etat membre d'accueil ne portent pas atteinte, en principe, aux droits acquis, en vertu de la législation par le travailleur migrant ou un membre de sa famille. 7. En cas d'expulsion, les autorités de l'Etat d'accueil prennent à leur charge les dépenses qui en résultent et s'abstiennent de faire pression sur les intéressés de quelque façon que ce soit pour qu'ils acceptent une procédure simplifiée, comme le « départ volontaire », si ceux-ci ne l'ont pas expressément demandé ».

⁹⁵⁸ Article 3 du Protocole additionnel A/SP2/7/85 du 6 juillet 1985 :

«1. En cas d'immigration clandestine ou irrégulière, des mesures seront prises, tant sur le plan national que sur le plan communautaire, pour garantir aux migrants en situation irrégulière, la jouissance ou l'exercice des droits fondamentaux de l'homme qui leur sont reconnus. 2. Les droits fondamentaux de l'homme reconnus au migrant expulsé au migrant expulsé ou sujet à une telle mesure en vertu des lois et règlements de l'Etat membre, pays d'accueil, ainsi que les droits qu'il a acquis du fait de son emploi doivent être respectés. Toute mesure d'expulsion sera appliquée d'une manière humaine et sans conséquences dommageables pour sa personne, sa famille, ses droits et ses biens. 3. Toute personne faisant l'objet d'une mesure d'expulsion bénéficie d'un délai raisonnable pour rentrer dans son pays d'origine. 4. Toute mesure d'expulsion, lorsqu'elle est de nature à entraîner la violation des droits fondamentaux de l'homme, est prohibée. 5. En vertu des droits fondamentaux de l'homme reconnus aux migrants clandestins, les Etats membres, pays d'accueil disposeront, en cas d'expulsion de telle sorte que tous les rapatriements s'opèrent dans le cadre de procédures régulières et sous contrôle. 6. En tant que de besoin, l'expulsion ne doit être envisagée que pour des motifs strictement légaux ; en tout état de cause, elle doit être opérée dans le respect de la dignité humaine de l'expulsé ».

judiciaire en bonne et due forme. Enfin, la décision doit être prise pour des motifs strictement légaux tout en tenant compte des impératifs liés au respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux de l'expulsé.

722- Lorsqu'il intervient avant la mise en œuvre de la mesure d'éloignement, le recours a un effet suspensif, qui ne peut être levé que si la mesure est justifiée par « des motifs impératifs de sécurité nationale ou d'ordre public ». Si par contre la mesure a fait l'objet d'une exécution immédiate et qu'elle a par la suite été annulée, l'intéressé a le droit d'en demander réparation.

723- La garantie des droits résulte par ailleurs de l'obligation faite aux Etats membres de l'UEMOA par l'article 94 alinéa 2 du Traité, de notifier toutes les restrictions maintenues à la Commission de l'UEMOA⁹⁵⁹. Celle-ci procède alors à une revue annuelle de ces restrictions en vue de proposer leur harmonisation ou leur élimination progressive. Cette obligation est mise en parallèle avec le principe de « standstill » contenu dans dispositions de droit communautaire. Prise littéralement, l'expression « standstill » qui signifie « rester tranquille » est utilisée pour qualifier l'interdiction faite aux autorités publiques de légiférer à rebours des droits garantis et de diminuer les niveaux de protection acquis⁹⁶⁰. Appliquée à la libre circulation des personnes, elle se traduit par l'engagement pris par les Etats de ne pas introduire de nouvelles restrictions. Elle est clairement exposée à l'article 99 du Traité de l'UEMOA qui prévoit que « dès l'entrée en vigueur du Traité, les Etats Membres s'abstiennent d'introduire toute nouvelle restriction à l'exercice des droits (...) ».

724- S'il est vrai que ces garanties reconnues aux particuliers dans les droits de la CEDEAO et de l'UEMOA traduisent un souci d'équilibre entre la prise en compte des droits souverains des Etats et le respect des droits fondamentaux des citoyens et

⁹⁵⁹ Article 94 du Traité de l'UEMOA : « Par dérogation aux articles 92 et 93 et sous réserve des mesures d'harmonisation des législations nationales mises en œuvre par l'Union, les Etats membres peuvent maintenir des restrictions à l'exercice, par des ressortissants d'autres Etats membres ou par des entreprises contrôlées par ceux-ci, de certaines activités lorsque ces restrictions sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ou par d'autres raisons d'intérêt général.

Les Etats membres notifient à la Commission toutes restrictions maintenues en vertu des dispositions du paragraphe précédent. La Commission procède à une revue annuelle de ces restrictions en vue de proposer leur harmonisation ou leur élimination progressive ».

⁹⁶⁰ I. Hachez, « L'effet de standstill: le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? », *Administration Publique*, - Vol. 24, no.1, 2000, pp. 30 - 57, p. 30, https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A126521/datastream/PDF_01/view consulté le 08 mars 2020.

ressortissants communautaires, celles-ci demeurent insuffisantes face au risque d'arbitraire lié à l'étendue du pouvoir reconnu aux Etats Un tel constat se justifie aisément au regard des nombreuses failles décelées dans la formulation des dispositions.

725- Ainsi, l'immigrant prétendument inadmissible qui se verrait refuser l'entrée sur le territoire en vertu de l'article 4 du Protocole A/P1/5/79 ne dispose d'aucune voie de recours. De même, lorsqu'après avoir passé un certain temps sur le territoire, le citoyen ne peut obtenir sa carte de résident pour cause de refus discrétionnaire des autorités de l'Etat d'accueil, il sera tenu de quitter le territoire après que le refus lui aura été notifié par écrit et ce, sans que la décision du 30 mai 1990 portant institution d'une carte de résident des Etats membres de la CEDEAO ne lui organise un quelconque recours.

726- Par ailleurs, le citoyen même légalement installé et travaillant dans un Etat membre peut se faire expulser à tout moment sur simple décision des autorités nationales. Dans un tel cas, le Protocole additionnel A/SP2/7/85 du 6 juillet 1985 précise en son article 3 paragraphe 3 que celui-ci bénéficie d'un délai raisonnable pour rentrer dans son pays d'origine. Si on peut voir dans la mise en place d'un délai une garantie pour le citoyen, il y a lieu cependant de déplorer l'imprécision quant à la durée de ce délai. C'est dire que pour l'heure, en l'absence de jurisprudence des juridictions communautaires ouest-africaines, l'appréciation du caractère raisonnable du délai est faite librement par l'Etat membre. La seule contrainte prévue en la matière est celle d'aviser les autorités consulaires ou diplomatiques dont dépend l'intéressé dans un délai de quarante-huit heures avant que l'expulsion ne prenne effet. On peut valablement se demander à quoi pourrait bien servir un délai aussi court.

727- Au demeurant, s'il est vrai que le travailleur migrant victime d'un abus peut faire valoir ses prétentions « devant un organisme compétent, soit personnellement, soit par ses représentants »⁹⁶¹, on se demande pourquoi les institutions de la CEDEAO ne précisent pas

⁹⁶¹ Article 15 protocole additionnel A/SP1/7/86 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement :

« Les autorités consulaires ou diplomatiques de l'Etat membre d'origine ou du pays représentant les intérêts du pays d'origine avisées de toute décision d'expulser un travailleur migrant ou un membre de sa famille légalement présent dans l'Etat membre d'accueil, quarante-huit (48) heures au moins avant que l'expulsion ne prennent effet ».

2. Le travailleur migrant et les membres de sa famille peuvent faire appel à la protection et à l'assistance des autorités consulaires et diplomatiques de leur pays d'origine et recevoir de celle-ci les services d'un Conseil pour leur défense, s'il est porté atteinte aux droits qui leur sont reconnus par le présent Protocole ou que leur confère la législation de l'Etat membre d'accueil.

3. Le travailleur migrant ainsi que les membres de sa famille ont la personnalité juridique. 4. En cas de contestation des droits visés au paragraphe 3 du présent article, le travailleur peut faire valoir ses prétentions devant un organisme compétent, soit personnellement, soit par ses représentants ».

la nature du recours ouvert au citoyen communautaire ainsi que les modalités de saisine qui s'offrent à lui. D'ailleurs la question du délai de recours se pose à nouveau. A l'analyse, tout semble avoir été prévu pour que l'Etat membre ne soit nullement gêné dans la mise en œuvre de son pouvoir discrétionnaire en la matière. En réalité, on s'oriente vers un contrôle a posteriori qui reste plus symbolique qu'efficace, le dommage ayant été déjà causé.

728- Au-delà de la précarité des garanties accordées face au risque d'arbitraire des Etats membres, l'affaiblissement de la situation des bénéficiaires tient également à leur connaissance imparfaite du régime de la libre circulation.

2- La connaissance imparfaite du régime de la libre circulation par les bénéficiaires

729- La connaissance des normes par leurs destinataires est, selon Julien Bétaille, une condition importante de leur effectivité⁹⁶². Cette connaissance permet à ceux-ci d'accepter l'application de ces règles et d'en revendiquer, le cas échéant, la mise en œuvre, notamment lorsque leurs intérêts sont menacés. En d'autres termes, « la plus ou moins bonne connaissance d'une norme conduit à une plus ou moins bonne appropriation de la norme par ses destinataires qui pourra à son tour se refléter en terme de degrés d'effectivité »⁹⁶³. Ainsi, partout où l'on a observé un développement substantiel de la libre circulation des personnes, on a pu aussi constater une adhésion massive des populations qui disposaient d'une perception suffisamment claire des prérogatives qui leur sont reconnues. L'exemple de l'Union européenne reste, à cet égard, assez révélateur de l'impact positif d'une meilleure connaissance des règles en matière de libre circulation des personnes. En effet, l'Eurobaromètre de 2019 réalisé par la Commission européenne révèle que 60% des Européens considèrent que la libre circulation est le résultat le plus positif de l'Union européenne tandis que 81% se disent favorables à « la libre circulation des citoyens de l'UE qui peuvent vivre, travailler, étudier et faire des affaires partout dans l'UE »⁹⁶⁴.

⁹⁶² J. Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse, Université de Limoges - Faculté de droit et des sciences économiques, observatoire des mutations institutionnelles et juridiques, 2012, 767 p., p. 370.

⁹⁶³ Idem, p. 424.

⁹⁶⁴ Commission européenne, *Eurobaromètre printemps 2019*, 4 p. disponible sur file:///C:/Users/hp/AppData/Local/Temp/eb91_fir_fr.pdf consulté le 20 juillet 2020.

730- D'une manière générale, la situation qui prévaut dans l'espace CEDEAO-UEMOA semble relativement éloignée de ce constat. Aujourd'hui, les élites intellectuelles tout comme les populations ouest africaines ne saisissent pas toujours le sens et encore moins la portée de la libre circulation des personnes. Une enquête menée au niveau des postes frontaliers de la sous-région par le Centre africain pour le commerce, l'intégration et le développement (ENDACACID) révèle que les usagers « ont une connaissance vague de la CEDEAO et de ses objectifs »⁹⁶⁵. En ce qui concerne les instruments juridiques relatifs à la libre circulation des personnes, il ressort de cette étude que « 88,9% des fonctionnaires déclarent connaître l'instrument "Libre circulation des personnes, Droits de résidence et d'établissement, pour 40% des usagers". Pour l'instrument "Code de citoyenneté de la communauté", 58,8% des fonctionnaires affirment la connaître contre 6,3% des usagers »⁹⁶⁶.

731- Selon Hans Kelsen, « les individus qui n'ont pas à appliquer le droit, mais qui doivent y obéir, s'y conformer, en adoptant la conduite qui évite la sanction, doivent comprendre les normes juridiques qui fixent cette conduite, et par conséquent en établir le sens »⁹⁶⁷. Sur cette base, la faible perception de la libre circulation des personnes par les bénéficiaires suscite des questionnements quant à la présence des facteurs susceptibles de favoriser la connaissance de ce principe, à savoir l'accessibilité et l'intelligibilité des normes édictées.

732- Sur ce point, il convient de souligner les initiatives de la CEDEAO et de l'UEMOA en vue d'assurer l'accessibilité des règles en matière de mobilité des personnes. Ainsi, la CEDEAO et l'UEMOA organisent régulièrement des conférences, ateliers, et séminaires de formation destinés à sensibiliser les administrations, les opérateurs économiques, la société civile et le secteur privé, sur les différents pans du processus d'intégration régionale. A titre d'exemple, la 5^{ème} édition des conférences de l'intégration organisée par l'UEMOA avait pour thème « Réalités actuelles et défis de la libre circulation des personnes et des

⁹⁶⁵ Commission de l'UEMOA, « Relevé des conclusions de la 5^{ème} édition des conférences de l'intégration », Ouagadougou, 5 juillet 2018, disponible sur http://etudes.uemoa.int/upload/dse_synthese%20des%20echanges%20conf%20int_5ieme%20edition_vf.pdf consulté le 15 juillet 2020.

⁹⁶⁶ Commission de l'UEMOA, « Relevé des conclusions de la 5^{ème} édition des conférences de l'intégration », idem.

⁹⁶⁷ H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2ème éd., (1960), trad. Ch. Eisenmann, LGDJ Bruylant, 1999, 367 p., p. 335.

biens dans l'espace UEMOA »⁹⁶⁸. En sus, des unités pilotes de suivi de la libre circulation des personnes ont été installées à certaines frontières de même que des centres frontaliers d'information avec pour objectif d'assurer la sensibilisation et la vulgarisation des instruments juridiques existants⁹⁶⁹. Il est à noter par ailleurs, l'existence d'un réseau des médias de Libre Circulation et la Coopération Transfrontalière zonale, nationale et Régionale de la CEDEAO. A cela s'ajoute, la création depuis 2005, sur une initiative conjointe de la CEDEAO et de l'UEMOA, de l'Observatoire des Pratiques Anormales (OPA), dont le but est de fournir des informations indépendantes, fiables et pertinentes sur les tracasseries routières, et globalement les entraves à la libre circulation des personnes et des biens.

733- Nonobstant la mise en œuvre de ces initiatives, la diffusion de la libre circulation des personnes reste marginale, tant ce droit est largement ignoré des bénéficiaires. Cette situation peut s'expliquer par la persistance de certaines insuffisances. Au premier rang de celles-ci, figure le déficit de coordination et d'une stratégie globale de communication. C'est ce qui ressort de l'étude menée par l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) sur l'information publique en matière de libre circulation des personnes en Afrique de l'Ouest. Selon cette étude, « bien qu'il existe un grand nombre de politiques et de stratégies relatives à la migration, présentement, la CEDEAO n'a aucune stratégie globale de communication sur la libre circulation et migration »⁹⁷⁰. Le rapport dénonce également un impact limité sur les citoyens du fait que la plupart des initiatives visent les décideurs ainsi qu'un public lettré. En outre, des limites sont perceptibles en matière de diffusion en ligne : « En ce qui concerne l'efficacité et l'impact du site de la CEDEAO, il ne présente pas d'information conviviale concernant la libre circulation ou la migration. En outre, il est difficile de trouver des documents juridiques sur le sujet. Donc, présentement, le site ne peut être pris en compte puisqu'il n'est pas utilisé comme un outil de communication pour informer le public sur la libre circulation et migration en Afrique de l'Ouest »⁹⁷¹.

⁹⁶⁸ Commission de l'UEMOA, « Relevé des conclusions de la 5^{ème} édition des conférences de l'intégration », Ouagadougou, 5 juillet 2018.

⁹⁶⁹ Idem.

⁹⁷⁰ P. Leonard, *Libre Circulation des Personnes Migration en Afrique de l'Ouest, Information publique*, Etude pour le compte de l'OIM, 2014, 43 p., p. 40, <https://fmmwestafrica.org/wp-content/uploads/2017/02/Public-Information-Baseline-Assessment-Report-fr.pdf> consulté le 31 juillet 2020.

⁹⁷¹ Idem.

734- Au regard de la pertinence de ce constat, il y a lieu de s'inquiéter de la contradiction entre la méconnaissance du régime juridique de la libre circulation des personnes par les populations et la vision développée par les organisations ouest-africaines, et singulièrement la CEDEAO qui prône l'intégration des peuples. En effet, force est de rappeler que la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO avait adopté, en juin 2007, une vision novatrice qui transformerait la région « d'une CEDEAO des Etats en une CEDEAO des Peuples ». En 2010, cette ambition a été déclinée dans un document stratégique dénommé « Vision 2020 de la CEDEAO : Vers une Communauté démocratique et prospère »⁹⁷². Cette vision prône, entre autres, une approche axée sur les populations qui implique notamment que « les priorités, les actions et les processus viennent des citoyens de l'Afrique de l'ouest ou bénéficient de leur soutien total ». Une telle approche n'est assurément pas compatible avec un déficit avéré de communication sur les droits élémentaires des populations en matière de libre circulation et notamment des défaillances manifestes telles que l'indisponibilité de textes juridiques importants ou encore l'absence d'informations à jour sur les sites web des organisations ouest-africaines.

735- Au surplus, l'ambition affichée d'aboutir à une intégration des peuples implique une action plus profonde que la simple diffusion des normes de libre circulation des personnes. Abdoulaye Sow affirme que « sans l'ancrage social des normes communautaires, les processus d'intégration ne peuvent rencontrer l'adhésion des ressortissants communautaires »⁹⁷³. Il ajoute que « c'est à l'école, à l'église, à la mosquée, au sein de la famille que doit démarrer l'idée de la sous-région et se développer une certaine notion de panrégionalisme africain nécessaire au dépassement des mentalités nationales insuffisamment ouvertes aux problèmes des autres »⁹⁷⁴. Le Professeur Francisco Djedjro Meledje insiste pour sa part sur la nécessité de parvenir à une appropriation des normes communautaires c'est-à-dire à la fois à leur inscription dans les ordres juridiques des Etats membres et à leur intégration dans les mœurs⁹⁷⁵.

⁹⁷² Commission de la CEDEAO, « Vision 2020 de la CEDEAO : Vers une communauté démocratique et prospère », juin 2010, disponible sur https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/03/Vision_2020_fr.pdf?imohlfcbimglfcbi consulté le 23 décembre 2020

⁹⁷³ A. Sow, « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *Civitas Europa*, N°37, 2016, p. 351-370, p. 352, <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2016-2-page-351.htm> consulté le 25 juillet 2020.

⁹⁷⁴ Idem.

⁹⁷⁵ F. D. Meledje, « L'appropriation des normes communautaires par les milieux judiciaires et universitaires », Troisième rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires de l'UEMOA, la

736- A l'analyse, la recherche de cet ancrage social et d'une plus grande appropriation du principe de libre circulation des personnes passe nécessairement par l'adoption et la mise en œuvre d'une véritable stratégie de communication. Dans cette optique, les actions de communication préconisées par l'étude sur l'information publique en matière de libre circulation des personnes en Afrique de l'Ouest restent d'actualité. Inspirées des bonnes pratiques internationales, celles-ci ont trait notamment à l'élaboration d'outils de communication spécifiques au contexte sous-régional, notamment, des brochures, dépliants, affiches, manuels et guides pratiques pour encourager la migration intra-régionale. De plus, il est indiqué que la création de sites web dédiés ainsi que la diffusion de messages dans les langues locales par le biais de productions cinématographiques ou radiophoniques voire de bandes dessinées, pourraient contribuer à une plus grande vulgarisation des normes en matière de libre circulation des personnes. Par ailleurs, il serait judicieux de s'inspirer de l'exemple de la Commission européenne qui a dédié toute une année civile à la promotion de la libre circulation des personnes. Ainsi, l'année 2013 avait été proclamée « Année européenne des citoyens » avec pour objectif de « faire en sorte que tous les ressortissants de l'UE soient au courant des droits dont ils jouissent dans un contexte transfrontalier en vertu de leur statut de citoyens de l'Union, afin de leur permettre de décider en connaissance de cause s'ils souhaitent faire usage de leur droit de circuler librement et de faciliter l'exercice effectif de ce droit »⁹⁷⁶.

737- Cela dit, au-delà de l'adoption d'outils de vulgarisation, l'appropriation des normes en matière de libre circulation ne peut se concevoir sans leur intégration dans les différents cursus éducatifs mis en œuvre dans les Etats membres. A cet effet, il conviendrait de se départir de l'enseignement parcellaire et asymétrique du droit communautaire ouest-africain tel qu'il apparaît aujourd'hui dans les milieux universitaires⁹⁷⁷, pour élaborer au niveau des organisations communautaires, des programmes standardisés adaptés aux différents niveaux d'enseignement. Ainsi, depuis le cycle primaire jusqu'au supérieur, les apprenants pourraient être imprégnés de principes qui leur permettraient d'agir au

CEMAC, la CEDEAO et l'OHADA, Dakar, 4, 5, 6 mai 2010, 17 p. disponible sur http://www.institut-idef.org/IMG/pdf/Communication_Professeur_MELEDJE.pdf consulté 18 décembre 2020.

⁹⁷⁶ D. Duez, « Libre circulation, contrôles aux frontières et citoyenneté : les frontières européennes reconsidérées », *Belgeo*, n°2, 2015, (article en ligne), <http://journals.openedition.org/belgeo/16701> consulté le 19 avril 2019.

⁹⁷⁷ A. Sow, « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *Civitas Europa*, N°37, 2016, p. 351-370, p. 352, <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2016-2-page-351.htm> consulté le 25 juillet 2020.

quotidien et parfois en toute inconscience comme des pionniers d'une véritable identité ouest-africaine.

738- De ce point de vue, il n'est pas superfétatoire de recommander l'instauration d'un programme de mobilité étudiante sur le modèle du Programme d'action européen pour la mobilité des étudiants encore appelé ERASMUS (plus connu sous le sigle anglophone ERASMUS : EuRopean Action Scheme for the Mobility of University Students). En permettant à des millions d'étudiants d'effectuer une partie de leurs études dans un autre établissement scolaire européen, ce programme de mobilité mis en place avec succès depuis 1987, a permis à plusieurs générations d'améliorer leur perception de l'Union européenne par la mise en œuvre de leur droit à la libre circulation⁹⁷⁸.

⁹⁷⁸ C. Carlo, « Les étudiants « ERASMUS » saisis par l'Europe ? », in *Études de linguistique appliquée*, 2013, n°169, pp. 11-28, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-ela-2013-1-page-11.htm> consulté le 3 août 2020.

Conclusion du chapitre II

739- Les développements de ce chapitre ont mis en lumière la récurrence des violations par les Etats membres de la CEDEAO et de l'UEMOA de leurs obligations communautaires dans le domaine de la libre circulation des personnes. Ces violations qui concernent aussi bien l'obligation d'action que l'obligation d'abstention apparaissent comme des manquements au principe de loyauté communautaire. Relativement proche du principe de droit international lié à la bonne foi et de son pendant, le principe « Pacta sunt servanda »⁹⁷⁹, cette loyauté est une obligation inhérente au statut d'Etat Membre d'une organisation d'intégration régionale. Elle fait peser sur les Etats de l'espace CEDEAO-UEMOA, une obligation de collaboration dans la mise en œuvre du droit communautaire qui n'est pas toujours respectée dans le domaine de la libre circulation des personnes.

740- A l'analyse, ces manquements étatiques sont rarement sanctionnés. Cette insuffisance de sanction est le reflet de failles qui découlent à la fois du droit communautaire ouest-africain en général et du régime juridique de la libre circulation en particulier. Ainsi, la faiblesse des mécanismes de sanction, l'incertitude de l'effet direct des normes d'application fragilisent le principe de libre circulation autant que le contenu du régime juridique qui semble à certains égards favoriser l'arbitraire des Etats membres tout en précarisant la situation des bénéficiaires.

741- Ainsi, l'application ineffective du droit de la libre circulation des personnes, qui résulte de la récurrence des manquements étatiques et des limites du mécanisme de sanctions face à ces violations, traduit une faiblesse globale du régime juridique adopté qu'il faudra combler pour parvenir à la réalisation effective de la libre circulation des personnes.

⁹⁷⁹ X. Magnon, « La loyauté en droit de l'Union européenne », *Revue des Affaires Européennes*, n°2, 2011, p. 245-251, p. 248.

Conclusion du titre I

742- Dalia Gesualdi-Fecteau et Maxine Visotzky-Charlebois, définissent le destinataire d'une norme juridique comme « l'individu, les groupes, les collectivités, dont l'État, ou les collectifs à qui se destine la norme juridique »⁹⁸⁰. Ces auteurs ajoutent que « lorsque la réalisation des finalités d'une norme juridique présuppose que les destinataires de celles-ci y aient recours, il pourrait s'avérer opportun de documenter les motifs de désaffection envers le modèle proposé »⁹⁸¹. Enfin, ils indiquent que l'étude de l'effectivité sous l'angle de son usage suggère « d'étayer les raisons pour lesquelles il existe un écart entre le recours effectif aux modèles proposés par le droit et le recours idéal typique à ceux-ci »⁹⁸².

743- En partant de ce point de vue et compte tenu du fait que les Etats Membres de l'UEMOA et de la CEDEAO sont assurément destinataires des normes juridiques de la libre circulation des personnes, aux côtés des organisations régionales et des individus, le présent titre a eu pour objet d'examiner leur attitude par rapport au régime juridique mis en place ainsi que les raisons qui fondent un tel positionnement. Dans cette approche compréhensive de l'effectivité du principe de libre circulation, il est apparu que les Etats membres, par leurs manquements, participent à l'affaiblissement du régime juridique consacré. Cela dit, bien plus que le rapport à la libre circulation des personnes, ce constat met en évidence une certaine fragilité du principe de loyauté communautaire, dans la mesure où les Etats ouest-africains ne collaborent pas suffisamment à l'application des normes qu'ils ont contribué à mettre en place, à travers les organes intergouvernementaux des organisations régionales que sont les Conférences des Chefs d'Etat et de Gouvernement d'une part, et les Conseil des Ministres d'autre part.

744- Dans cette configuration, l'absence d'un mécanisme de sanctions des violations suffisamment dissuasif semble être un facteur aggravant la tendance des acteurs étatiques à se soustraire de leurs différentes obligations. Au surplus, il y a lieu de déplorer le fait que l'incertitude sur l'effet direct des normes du droit communautaire ouest-africain ainsi que la méconnaissance par les principaux bénéficiaires de la libre circulation, des prérogatives

⁹⁸⁰ D. Gesualdi-Fecteau et M. Visotzky-Charlebois, « La notion d'effectivité du droit », in S. Bernachez et L. Lalonde (sous la direction de), *Approches et fondements du droit : Branches du droit et concepts juridiques*, Québec, édition Yvon Blais, Volume 4, 2020, 542 p., p. 332.

⁹⁸¹ Idem.

⁹⁸² Idem.

dont ils peuvent disposer, augmentent le risque de voir la marge de pouvoir discrétionnaire laissée aux Etats se muer en un pouvoir arbitraire.

745- A la vérité, les raisons de ces écarts non sanctionnés sont à rechercher dans la construction incomplète du droit de la libre circulation. De fait, l'incomplétude du droit écrit ajouté aux lacunes de la jurisprudence renforcent l'opacité sur les champs personnel et matériel du droit de la libre circulation des personnes. Un tel flou ne peut que favoriser les abus tout en réduisant la portée du régime adopté. De ce point de vue, la connaissance imparfaite des règles par les peuples ouest-africains est une source permanente d'inquiétude. En tout état de cause, si les facteurs évoqués dans ces développements relèvent du domaine juridique, les raisons pour lesquelles « il existe un écart entre le recours effectif aux modèles proposés par le droit et le recours idéal typique à ceux-ci »⁹⁸³ peuvent avoir leurs origines en dehors du droit. D'où la nécessité d'examiner les facteurs extra-juridiques qui empêchent la réalisation de la libre circulation des personnes.

⁹⁸³ Idem.

TITRE II

UNE RÉALISATION EMPÊCHÉE

746- Plus de cinq décennies se sont écoulées depuis l'adoption des premières règles établissant la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Les évolutions successives de ce droit étaient destinées à en assurer une pleine effectivité. Pourtant, le constat est que l'effectivité de la libre circulation des personnes n'est toujours pas assurée du fait des divergences entre la consécration du principe et son application concrète. Certes, le régime juridique de la libre circulation des personnes présente lui-même une certaine fragilité, mais il n'en demeure pas moins que les meilleures règles sont peu de chose lorsqu'elles ne sont pas assorties des moyens de les mettre en œuvre⁹⁸⁴. Ainsi, au-delà de l'examen du régime juridique lui-même, il semble nécessaire de rechercher les facteurs extra-juridiques qui empêchent la réalisation de ce principe et partant, en limitent l'effectivité. Selon Marie-Anne Cohendet, « l'effectivité des règles de droit dépend de nombreux facteurs, juridiques et extra-juridiques, comme le contexte économique, politique, écologique, scientifique, etc. »⁹⁸⁵. Il s'ensuit qu'on peut faire le choix, conformément à l'approche prônée par Dalia Gesualdi-Fecteau et Maxime Visotzky-Charlebois, d'analyser le principe de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA à travers le prisme de ses effets et de son usage⁹⁸⁶. A cet égard, « l'analyse de la mise en œuvre formelle du droit impose que l'on s'intéresse aux stratégies et aux schémas d'action des agents chargés de l'application des normes étudiées. La mise en œuvre informelle, quant à elle, permet de rendre compte de la façon dont ces normes

⁹⁸⁴ D. Cohen, « le juge, gardien des libertés ? », *Pouvoirs*, 2009, n° 130, pp. 113-125, p. 113.

⁹⁸⁵ M.-A. Cohendet, « Les effets de la réforme », *RJE*, n° spécial, 2003, pp. 51-68 p. 52.

⁹⁸⁶ D. Gesualdi-Fecteau et M. Visotzky-Charlebois, « La notion d'effectivité du droit », in S. Bernachez et L. Lalonde (sous la direction de), *Approches et fondements du droit : Branches du droit et concepts juridiques*, édition Yvon Blais, Volume 4, 2020, 542 p., pp. 325-344.

Dans le premier cas, l'étude de l'effectivité de ce principe devrait renvoyer aux effets « voulus et involontaires, recherchés ou accidentels, directs ou indirects, prévus et inattendus, sociaux, politiques et culturels ». Dans le second cas, c'est-à-dire l'analyse de l'effectivité par l'usage du droit, il est indiqué d'étayer « les raisons pour lesquelles il existe un écart entre le recours effectif aux modèles proposés par le droit et le recours idéal typique à ceux-ci ». En pratique, les deux auteurs précités suggèrent de s'intéresser au triptyque « connaissance », « légitimité » et « mise en œuvre ». Selon eux, la connaissance du droit suppose que l'accent soit mis sur le cadre dans lequel se déploie la prise en compte du droit par ses destinataires. En ce qui concerne la légitimité dont dispose le modèle de référence ou d'action proposé par la norme étudiée, il y a lieu de s'intéresser aux facteurs qui encouragent ou inhibent le recours au droit. Enfin, le cadre dans lequel la mise en œuvre formelle et informelle intervient doit également être examiné.

sont mobilisées lors d'interactions intervenant dans l'environnement communautaire, professionnel, familial ou scolaire de ses destinataires »⁹⁸⁷.

747- En la matière, il convient d'indiquer qu'il est difficile d'analyser une chaîne des causalités de façon purement linéaire quand plusieurs événements se conjuguent, bien qu'en grande partie, ils relèvent de l'implication des mêmes acteurs. Tel est le cas de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, dont la stagnation pourrait résulter de la conjonction d'éléments épars, qui sans être des obstacles directs ou des manquements susceptibles d'être sanctionnés par le droit, expliquent le déficit d'implication des acteurs ainsi que la faible effectivité du régime juridique établi.

748- Nous verrons que la réalisation de la libre circulation dans l'espace CEDEAO-UEMOA est empêchée par la persistance de divers obstacles (Chapitre II), au premier rang desquels figure l'antinomie entre l'objectif d'une Afrique de l'Ouest sans frontière et les intérêts nationaux des États membres (Chapitre I).

⁹⁸⁷ D. Gesualdi-Fecteau et M. Visotzky-Charlebois, « La notion d'effectivité du droit », in S. Bernachez et L. Lalonde (sous la direction de), *Approches et fondements du droit : Branches du droit et concepts juridiques*, Montréal, édition Yvon Blais, Volume 4, 2020, 542 p., p. 332.

CHAPITRE I

L'ANTINOMIE ENTRE L'OBJECTIF D'UNE AFRIQUE DE L'OUEST SANS FRONTIÈRES ET LES INTÉRÊTS NATIONAUX DES ÉTATS MEMBRES

749- Ce chapitre porte sur la façon dont le contexte politique prévalant dans l'espace CEDEAO-UEMOA peut affecter la mise en œuvre de la libre circulation des personnes. L'aspect à considérer dans le présent chapitre concerne l'évolution des facteurs politiques et leur influence sur l'effectivité du cadre juridique mis en place. A ce propos, Guy Rocher estime que l'étude de l'effectivité du droit ne doit pas se contenter d'expliquer l'écart existant entre le contenu normatif des règles et le comportement réel des autorités responsables de leur application, mais analyser « les relations entre les différents acteurs chargés de la mise en œuvre d'une réglementation donnée, tant entre eux qu'avec les destinataires de celle-ci, ainsi que les stratégies d'action des uns et des autres afin précisément d'expliquer pourquoi tel effet peut être observé dans la réalité sociale »⁹⁸⁸.

750- Dans cette dynamique, il convient de rappeler que l'intégration régionale a été voulue dans le contexte ouest africain, au service du développement⁹⁸⁹. Elle serait un processus résultant d'une démarche volontaire de deux ou de plusieurs États différents, en vue d'une mise en commun d'une partie ou de l'ensemble de leurs ressources⁹⁹⁰. Ainsi, l'État constitue l'un des principaux acteurs et bénéficiaires de sa mise en œuvre. Disposant de la souveraineté et des moyens conséquents qui en découlent, il est celui qui peut donner une impulsion véritable aux initiatives prises au niveau communautaire. Selon Simon-Pierre Zogo Nkada, « sur le plan formel ou institutionnel, l'influence des acteurs politiques dans le processus de construction d'espaces communautaires pérennes en Afrique de l'Ouest et en Afrique reste déterminante. La preuve en est donnée, aussi bien par le rôle de

⁹⁸⁸ G. Rocher, « L'effectivité du droit », in A. Lajoie, R. A. Macdonald, R. Janda et G. Rocher (Sous la direction de), *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal : Thémis, Bruxelles : Bruylant, 1998, 276 p., p. 135.

⁹⁸⁹ Y. Echinard, L. Guilhot, « Le nouveau régionalisme : de quoi parlons-nous ? », *Annuaire français de droit international*, vol.8, 2007, pp. 775- 792, p. 775 et suiv., http://lepii.upmf-grenoble.fr/IMG/pdf/LG_NT22-afri2007.pdf consulté le 28 juin 2022.

⁹⁹⁰ M. Simão. « L'intégration régionale en Afrique : Un processus déjà ancien... pour quels résultats ? » *Mulemba*, 2016, Volume 6, n° 12, pp. 51-71, p. 53, <https://journals.openedition.org/mulemba/738?lang=en> consulté le 06 aout 2020.

représentation de l'État que tiennent les chefs d'État et de gouvernement des pays membres dans les instances de ces organisations, que par les compétences et attributions que leur octroient les textes fondateurs desdites organisations »⁹⁹¹. C'est dire que les États constituent des acteurs de premier plan dans la mise en œuvre de la vision de la CEDEAO de faire de l'espace ouest africain, « une région sans frontières où les populations ont accès aux abondantes ressources »⁹⁹² et « une région intégrée où la population jouit de la libre circulation, a accès à des systèmes d'éducation et de santé efficaces, peut se livrer à des activités économiques et commerciales et vit dans la dignité, dans un environnement de paix et de sécurité »⁹⁹³.

751- Dès lors, la persistance d'obstacles à la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA pose la question de la contribution des acteurs étatiques à la réalisation de la liberté de circulation. En examinant plus profondément cette question, certains auteurs soulignent que « dès l'origine, le groupe hétérogène que forment les États membres de la CEDEAO présentait différentes priorités et motivations les menant à se rallier au groupe régional »⁹⁹⁴. Les mêmes auteurs notent que ces raisons variaient entre « l'objectif politique d'éviter une isolation internationale, (en Gambie), des considérations économiques et de commerce (au Nigéria et en Côte d'Ivoire) et le souhait de réaliser les idéaux du panafricanisme (au Ghana et au Sénégal) »⁹⁹⁵. Ils indiquent également que ces divergences transparaissaient dans le domaine de la libre circulation, où « chaque pays détient une variété d'enjeux incluant une situation sécuritaire volatile, les besoins du marché du travail, le commerce, les douanes et les relations diplomatiques »⁹⁹⁶. De ce

⁹⁹¹ S. P. Zogo Nkada, « La libre circulation des personnes : réflexions sur l'expérience de la C.E.M.A.C. et de la C.E.D.E.A.O. », *Revue internationale de droit économique*, n°1, 2011, p. 113-136, p. 121, <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2011-1-page-113.htm> consulté le 19 juin 2016.

⁹⁹² CEDEAO, « A propos de la CEDEAO », <https://ecowas.int/a-propos-de-la-cedeao/?lang=fr> consulté le 05 août 2023.

⁹⁹³ Idem.

⁹⁹⁴ F. Zanker, A-S Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest: Juxtapositions et intérêts divergents », in Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), n°1, juin 2020, pp. 1-22, p. 7, https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf consulté le 28/08/2021.

⁹⁹⁵ Idem.

⁹⁹⁶ Idem.

constat, ils déduisent que « l'intérêt manifesté par les États en matière de libre circulation, (...), dépend de leurs contextes nationaux respectifs »⁹⁹⁷.

752- A l'analyse, la question des frontières est au cœur de ces intérêts nationaux qui influencent le positionnement des États membres relativement à la libre circulation des personnes. Comme le note Denis Duez, c'est surtout dans le cadre du droit de l'Union européenne que l'émergence de la question de la frontière a été historiquement liée à l'objectif de la libre circulation des personnes au sein de l'espace communautaire⁹⁹⁸. Ainsi, c'est dans le rapport Tindemans de 1975 qu'a été évoquée pour la première fois « la disparition progressive des mesures de contrôle des personnes aux frontières entre les pays membres »⁹⁹⁹, comme perspective en vue de l'instauration d'une « Europe des citoyens »¹⁰⁰⁰. Leo Tindemans affirmait notamment que « le jour où les Européens pourront circuler à l'intérieur de l'Union, communiquer entre eux et se faire au besoin soigner, sans que les frontières nationales n'ajoutent des obstacles à ceux de la distance, l'Union européenne sera pour eux une réalité perceptible »¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁷ Idem.

⁹⁹⁸ D. Duez, « Libre circulation, contrôles aux frontières et citoyenneté », *Belgeo*, 2, 2015, pp. 1-19, p. 2 (article en ligne), <http://journals.openedition.org/belgeo/16701> consulté le 22 avril 2023.

⁹⁹⁹ L. Tindemans, *L'Union Européenne : Rapport de M. Leo Tindemans au Conseil européen*, Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 1/76, 1976, 42 p., p. 28, <http://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2017/02/rapporttindemans-1975.pdf> consulté le 19 mai 2023.

Le sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974 charge Leo Tindemans, Premier ministre de Belgique, de préparer un rapport permettant de définir ce qu'il y a lieu d'entendre par le concept d'"Union européenne". Les Neuf marquent de la sorte leur accord sur une relance de la construction européenne freinée par la crise économique et les menaces de désintégration de la Communauté. Fédéraliste de la première heure, Tindemans consulte les institutions européennes qui, toutes, lui soumettent un rapport mais aussi des centaines de personnalités représentatives des milieux politiques, économiques, syndicaux, associatifs et intellectuels dans les neuf pays de la Communauté. Le rapport sur l'Union européenne est rendu public le 29 décembre 1975. Il est présenté le 2 avril 1976 au Conseil européen de Luxembourg qui lui consacre un échange de vues préliminaire.

Malgré son caractère pragmatique et volontairement modéré, le rapport Tindemans ne provoque pas l'enthousiasme au sein des gouvernements des États membres. Dans un contexte difficile de grave récession économique – on compte alors près de six millions de chômeurs dans la CEE- le rapport déçoit en effet les milieux fédéralistes qui le jugent trop timoré alors que les responsables politiques nationaux estiment au contraire déjà faire tout ce qui apparaît alors de l'ordre du possible. De nouveaux abandons de souveraineté nationale ne sont pas davantage à l'ordre du jour. Le projet du démocrate-chrétien Tindemans irrite enfin les cercles de gauche qui estiment dangereux de laisser aux forces de droite l'initiative en matière d'unification européenne. Le rapport Tindemans, qui est examiné lors du Conseil européen de La Haye du 30 novembre 1976, ne connaît aucune suite concrète immédiate hormis la demande faite au Conseil des ministres des Affaires étrangères et à la Commission européenne de rédiger un rapport annuel sur les progrès de l'Union européenne.

¹⁰⁰⁰ Idem.

¹⁰⁰¹ Idem.

753- En partant de ce lien avéré entre la question des frontières et la réalisation de l'objectif de libre circulation des personnes, force est de constater que les intérêts des États de l'espace CEDEAO-UEMOA orientés vers la consolidation de leurs frontières nationales constituent un obstacle de premier rang à l'atteinte de cet objectif. Cette antinomie qui résulte de la centralité de la frontière dans la construction des États ouest-africains (Section I), se manifeste dans l'utilisation de celle-ci comme barrière face aux crises (Section II).

Section I

La centralité de la frontière dans la construction de l'état ouest-africain

754- La question de la libre circulation des personnes appelle implicitement celle de la frontière définie comme « une ligne juridique continue qui est la limite d'une souveraineté étatique et fréquemment sépare deux souverainetés territoriales, qui distribue, répartit l'espace terrestre entre États de leur commun accord. Elle définit le cadre territorial où s'exerce la plénitude de la souveraineté de l'État »¹⁰⁰².

755- En effet, si elle ne définit pas l'État, la frontière n'en constitue pas moins un élément essentiel de son existence. Elle délimite le territoire en tant que socle matériel et assise physique sur laquelle l'État exerce ses compétences. Antoine Ullestad estime ainsi que « la définition juridique de la frontière est celle de cet espace de séparation sur lequel les États installent leurs règles de franchissement pour les biens et les hommes »¹⁰⁰³. Malcom Anderson indique, pour sa part, à que « les frontières ne sont pas simplement des tracés sur une carte, un lieu géographique unidimensionnel de la vie politique, où un État finit et un autre commence. Elles sont des institutions établies par des décisions politiques et régies par des textes juridiques »¹⁰⁰⁴. François Terré rappelle également l'importance de la frontière en ces termes : « cicatrice laissée par l'histoire, la frontière intéresse le juriste. Elle

¹⁰⁰² S. Sur, « Vie, mort et résurrection des murs », in J.-M. Sorel (sous la dir.), *Les murs et le droit international*, Paris, Pedone, 2010, 204 p., p. 169.

¹⁰⁰³ A. Ullestad, *Les frontières extérieures de l'Union européenne : étude de l'internationalisation du marché intérieur*, Thèse de doctorat en droit de l'Union Européenne, Université de Strasbourg, 2019, 532 p., p. 25 <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02179005/document> consulté le 05 janvier 2023.

¹⁰⁰⁴ M. Anderson, « Les frontières : un débat contemporain », in *Cultures & Conflits*, n° 26-27, automne 1997, pp. 15-34, p. 15.

contribue à permettre la distinction des droits nationaux, ainsi que la distinction du droit national et du droit international »¹⁰⁰⁵.

756- Héritage de l'histoire¹⁰⁰⁶, la question des frontières reste profondément sensible en Afrique de l'Ouest, et d'une manière générale dans l'ensemble du continent africain. Nous verrons comment la problématique des frontières qui a initialement fait l'objet de débat (Paragraphe I), est devenue un instrument d'affirmation de la souveraineté de l'État ouest-africain (Paragraphe II).

Paragraphe I : La problématique des frontières en Afrique de l'Ouest

757- Les frontières des États africains ont fait l'objet de débats en raison de leur artificialité et de leur mise en place dans la colonisation (A). Cela n'a pas empêché leur maintien et leur consolidation lors de l'accession à l'indépendance (B).

A- L'artificialité des frontières issues de la colonisation

758- Pour Michel Foucher, « les frontières d'Afrique ont mauvaise réputation. Elles seraient, aujourd'hui encore, arbitraires et absurdes, poreuses et subverties, indéfendables et non défendues »¹⁰⁰⁷. En voulant déconstruire « une doxa qui ressurgirait à chaque conflit »¹⁰⁰⁸, celui-ci affirme qu'il est temps « d'en finir avec le mythe des cicatrices coloniales responsables de tous les maux : des tracés arbitraires, artificiels et absurdes dans un continent qui aurait ignoré les limites politiques et donc le Politique ; des limites gérées de manière coercitive et incohérente par l'administration coloniale et n'ayant entraîné que des effets négatifs ; des lignes, enfin, responsables des conflits et du mal-développement »¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰⁵ F. Terré, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 8ème éd. 2009, 906 p., p. 426.s.

¹⁰⁰⁶ C. Coquery-Vidrovitch, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique*, 2012/2 (n° 17), p. 149-164, p. 153.

¹⁰⁰⁷ M. Foucher, « Frontières d'Afrique. Pour en finir avec un mythe », in M. Foucher (dir.), *Frontières d'Afrique : Pour en finir avec un mythe*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 76 p., p. 5.

¹⁰⁰⁸ Idem, p. 7.

¹⁰⁰⁹ Idem, p. 6.

759- En fait, les limites politiques précoloniales étaient déterminées par des frontières-zones qui ont prévalu pendant des siècles avant que les frontières lignes¹⁰¹⁰ à l'occidentale ne fussent introduites par les puissances coloniales. Ces frontières-zones étaient des zones de contact et d'interférence plus ou moins floues entre deux ou trois formations politiques¹⁰¹¹ dont les délimitations ont fluctué au gré de l'évolution des entités politiques précoloniales¹⁰¹².

760- C'est à l'occasion de la Conférence de Berlin tenue du 15 novembre 1884 au 26 février 1885, que le concept de frontière-ligne a été introduit en Afrique¹⁰¹³ par les puissances européennes¹⁰¹⁴. Michel Foucher indique que « ce furent des frontières a priori, tracées depuis l'Europe, sur des cartes indécises, avec beaucoup de blancs et d'inconnues et, le plus souvent, avant même toute reconnaissance de terrain. À la différence des frontières européennes, fixées a posteriori, au gré des luttes et des rapports de force, des affirmations nationales et de l'émancipation des formations impériales, figées par des traités »¹⁰¹⁵. Pour Christian Bouquet, ce sont ces frontières, tracées à la règle et au crayon du colonisateur,

¹⁰¹⁰ Comme le note Paul Klotgen, « la frontière territoriale peut être abordée sous deux dimensions : la frontière-ligne et la frontière-zone. Les Anglais utilisent d'ailleurs deux termes distincts pour désigner ces deux réalités : « the boundary », qui désigne la ligne frontière, et « the frontier » qui signifie la zone frontalière ». P. Klotgen, « La frontière et le Droit, esquisse d'une problématique », *Scientia juris*, 2011, pp. 45-69, p. 49.

¹⁰¹¹ En réalité, on peut considérer que l'acte fondateur de l'Europe fut cette conférence internationale de Berlin : en 1884, pour la première fois, les diplomates européens se rencontrèrent non pas pour mettre fin à une guerre intra-européenne, mais pour négocier ensemble, sur le dos de l'Afrique, leur entente préalable destinée précisément à accorder leurs intérêts économiques collectifs afin d'éviter les conflits armés entre Européens. Les décisions collectives principales de la conférence de Berlin furent en effet plus économiques que politiques : c'était d'assurer l'intérêt collectif des Puissances européennes en leur garantissant la liberté réciproque de navigation et de commerce sur les grands fleuves africains, notamment le Niger et le Congo. Voir à ce propos, C. Coquery-Vidrovitch, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique*, 2012/2, n° 17, pp. 149-164, p. 158, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2012-2-page-149.htm> consulté le 20 novembre 2011.

¹⁰¹² Idem, p. 155.

¹⁰¹³ Idem.

¹⁰¹⁴ Les États ayant participé au tracé des frontières du continent ont été la France (32 %) et le Royaume-Uni (26,8 %), soit un peu moins de 60 % à eux deux. Viennent ensuite l'Allemagne (8,7 %), la Belgique (7,6 %) et le Portugal (6,9 %), soit près de 82 % pour les cinq États cités. La Turquie ottomane (4 %), l'Italie (1,7 %) et l'Espagne (1,5 %) complètent le tableau des traceurs historiques extérieurs au continent. Pour Michel Foucher, il s'agit d'une situation historique unique au monde, qui procède du vecteur central du découpage, le partage de territoires en possessions et en sphères d'influence par des puissances extérieures rivales mais complices. M. Foucher, « Frontières d'Afrique. Pour en finir avec un mythe », in M. Foucher (dir.), *Frontières d'Afrique : Pour en finir avec un mythe*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 76 p, p. 13.

¹⁰¹⁵ Idem, p. 11.

qui ont créé les États¹⁰¹⁶. A l'analyse, le partage du continent africain « fut d'abord une affaire de papiers, de traités, par lesquels les États (européens) dessinèrent des frontières de chancellerie délimitant possessions et sphères d'influence. Le partage de papier sur des cartes géographiques incertaines ne devint un partage de terrain, assorti de traités, qu'après la conférence de Berlin. À la différence de ce qui se passait en Europe, on commença en Afrique par définir sur la carte les territoires convoités puis on entreprit sur le terrain de les conquérir. La carte précéda le texte »¹⁰¹⁷. En toute logique, ce tracé s'avéra incomplet et imparfait à l'épreuve de la pratique, dans la mesure où plus de 40% de la longueur des frontières n'ont jamais été matériellement démarqués sur le terrain¹⁰¹⁸.

761- Par ailleurs, si l'on peut penser que « dans certains cas, les parties engagées à la négociation avaient connaissance de l'organisation territoriale locale et purent s'appuyer

¹⁰¹⁶ C. Bouquet, « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne : Turbulence et fermentation sur les marges », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 222, avril – juin 2003, pp. 181-198, p. 181, <https://journals.openedition.org/com/870> consulté le 03 mai 2016.

Il est clair qu'une telle assertion est contestable, au regard de l'existence d'États précoloniaux au sens préconisé par Catherine Coquery-Vidrovitch. Selon Coquery-Vidrovitch, Catherine, il s'agissait d'États, et parfois de petits États-nations. Ces nations étaient petites, car le pouvoir d'État devait pouvoir s'exercer partout, or les moyens de transport et de communication étaient limités : c'était l'homme, les caravanes ou les pirogues. Donc l'étendue de souveraineté ne pouvait guère être vaste, mais il s'agissait néanmoins de vrais États-nations, à la souveraineté affirmée, avec une langue et une culture dominantes (...). Ce sont les colonisateurs et les ethnologues coloniaux qui n'ont pas voulu donner à ces formations politiques le qualificatif d'État-nation et ont donc forgé, pour ces ensembles étatiques, le concept réducteur et exotique d'ethnie (inspiré de l'allemand *ethne*, peuple, à la fin du XIX^e siècle) et de tribu (*tribe*). C. Coquery-Vidrovitch, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique*, 2012/2, n° 17, pp. 149-164, p. 157, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2012-2-page-149.htm> consulté le 20 novembre 2023.

¹⁰¹⁷ M. Foucher, « Frontières d'Afrique. Pour en finir avec un mythe », in M. Foucher (dir.), *Frontières d'Afrique : Pour en finir avec un mythe*, Paris, CNRS Éditions, 2014, 64 p., p. 25.

Sur ce point, il convient d'insister sur le fait que le tracé des frontières précéda la connaissance du terrain. Catherine Coquery-Vidrovitch indique à ce propos ce qui suit : « Accessoirement, on fixa aussi les règles de reconnaissance des colonies : pour proclamer une de ses colonies africaines, l'État européen concerné (Empire ottoman inclus) devait en assurer l'occupation, l'administration, et en fixer les frontières. Ceci accéléra énormément la prise de possession des terres, si bien qu'en 1912, avec le protectorat français sur le Maroc, quasiment l'ensemble du continent était effectivement partagé entre toutes les grandes Puissances, l'Empire d'Éthiopie et le petit Liberia excepté ». C. Coquery-Vidrovitch, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique*, 2012/2, n° 17, pp. 149-164, p. 157, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2012-2-page-149.htm> consulté le 20 novembre 2023.

¹⁰¹⁸ C. Bouquet, « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne : Turbulence et fermentation sur les marges », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 222, avril – juin 2003, pp. 181-198, p. 181, <https://journals.openedition.org/com/870> consulté le 03 mai 2016.

Selon Michel Foucher, le continent africain compte aujourd'hui environ 83 500 km de frontières politiques terrestres. Sur les 165 dyades, frontières terrestres communes à deux États, moins du quart d'entre elles sont dûment démarquées sur le terrain. M. Foucher, « Frontières d'Afrique. Pour en finir avec un mythe », in M. Foucher (dir.), *Frontières d'Afrique : Pour en finir avec un mythe*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 76 p., p. 9.

sur les fractures préexistantes pour arrêter les frontières de leurs colonies »¹⁰¹⁹, il est clair que d'une manière générale, ce découpage politique initié dans les cabinets diplomatiques européens n'a pas vraiment tenu compte des configurations ethniques locales propres à l'Afrique¹⁰²⁰. C'est le cas de la frontière séparant le Sénégal de la Gambie, qui « fut bel et bien tracée à main levée, au cours d'un huis-clos parisien en août 1889, indépendamment des considérations de géographie humaine »¹⁰²¹. Comme le note Aderanti Adepoju, « les colonisateurs européens n'ont guère prêté attention aux réalités socioculturelles de ces pays »¹⁰²². Dans les faits, ces frontières ont souvent divisé des populations liées par une communauté de destins, les membres d'une même famille pouvant se retrouver de part et d'autre d'une frontière séparant des territoires relevant désormais de puissances coloniales rivales et de langues différentes, à l'image de la France et du Royaume-Uni. Il en est ainsi en Afrique de l'Ouest, par exemple, des Yoroubas qui se retrouvent entre le Nigéria et le Benin, des Ewe entre le Togo et le Ghana, des Vaï et des Kroo entre le Libéria et la Sierra Leone, des Hawsa-Fulani entre le Niger et le Nigéria¹⁰²³. Concernant le cas ivoirien, ces frontières divisent le groupe voltaïque qui occupe presque tout le Burkina Faso, le Nord-Est de la Côte d'Ivoire, le Nord du Ghana et du Togo ainsi que le vaste territoire du Mali. Ses principales branches en Côte d'Ivoire sont les Sénoufos et les Lobis, que l'on retrouve en grand nombre au Mali et au Burkina Faso, ainsi que les Koulangos dont certains vivent au Ghana¹⁰²⁴.

¹⁰¹⁹ K. Nubukpo et C. Roussy, *Les Frontières et le Mythe de l'unité territoriale africaine*, juin 2017, 12 p., p. 4, <https://www.jean-jaures.org/publication/les-frontieres-et-le-mythe-de-lunite-territoriale-africaine/> consulté le 19 juin 2022.

¹⁰²⁰ On note que les supports des tracés sont hydrographiques et lacustres dans 34 % du total, orographiques (suivant les contours de la géographie physique) dans 13 % ; ils suivent des lignes géométriques (astronomiques, mathématiques) dans 42 % des cas (contre 23 % en moyenne mondiale) ; ils relèvent d'autres catégories (ethniques, tracés antérieures) dans 11 % des cas seulement. M. Foucher, « Frontières d'Afrique. Pour en finir avec un mythe », in M. Foucher (dir.), *Frontières d'Afrique : Pour en finir avec un mythe*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 76 p, p. 11.

¹⁰²¹ K. Nubukpo et C. Roussy, op. cit.

¹⁰²² A. Adepoju, « Créer une Afrique de l'ouest sans frontières : contraintes et perspectives de migrations intrarégionales », in A. Pecoud, P. De Guchteneire, *Migrations sans frontières : Essais sur la libre circulation*, Paris, Editions UNESCO, 2009, 383 p, p. 223.

¹⁰²³ Idem.

¹⁰²⁴ D. Nassa, « Frontières ivoiriennes à l'épreuve des migrations internationales ouest-africaines », *Migrations Société*, vol. 144, n°6, 2012, pp. 61-84, p. 69, <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2012-6-page-61.htm> consulté le 20 mai 2023.

762- Certes, les tracés de ces frontières ne furent que théoriques dans un premier temps, les commissions mixtes n'utilisant sur le terrain que des repères de délimitation (cairns de pierres, planches de bois, etc)¹⁰²⁵, mais devenues au fil du temps, des repères de mobilité spatiale des populations, elles ont généré progressivement des différenciations et créé les conditions de la division¹⁰²⁶. Ainsi, les frontières héritées de la colonisation, « perçues et vécues, aujourd'hui encore, comme symbole de l'arbitraire et de la violence coloniale »¹⁰²⁷ ont été qualifiées d'artificielles¹⁰²⁸.

763- Au regard de ces imperfections, on aurait pu logiquement penser qu'une fois leur indépendance acquise, les États africains s'empresseraient d'abolir « ces frontières fabriquées de toutes pièces par le colonialisme »¹⁰²⁹. Pourtant, ceux-ci ont opté pour la consolidation des découpages territoriaux hérités de la colonisation.

¹⁰²⁵ K. Nubukpo et C. Roussy, *Les Frontières et le Mythe de l'unité territoriale africaine*, juin 2017, 12 p., p. 6, <https://www.jean-jaures.org/publication/les-frontieres-et-le-mythe-de-lunite-territoriale-africaine/> consulté le 19 juin 2022.

¹⁰²⁶ Idem, p. 9.

¹⁰²⁷ Idem, p. 1.

¹⁰²⁸ Il convient de noter que cette qualification ne fait pas l'unanimité. Kako Nubukpo et Caroline Roussy évoquent à ce propos le mythe de l'artificialité des frontières : « Comparativement à d'autres tracés de frontières, la matrice exogène en Afrique est soupçonnée de n'avoir pas tenu compte des réalités géopolitiques locales, érigeant ainsi l'ignorance coloniale au rang de totipotence aveugle. Suivant cette logique, la très grande majorité des frontières tracées par les colonisateurs seraient artificielles. (...) Le discours sur l'absurdité des frontières en Afrique fut inventé, structuré et rôdé, dans l'entre-deux-guerres, par des administrations coloniales qui ne cessaient d'être confrontées (au niveau des frontières) à la limite de leurs capacités d'intervention, de contrôle et d'exploitation. (...) cette artificialité est un legs intellectuel colonial devenu étendard de l'anticolonialisme au nom d'un militantisme panafricain ». K. Nubukpo et C. Roussy, *Les Frontières et le Mythe de l'unité territoriale africaine*, juin 2017, 12 p., p. 3, <https://www.jean-jaures.org/publication/les-frontieres-et-le-mythe-de-lunite-territoriale-africaine/> consulté le 19 juin 2022.

¹⁰²⁹ C. Coquery-Vidrovitch, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique*, 2012/2, n° 17, pp. 149-164, p. 149, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2012-2-page-149.htm> consulté le 20 novembre 2023.

B- La consolidation des frontières issues de la colonisation lors de l'accession à la souveraineté

764- Bien que qualifié de « balafre »¹⁰³⁰ ou de « stigmaté indélébile »¹⁰³¹, le tracé des frontières imposé par les puissances européennes a été maintenu par les États africains, une fois leurs indépendances acquises. Ainsi, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), qui regroupait l'ensemble des États du continent africain¹⁰³², a consacré le principe de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation. Ce choix apparaissait non seulement dans sa charte constitutive adoptée en 1963¹⁰³³, mais aussi et surtout dans la résolution sur les litiges entre États africains au sujet des frontières, prise par la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement réunie au Caire, en Egypte, du 17 au 21 juillet 1964 : « Considérant que les problèmes frontaliers sont un facteur grave et permanent de désaccord, consciente de l'existence d'agissements d'origine extra-africaine visant à diviser les États africains, considérant en outre que les frontières des États africains, au jour de leur indépendance, constituent une réalité tangible, [la conférence] déclare solennellement que tous les États membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance »¹⁰³⁴.

765- Cette consolidation des frontières préexistantes peut paraître surprenante au regard des griefs formulés contre le tracé issu de la colonisation. Mohamed Loulichki évoque à ce propos, « un revirement spectaculaire et accéléré dans l'approche par les pays africains de la question des frontières héritées du colonialisme »¹⁰³⁵. Selon lui, la position africaine sur

¹⁰³⁰ K. Nubukpo et C. Roussy, *Les Frontières et le Mythe de l'unité territoriale africaine*, juin 2017, 12 p., p. 1, <https://www.jean-jaures.org/publication/les-frontieres-et-le-mythe-de-lunite-territoriale-africaine/> consulté le 19 juin 2022.

¹⁰³¹ Idem.

¹⁰³² Créée en 1963, l'Organisation de l'Unité Africaine a regroupé l'ensemble des États africains avant d'être remplacée à partir de 2002 par l'Union Africaine.

¹⁰³³ Au titre du préambule de la charte de l'OUA, les membres se disent « Fermement résolus à sauvegarder et à consolider l'indépendance et la souveraineté durement conquises, ainsi que l'intégrité territoriale de nos États ». Plus loin, l'article III paragraphe 3 consacre solennellement le principe du « respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État et de son droit inaliénable à une existence indépendante ». Voir à ce propos, Commission de l'Union Africaine, Département de Paix et Sécurité, (Programme Frontière de l'Union Africaine) Des barrières aux passerelles : Recueil des textes relatifs aux frontières en Afrique de 1963 à 2012, Addis Abeba, 3^{ème} éd., 2014, 197 p., p. 8.

¹⁰³⁴ Idem.

¹⁰³⁵ M. Loulichki, « L'intangibilité des frontières africaines à l'épreuve des réalités contemporaines », *Policy Paper*, OCP Policy Center, Avril 2018, 31 p., p. 18.

les frontières a évolué « d'une remise en cause de l'héritage colonial, à la veille et à la date des indépendances vers une consolidation, sans état d'âme, des conséquences territoriales de la colonisation, après ces échéances »¹⁰³⁶. Il est intéressant d'examiner les raisons qui sous-tendent ce revirement. Sur ce point, Catherine Coquery-Vidrovitch indique que « les États africains modernes ne sont pas nés en 1960. Ils ont commencé avec la conquête européenne. Trois ou quatre générations d'Africains ont vécu sous le même régime colonial. Ils ont appris à vivre ensemble et à composer avec leurs colonisateurs respectifs. L'État national africain contemporain est aujourd'hui une réalité de plus d'un siècle au moins, réalité absolument irréversible et, en tous cas, l'OUA (Organisation de l'unité africaine, aujourd'hui Union africaine) a eu raison de décider de maintenir ces frontières coloniales. Non qu'elles soient bonnes : mais le mal était fait depuis déjà plusieurs générations »¹⁰³⁷. Cette explication ne paraît pas satisfaisante dans la mesure où « la période coloniale fut finalement assez brève (1885-1960), au regard de la longue durée de l'histoire politique du continent africain »¹⁰³⁸ et que d'autres choix s'offraient aux nouveaux États africains qui pouvaient désormais définir librement la configuration qui correspondait à leurs ambitions.

766- En revanche, on pourrait lier le choix des États africains de consolider les anciennes frontières au contexte de conflits frontaliers qui a prévalu à l'issue de la période coloniale¹⁰³⁹. Comme le note Mohamed Loulichki, « au lendemain des indépendances, l'Afrique s'est retrouvé devant un choix cornélien en matière de frontières : maintenir les frontières héritées du colonialisme, en entérinant des frontières arbitraires déstabilisantes à plus ou moins brève échéance ou ouvrir la boîte de pandore, au risque de provoquer des guerres fratricides »¹⁰⁴⁰. Pour autant, il convient de ne pas perdre de vue le fait que la

¹⁰³⁶ Idem.

¹⁰³⁷ C. Coquery-Vidrovitch, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique*, 2012/2, n° 17, pp. 149-164, p. 159, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2012-2-page-149.htm> consulté le 20 novembre 2023.

¹⁰³⁸ M. Foucher, « Frontières d'Afrique. Pour en finir avec un mythe », in M. Foucher (dir.), *Frontières d'Afrique : Pour en finir avec un mythe*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 76 p., p. 6.

¹⁰³⁹ Plusieurs conflits ont été déclenchés immédiatement au lendemain des indépendances, sur fond de différend frontalier. Ainsi, Mohammed Loulichki indique que « l'année 1963, date de création de l'OUA a été particulièrement marquée par l'irruption du conflit frontalier entre le Maroc et l'Algérie et les prémices du conflit entre la Somalie et l'Éthiopie, alors que se prolongeait la première crise congolaise ». M. Loulichki, « L'intangibilité des frontières africaines à l'épreuve des réalités contemporaines », *Policy Paper*, OCP Policy Center, avril 2018, 31 p., p. 20.

¹⁰⁴⁰ M. Loulichki, op. cit., p. 17.

position adoptée par l'OUA constituait l'aboutissement du débat sur l'unité africaine dont la portée se ressent sur les processus d'intégration mis en œuvre dans toutes les régions d'Afrique et sur les politiques qui en découlent, y compris celle liée à la libre circulation dans l'espace CEDEAO-UEMOA. En effet, des divergences étaient apparues au lendemain des indépendances entre le groupe dit radical qui comprenait les États africains prônant une approche supranationale avec une forme de gouvernement continental panafricain, synonyme de rupture avec les puissances colonisatrices, entre autres, le Ghana, l'Égypte, la Lybie, la Guinée, le Mali, le Maroc et l'Algérie, d'une part, et le groupe qualifié de modéré comprenant les États attachés à la démarche souverainiste et limitant l'ambition unitaire à une simple coopération interétatique, tout en mettant l'accent sur les relations étroites avec les anciennes puissances coloniales (Libéria, Sierra Leone, Nigéria, Togo, Somalie, Tunisie, Éthiopie et tous les pays francophones d'Afrique).

767- Ainsi, dès décembre 1958, les membres du Groupe radical réunis à Accra à l'instigation de Kwamé N'Krumah, président du Ghana et leader du mouvement, avaient adopté une résolution sur les frontières dans laquelle ils considéraient que les frontières et tracés artificiels établis par les impérialistes pour diviser les peuples africains jouaient au détriment des Africains et devaient en conséquence être abolis ou rectifiés, et que ces frontières qui séparaient les groupes ethniques ou divisaient les peuples de même souche étaient contre nature et ne constituaient pas un facteur de paix ou de stabilité¹⁰⁴¹. Aussi avaient-ils lancé un appel pour « l'abolition et la rectification de ces frontières à une date rapprochée »¹⁰⁴². À l'opposé, les modérés se montraient plus favorables aux anciennes puissances coloniales et préconisaient la coopération égalitaire entre les États africains principalement basée sur les aspects économiques, le respect de l'intégrité territoriale des

¹⁰⁴¹ Lors de cette conférence, les États participants ont adopté une résolution sur les frontières qui reflétait leur conviction et leur détermination à redresser les injustices commises à l'encontre de plusieurs pays. Son texte, véritable profession de foi de ses auteurs, est très révélateur des sentiments profonds qui les animaient. En voici le texte : - Considérant que les frontières et tracés artificiels établis par les impérialistes pour diviser les peuples africains jouent au détriment des africains et doivent en conséquence être abolies ou rectifiés, - Considérant que les frontières qui séparent les groupes ethniques ou divisent les peuples de même souche sont contre nature et ne constituent pas un facteur de paix ou de stabilité, - Considérant que les Chefs d'État doivent coopérer pour trouver à de tels problèmes une solution définitive qui s'accorde au mieux des intérêts des peuples concernés..., La conférence des peuples africains par le présent acte, • Dénonce les frontières artificielles tracées par les puissances impérialistes pour diviser les peuples d'Afrique de même souche, • Adresse un appel pour l'abolition et la rectification de telles frontières à une date rapprochée... • Demande aux États indépendants d'appuyer une solution définitive... Voir à ce propos M. Loulichki, « L'intangibilité des frontières africaines à l'épreuve des réalités contemporaines », *Policy Paper*, OCP Policy Center, Avril 2018, 31 p., p. 20.

¹⁰⁴² Idem.

États, le rejet du panafricanisme ainsi qu'une volonté bienveillante à l'égard de l'Occident¹⁰⁴³.

768- Mohamed Moulichki note que « lorsque l'Empereur Hailé Sélassié d'Éthiopie décida en 1963 d'appeler à un Sommet africain pour mettre en place une instance continentale, sa démarche visait en priorité la réalisation d'un compromis entre les approches diamétralement opposées des groupes de Casablanca et de Monrovia. Cet objectif stratégique a fait reléguer au second plan le débat sur la question des frontières même si, par ailleurs, cette problématique occupait les esprits de tous les Chefs d'États présents à Addis-Abeba »¹⁰⁴⁴. Dès lors la création de l'OUA apparaissait comme « un compromis, et même un compromis laborieux, entre partisans et détracteurs du supranationalisme »¹⁰⁴⁵, à l'issue duquel, « l'ambition d'entamer l'œuvre de construction de l'unité africaine jointe à l'élan et à l'enthousiasme générés par l'émancipation des jeunes États africains ont joué en faveur du principe de l'intangibilité des frontières, solution de facilité qui a exercé sur ces États, la séduction de son attrayante simplicité. Elle a, en outre, été pour beaucoup dans le renversement de la tendance parmi les pays africains sur la question des frontières »¹⁰⁴⁶.

769- Avec cette consécration, on peut dire que les États africains s'inscrivaient dans la tradition classique et dominante des années 1930 aux années 1980, telle que représentée par Didier Bigo : « l'État souverain est d'une part défini comme un réceptacle de pouvoir enclos par les frontières le constituant : la frontière fait l'État. D'autre part, l'exercice de la souveraineté d'État est ce qui permet à un pouvoir de constituer un territoire bien délimité par des frontières qui ne sont elles-mêmes que le point d'expansion limite de ce pouvoir :

¹⁰⁴³ Y. Zerbo, « La problématique de l'unité africaine (1958-1963) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 212, avril 2003, pp. 113-127, p. 123.

¹⁰⁴⁴ Voir à ce propos M. Loulichki, « L'intangibilité des frontières africaines à l'épreuve des réalités contemporaines », *Policy Paper*, OCP Policy Center, Avril 2018, 31 p., p. 19.

¹⁰⁴⁵ Y. Zerbo, « La problématique de l'unité africaine (1958-1963) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 212, avril 2003, pp. 113-127, p. 127.

¹⁰⁴⁶ M. Loulichki, op.cit.

Selon Yacouba Zerbo, si les partisans pour un gouvernement continental panafricain, loin d'être satisfaits, espéraient influencer plus tard le cours des événements », il convient de souligner que la marginalisation du Président ghanéen (accusé de complicité dans l'assassinat du président togolais Sylvanus Olympio le 13 janvier 1963) et les divergences au sein du groupe de Casablanca ont joué en faveur du statu quo territorial et ouvert la voie au compromis d'Addis-Abeba. Ce compromis écarte toute idée de révision ou de dépassement des frontières et conforte l'approche prudente et pragmatique du gel des revendications territoriales. Voir à ce propos Y. Zerbo, « La problématique de l'unité africaine (1958-1963) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 212, avril 2003, pp. 113-127, p. 124.

l'État fait la frontière »¹⁰⁴⁷. Dès lors, au-delà de son importance dans la construction des États ouest-africains, la frontière apparaît comme un instrument d'affirmation de la souveraineté de ceux-ci au sein de l'espace régional.

Paragraphe II : La frontière comme instrument d'affirmation de la souveraineté de l'État ouest-africain

770- Selon Denis Suez, la frontière constitue la « ligne de partage entre des entités politiques, entre des aires de souveraineté »¹⁰⁴⁸ ; elle symbolise aussi « l'espace géographique où l'ordre intérieur – dans le cas européen un ordre intérieur en construction – fait face aux insécurités et aux désordres, qu'ils soient réels ou supposés, de l'extérieur »¹⁰⁴⁹. Cette symbolique de la frontière se perçoit également dans l'espace CEDEAO-UEMOA dans la mesure où l'affirmation de la souveraineté des États ouest-africains se traduit tantôt par des différends frontaliers (A), tantôt par des tensions politico-diplomatiques (B).

A- L'affirmation de la souveraineté de l'État ouest-africain dans le cadre des différends frontaliers

771- La question des frontières reste profondément sensible en Afrique. Malcom Anderson note que « les frontières ne sont pas simplement des tracés sur une carte, un lieu géographique unidimensionnel de la vie politique, où un État finit et un autre commence. Elles sont des institutions établies par des décisions politiques et régies par des textes juridiques »¹⁰⁵⁰. Par rapport à cette approche, on peut déplorer le fait que la plupart des frontières n'avaient pas été clairement délimitées entre les États africains et leurs tracés

¹⁰⁴⁷ D. Bigo, « Frontières, territoire, sécurité, souveraineté », *CERISCOPE Frontières*, 2011, (article en ligne) URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part1/frontieres-territoire-securite-souverainete> consulté le 28/04/2023.

¹⁰⁴⁸ D. Duez, « Libre circulation, contrôles aux frontières et citoyenneté : les frontières européennes reconsidérées », *Belgeo*, n°2, 2015, pp. 1-19, (article en ligne), <http://journals.openedition.org/belgeo/16701> consulté le 22 avril 2023.

¹⁰⁴⁹ Idem.

¹⁰⁵⁰ M. Anderson, « Les frontières : un débat contemporain », in *Cultures & Conflits* n° 26-27, automne 1997, pp. 15-34, p. 15.

étaient régis par des textes imprécis¹⁰⁵¹. Ainsi, selon Michel Foucher, « le continent africain compte aujourd'hui environ 83 500 km de frontières politiques terrestres. Sur les 165 dyades, frontières terrestres communes à deux États, moins du quart d'entre elles sont dûment démarquées sur le terrain »¹⁰⁵². Dans le même ordre d'idées, Ladjji Ouattara relève que la consécration de l'intangibilité des frontières africaines paraît incohérente alors que plus de 67% de celles-ci sont inexistantes¹⁰⁵³. C'est pourtant sur cette réalité complexe que les jeunes États africains, « confrontés à une double absence d'homogénéité organique et de profondeur historique »¹⁰⁵⁴, se fondent pour bâtir des « cadres spatiaux ayant vocation à formater et à protéger les consciences nationales »¹⁰⁵⁵. Bob Kabamba défend ainsi la position selon laquelle, « la persistance des conflits armés, des tensions entre États ou les velléités sécessionnistes de certains peuples au sein des États découlent de l'application du principe de l'intangibilité des frontières africaines »¹⁰⁵⁶. Serge Loungou estime pour sa part que « une telle inclination des frontières leur confère un caractère éminemment sacré ; d'où la généralisation des contentieux frontaliers et la persistance des contraintes sur les dynamiques transfrontalières »¹⁰⁵⁷. Si peu d'éléments tangibles permettent de confirmer une telle assertion¹⁰⁵⁸, il y a lieu de déplorer la récurrence des contestations liées au tracé de ces

¹⁰⁵¹ Voir à ce propos, L. Ouattara, « Frontières africaines 1964-2014 : le défi de l'intangibilité », *diploweb.com : la revue géopolitique*, 2015, 16 p., p. 10, <https://www.diploweb.com/Frontieres-africaines-1964-2014.html> consulté le 24 février 2022.

¹⁰⁵² M. Foucher, « Frontières d'Afrique. Pour en finir avec un mythe », in M. Foucher (dir.), *Frontières d'Afrique : Pour en finir avec un mythe*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 76 p., p. 9.

¹⁰⁵³ L. Ouattara, « Frontières africaines 1964-2014 : le défi de l'intangibilité », *diploweb.com : la revue géopolitique*, 2015, 16 p., p. 10, <https://www.diploweb.com/Frontieres-africaines-1964-2014.html> consulté le 20 novembre 2023.

¹⁰⁵⁴ Au regard de l'artificialité des frontières issues de la colonisation S. Loungou, « La libre circulation des personnes au sein de l'espace de la C.E.M.A.C : entre mythes et réalités », *Belgeo*, n°3, 2010, pp.315-330, p. 320, <https://journals.openedition.org/belgeo/7096?lang=en> consulté le 07 mai 2023.

¹⁰⁵⁵ Idem.

¹⁰⁵⁶ B. Kabamba, « Frontières en Afrique centrale : gage de souveraineté ? », *Fédéralisme Régionalisme* [En ligne], Volume 4 : 2003-2004, <https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=294>, consulté le 20 novembre 2023.

¹⁰⁵⁷ S. Loungou, op. cit.

¹⁰⁵⁸ L'historien Achille Mbembe s'oppose même à cette perception : « (...) Les exemples cités plus haut indiquent clairement que la plupart des guerres africaines n'ont point leurs origines directes dans des litiges frontaliers découlant des découpages coloniaux. En effet, de 1963 à nos jours, à peine une dizaine de conflits interétatiques peuvent rentrer dans cette catégorie ». A. Mbembe, « A la lisière du Monde : Frontières, territorialité et souveraineté en Afrique », in B. Antheaume, F. Giraut (dir.) *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD Éditions, 2005, 384 p., p. 61.

délimitations. En Afrique de l'Ouest, ces contestations des frontières ont quelques fois pris forme à l'intérieur des États, à travers des conflits sécessionnistes avec des dimensions régionales dans bon nombre de cas¹⁰⁵⁹. Mais le plus souvent, c'est à travers la récurrence des différends frontaliers interétatiques qu'apparaissent les difficultés liées à la délimitation des frontières. En effet, il est loisible de relever que depuis les indépendances, l'Afrique a été le théâtre de plusieurs différends frontaliers sans doute moins médiatisés que les guerres civiles et les conflits à caractère politico-ethnique, mais tous aussi récurrents et nocifs pour l'effectivité de la libre circulation des personnes. Ces différends peuvent traduire par des conflits frontaliers ou des saisines de la Cour internationale de justice.

772- Dans un effort louable de synthèse, Mohammed Moulichki dresse une liste de des différends frontaliers survenus entre 1960 et 2000, en distinguant les conflits frontaliers des affaires portées devant la Cour internationale de justice :

- Conflits interétatiques :
 - Mali – Mauritanie, 1961 -1964
 - Maroc – Algérie, 1963
 - Somalie – Kenya (Nord Kenya), 1967
 - Ouganda – Tanzanie (partie de Tanza), 1972-1979
 - Mali – Burkina-Faso (zone d'Agacher), 1974 – 1987
 - Libye – Tchad (bande d'Aouzou), 1973 – 1994
 - Somalie – Ethiopie (région de l'Ogaden), 1977 – 1978
 - Nigéria – Cameroun (île de Bakasi), 1994
 - Ethiopie - Erythrée 1998 – 2000.

- Différends frontaliers soumis à la CIJ :
 - Affaire du plateau continental Tunisie - Libye 1982
 - Affaire Guinée - Bissau - Sénégal (1984)
 - Affaire Burkina-Faso – Mali 1986
 - Affaire Libye – Tchad (1994)
 - Affaire Guinée-Bissau /Sénégal (1991)
 - Affaire Cameroun - Nigéria (1991)
 - Affaire Botswana - Namibie (1995).

¹⁰⁵⁹ Il en a été ainsi du mouvement sécessionniste du royaume Sanwi en Côte d'Ivoire (1959 ; 1963 ; 1966) ou encore des velléités de séparations de la Casamance au Sénégal (depuis 1991). Nous reviendrons sur ces questions.

773- A la lecture de cette liste, on note un nombre important de différends frontaliers opposant des États relevant de l'espace CEDEAO-UEMOA. Bien entendu, cette énumération est loin d'être exhaustive en ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest. Gouba Jules résume bien la multiplicité et la récurrence de ces litiges : « En 1986, pendant que le Burkina était à la CIJ avec le Mali au sujet de leur frontière commune, les négociations avec le Niger, sur le même sujet, étaient déjà en cours. Pendant ces négociations, le Niger résolvait son différend frontalier avec le Bénin devant la même Cour, qui rendit son arrêt le 12 juillet 2005. Quelques années à peine après, il y retournera, en 2009, avec le Burkina. Au même moment, ce dernier signait avec le Bénin un compromis de saisine de la CIJ le 7 septembre 2009 à Cotonou, les deux pays se disputant la souveraineté d'une bande de territoire autour du village de Koalou (ou Koualou). D'autres affaires confirment cette quasi-permanence des différends frontaliers : (...) Ghana et la Côte d'Ivoire, ont porté leur différend frontalier maritime devant le tribunal international du droit de la mer le 23 septembre 2014 »¹⁰⁶⁰.

774- La Commission de l'Union Africaine situe l'origine de ces différends frontaliers dans les limites contradictoires ou mal définies, soit entre des colonies appartenant à différentes puissances colonisatrices, soit au sein des colonies ou des unités administratives appartenant à la même puissance colonisatrice¹⁰⁶¹. Une illustration est fournie par Ladjji Ouattara qui insiste sur « la vivacité et (le) particularisme du différend entre le Ghana et le

¹⁰⁶⁰ J. Gouba, Le différend frontalier Burkina – Niger devant la Cour internationale de Justice : Etude du droit applicable, Mémoire Master II Recherche en Droit International Public, 2015, Université Ouaga II, 93 p., p. 6.

¹⁰⁶¹ Commission de l'Union africaine, Département de Paix et Sécurité, Résolution des conflits frontaliers en Afrique : Le guide de l'utilisateur, Addis-Abeba, mai 2016, 87 p., p. 20.

La Commission de l'Union Africaine distingue trois motifs. Tout d'abord, un différend peut survenir lorsque deux ou plusieurs limites contestables ont été définies, mais que les États concernés ne s'accordent pas sur celles à retenir. Ce type de contestation apparaît généralement lorsque deux puissances européennes prétendaient l'une et l'autre, posséder et / ou administrer la même portion de territoire souvent éloignée et inhospitalière. Le deuxième motif est relatif au fait que certains États qui étaient d'accord sur une frontière définie ou décrite peuvent entrer en désaccord sur la démarcation au sol de cette frontière. Ce type de conflit a été particulièrement répandu en Afrique, et se pose fréquemment entre États dont le territoire était autrefois administré par un même pouvoir colonial. Les limites territoriales fixées par les puissances coloniales entre les départements administrés étaient souvent imprécises et s'avéraient avoir des tracés différents selon les cartes et documents juridiques. Le troisième motif porte sur l'inexistence d'un accord sur la limite territoriale entre deux États et la revendication d'un même territoire par ces deux États. Ce motif est de plus en plus fréquent dans le cadre de la délimitation des frontières maritimes.

Togo »¹⁰⁶² qui a porté sur « le sort des populations Ewé qu'une ligne frontalière sépare en deux, entre le Ghana où ils étaient 700 000 habitants et le Togo où il en était resté 400 000.

775- De 1959 à 1966, le Président Ghanéen avait même fait pression sur le Togo pour s'intégrer au Ghana »¹⁰⁶³. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue le fait que « les ressources naturelles africaines (minéraux, pétrole, gaz, eau, réserves naturelles, pâturages et forêts) sont devenues des facteurs majeurs de conflits internes et interétatiques »¹⁰⁶⁴. Ainsi, c'est parfois l'exploitation des ressources situées aux lisières des frontières qui justifie l'expression de revendications sur des zones dont le mode de gestion était auparavant accepté. Selon Achille Mbembe, « la plupart de ces litiges ont pour origine, non pas la volonté de faire coïncider espace ethno-culturel et espace étatique, mais la lutte pour contrôle de ressources considérées comme vitales »¹⁰⁶⁵.

776- Kako Nubukpo et Caroline Roussy voient plutôt dans la survenance de ces litiges ponctuels, « l'affirmation d'un nationalisme d'en bas »¹⁰⁶⁶ dans la mesure où la sollicitation des États émane souvent des populations transfrontalières et « tend à révéler que les notions de frontière et de territoire se sont imposées tant sur le terrain que dans les mentalités »¹⁰⁶⁷. Ainsi, selon eux, « les incidents frontaliers trahissent une demande d'implication de l'État pour arbitrer la redistribution du pouvoir ou du foncier par rapport à une ligne-frontière, et qui doit permettre de délimiter clairement les territoires internationaux adjacents »¹⁰⁶⁸. Ils ajoutent que « les gouvernements qui ne sont guère ignorants des litiges sur les frontières adoptent le plus souvent une tactique de petits pas plutôt qu'une stratégie (...), de crainte

¹⁰⁶² L. Ouattara, « Frontières africaines 1964-2014 : le défi de l'intangibilité », *diploweb.com : la revue géopolitique*, 2015, 16 p., p. 5, <https://www.diploweb.com/Frontieres-africaines-1964-2014.html> consulté le 20 novembre 2023.

¹⁰⁶³ Idem.

¹⁰⁶⁴ Idem.

¹⁰⁶⁵ A. Mbembe, « A la lisière du Monde : Frontières, territorialité et souveraineté en Afrique », in B. Antheaume, F. Giraut (dir.) *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD Éditions, 2005, 384 p., p. 62.

¹⁰⁶⁶ K. Nubukpo et C. Roussy, *Les Frontières et le Mythe de l'unité territoriale africaine*, juin 2017, 12 p., p. 10, <https://www.jean-jaures.org/publication/les-frontieres-et-le-mythe-de-lunite-territoriale-africaine/> consulté le 19 juin 2022.

¹⁰⁶⁷ K. Nubukpo et C. Roussy, *Les Frontières et le Mythe de l'unité territoriale africaine*, juin 2017, 12 p., p. 10, <https://www.jean-jaures.org/publication/les-frontieres-et-le-mythe-de-lunite-territoriale-africaine/> consulté le 19 juin 2022.

¹⁰⁶⁸ Idem.

d'internationaliser les problèmes. Ils se contentent d'un règlement au cas par cas à l'échelon régional, ce qui certes permet ponctuellement d'apaiser les tensions mais n'entre pas dans une résolution globale et inclusive des problèmes qui y sont liés »¹⁰⁶⁹.

777- La situation précaire à la frontière entre la Guinée et la Côte d'Ivoire traduit au mieux ces incompréhensions qui peuvent mettre à mal l'effectivité de la libre circulation des personnes. En 2013, des militaires guinéens avaient occupé pendant un mois le village de Kpeaba, situé à 15 Km de la frontière entre la Côte d'Ivoire et la Guinée, contestant l'appartenance de cette localité à la Côte d'Ivoire, destituant l'autorité locale et hissant le drapeau guinéen à la place de celui de la Côte d'Ivoire¹⁰⁷⁰. Plus tard, en 2016, le même village a été « attaqué par des militaires accompagnés de civils »¹⁰⁷¹ faisant un mort et plusieurs blessés et pillant et saccageant des maisons avant de se retirer en Guinée. La frontière entre le Mali et la Côte d'Ivoire n'est exempte de ces litiges. Ainsi, dans le village ivoirien de welli, la rivière Kobani qui fait office de frontière naturelle entre les deux États a toujours été librement traversée par les populations riveraines. Les populations maliennes iront même jusqu'à réaliser des plantations du côté ivoirien de la frontière, profitant de la fertilité des terres dans cette zone. Cette situation entraîne de fréquentes disputes quant à la délimitation de la frontière. Celles-ci avaient atteint leur paroxysme en 2016, avec l'arrestation par les autorités maliennes de trois soldats ivoiriens en poste à la frontière, pour être illégalement entrés en territoire malien . En représailles, les populations locales s'en étaient pris aux commerçants maliens, empêchant les véhicules de continuer leur route en territoire ivoirien¹⁰⁷².

778- Dans chacun des cas relatés, les discussions entre les différents gouvernements ont permis de circonscrire rapidement les litiges sans aucune intervention extérieure¹⁰⁷³.

¹⁰⁶⁹ Idem.

¹⁰⁷⁰ M. Baudelaire, « Côte d'Ivoire – Guinée : un arbre à palabres pour Kpéaba », in *Jeune Afrique*, 22 février 2013, <https://www.jeuneafrique.com/172091/politique/c-te-d-ivoire-guin-e-un-arbre-palabres-pour-kp-aba/> consulté le 08 août 2023.

¹⁰⁷¹ H. Droh, « Sipilou : le drapeau guinéen flotte toujours sur le toit de Kpéaba », *Lebanco.net*, 25 janvier 2021, <https://www.lebanco.net/news/41891-reportage-l-sipilou-le-drapeau-guineen-flotte-toujours-sur-le-toit-de-kpeaba.html> consulté le 08 août 2023.

¹⁰⁷² T. Traoré, « Frontière ivoiro-malienne : Des villageois de Welli bloquent un convoi de commerçants maliens », *linfodrome.com*, 18 mai 2016, p. 2., <https://www.linfodrome.com/societe-culture/26873-frontiere-ivoiro-malienne-des-villageois-de-welli-bloquent-un-convoi-de-commerçants-maliens> consulté le 20 octobre 2023.

¹⁰⁷³ Idem.

S'agissant des incidents à la frontière entre la Côte d'Ivoire et la Guinée, le ministre ivoirien de la Défense affirmait ainsi en 2016 : « Nous n'avons pas de problème avec la Guinée, mais il s'agit d'une zone où nous avons déjà connu de tels incidents : les paysans, d'un côté comme de l'autre de l'autre ont du mal à repérer et à respecter la frontière (...) Il est important pour nous de nous retrouver avec nos frères guinéens pour ensemble travailler sur le problème de la matérialisation de la frontière »¹⁰⁷⁴.

779- En tout état de cause, ces différends frontaliers génèrent des entraves de la libre circulation des personnes compromettant sa réalisation effective, dès lors « qu'ils riment avec la fermeture et l'ouverture des frontières et l'expulsion des ressortissants des États voisins sans tenir compte des intérêts des populations qui continuent de se déplacer en fonction des connexions socio-culturelles et de leurs besoins économiques »¹⁰⁷⁵. A ce propos, sans insister sur les tensions récurrentes et la militarisation des frontières qui ne permettent pas la fluidité de la mobilité interétatique, on peut rappeler l'expulsion de 25 000 ressortissants du Dahomey (rebaptisé Bénin depuis 1975) installés au Niger après qu'un conflit portant sur l'îlot du fleuve Niger eut opposé ces deux États entre décembre 1963 et mars 1964¹⁰⁷⁶. On peut également citer le différend frontalier entre la Mauritanie et le Sénégal qui a entraîné le rapatriement systématique de leurs populations respectives d'un pays à l'autre¹⁰⁷⁷.

780- Ainsi, la persistance et la multiplication des différends frontaliers dans l'espace CEDEAO-UEMOA reflètent le paradoxe entre la recherche d'une Afrique de l'Ouest sans frontière¹⁰⁷⁸ et l'obsession des frontières au sens où l'entend Michel Foucher¹⁰⁷⁹. Qui plus est, les initiatives de règlement de ces litiges, soit par accord bilatéral dans le cadre des

¹⁰⁷⁴ La Tribune Ouest, « Côte d'Ivoire : nouvel acte de vandalisme à la frontière guinéenne », 23 décembre 2016, <https://tribuneouest.com/2016/12/23/cote-divoire-kpeaba-guinee/> consulté le 08 août 2023.

¹⁰⁷⁵ L. Ouattara, « Frontières africaines 1964-2014 : le défi de l'intangibilité », *diploweb.com : la revue géopolitique*, 2015, 16 p., p. 6, <https://www.diploweb.com/Frontieres-africaines-1964-2014.html> consulté le 24 février 2022

¹⁰⁷⁶ Idem.

¹⁰⁷⁷ Voir à ce propos, [C. Santoir, « Les naufragés du fleuve : le problème des réfugiés mauritaniens dans la vallée du fleuve Sénégal », in *Autrepart*, n°5, 1998, pp. 95-119](#), https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/autrepart/010013209.pdf consulté le 08 août 2023.

¹⁰⁷⁸ A. Adepoju, « Créer une Afrique de l'ouest sans frontières : contraintes et perspectives de migrations intrarégionales », in A. Pecoud, P. De Guchteneire, *Migrations sans frontières : Essais sur la libre circulation*, Paris, Editions UNESCO, 2009, 383 p., p. 221.

¹⁰⁷⁹ M. Foucher, « « Frontières : rejet, attachement, obsession », *Pouvoirs*, vol. 165, n°2, 2018, pp. 5-14, p. 11.

commissions mixtes des frontières¹⁰⁸⁰, soit dans le cadre du multilatéralisme, essentiellement avec le Programme Frontière de l'Union Africaine¹⁰⁸¹, confortent les frontières plus qu'elles ne les font disparaître. Au demeurant, bien que les communautés économiques régionales soient régulièrement associées aux activités du PFUA, on peut déplorer l'absence d'initiative en la matière de la part de la CEDEAO et de l'UEMOA, alors même que les différends frontaliers peuvent saper les efforts accomplis pour garantir l'effectivité de la libre circulation des personnes. Ces effets néfastes découlent également de la persistance des tensions politico-diplomatiques entre les États membres.

¹⁰⁸⁰ Composées des représentants des États voisins, les commissions mixtes des frontières sont mises en place de façon temporaire ou permanente, ont pour mission de répondre aux problèmes liés à la définition et la démarcation des frontières, de prévenir les différends sur le long terme et d'encourager la coopération transfrontalière qui participe au développement des zones limitrophes. Cette option bilatérale a permis quelques succès, comme dans le cas du Bénin et du Nigéria qui se sont accordés pour organiser l'échange d'une dizaine de villages selon l'appartenance ethnique des populations. Commission de l'Union africaine, Département de Paix et Sécurité, Création et fonctionnement des commissions des frontières en Afrique : le guide de l'utilisateur, 2014, 57 p., p. 14, <https://www.peaceau.org/uploads/au-3-fr-2013-creation-et-fonctionnement-guide.pdf> consulté le 20 octobre 2022.

¹⁰⁸¹ « L'Union Africaine, organisation ayant succédé à l'OUA, a créé le Programme frontières de l'Union Africaine à Addis-Abeba (Éthiopie) en 2007, avec comme objectifs, la délimitation et la démarcation des frontières, la promotion de la coopération transfrontalière ainsi que le renforcement des capacités, principalement les activités de formation, de recherche et de développement des connaissances novatrices et des institutions spécialisées, en appui à la gestion programmatique des frontières et aux orientations régionales d'intégration. Des progrès ont déjà été constatés et à la fin de 2018, plus de 26 frontières africaines avaient été délimitées par ce Programme frontières (4 700 km sur 83 500 km). De plus, le Programme frontières a créé une dynamique pour ses États membres qui ont signé un nombre considérable de traités, de protocoles d'entente et de protocoles depuis 2007. Selon une approche plus critique, l'UA et son Programme frontières seraient officiellement responsables pour la diffusion de la conception dite westphalienne des frontières et de la souveraineté. Cette conception qui tire son origine d'Europe et du traité de Westphalie de 1648 revient à faire rentrer les pays africains dans un système international. Cette intégration politique et économique qui rappelle l'Union européenne n'est pas une coïncidence, le Programme frontières étant financé par la coopération allemande ([Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit ou GIZ](#)). "Avec plus de 47 millions d'euros investis dans le Programme frontières, les Allemands et donc les Européens continuent toujours à influencer la création des frontières en Afrique même si à la différence de la fin du XIXe siècle, les décisions sont prises maintenant par les dirigeants africains membres du Programme frontières" ».

[V. Hiribarren](#), « Le Programme frontières de l'Union Africaine », *Libération*, 22 juillet 2019, https://www.liberation.fr/debats/2019/07/22/le-programme-frontieres-de-l-union-africaine_1815979/ consulté le 13 août 2023.

B- Le nationalisme et les tensions politico-diplomatiques entre les États ouest-africains

781- La construction des États ouest-africains contemporains s'est réalisée principalement, à partir des frontières¹⁰⁸² héritées de la colonisation qui constituent, de fait, selon certains auteurs, « la pièce maîtresse de leur existence »¹⁰⁸³. Selon Pierre Kipré, « la colonisation s'achève à un moment où la majorité des populations n'a pas encore intériorisé l'espace bordé de frontières que l'Europe a imposé au début du siècle, l'indépendance étant acquise pour fonder un État-nation sur le modèle de l'ex-métropole »¹⁰⁸⁴. En conséquence, la nécessité pour les États post-coloniaux de se doter d'une assise nationale s'est traduite par l'émergence de divers symboles¹⁰⁸⁵, au premier rang desquels, Papa Demba Fall positionne « le poste frontière dont le passage constitue une véritable épreuve depuis le début des années 60 qui marquent un tournant dans l'exaltation quasi obsessionnelle d'un sentiment nationaliste improvisé de toutes pièces »¹⁰⁸⁶. En s'employant à « légitimer des territoires naguère animés par des dynamiques d'échanges que la colonisation n'a jamais pu réguler ou régenter »¹⁰⁸⁷, les États africains ont posé les bases du nationalisme. Cette situation qui n'est pas forcément propre à l'Afrique¹⁰⁸⁸ rappelle

¹⁰⁸² Papa Demba Fall évoque à ce propos la centralité des frontières dans la genèse des États africains ; P. Fall, « État-nation et frontières en Afrique de l'Ouest : le défi de la mondialisation », *Ritimo*, 20 juin 2019, (article en ligne) <https://www.ritimo.org/Etat-nation-et-frontieres-en-Afrique-de-l-Ouest-le-defi-de-la-mondialisation> consulté le 08 août 2023.

¹⁰⁸³ P. Kipré « La crise de l'État-nation en Afrique de l'Ouest », *Outre-Terre*, 2005, n° 11, pp. 19-32, p. 22, <https://www.cairn.info/revue-outre-terre1-2005-2-page-19.htm> consulté le 22 janvier 2023.

¹⁰⁸⁴ Idem, p. 28.

¹⁰⁸⁵ Pierre Kipré énonce les divers marqueurs de cette symbolique de la construction nationale : « Chaque ancien colonisé, en tant que citoyen, est censé y voir l'acte de naissance non seulement du nouvel État, mais surtout de la « nation ». Les symboles, différents de ceux de l'ancienne puissance coloniale, sont le drapeau, l'hymne national, parfois une nouvelle appellation du pays qui rattache l'histoire contemporaine à un passé précolonial (Mali, Bénin), parfois mythique (Ghana, Burkina Faso). Certains pays battent monnaie. Si les monuments aux morts de la colonisation demeurent, certains édifices coloniaux disparaissent (palais du Gouverneur à Abidjan, par exemple) ou sont autrement utilisés qu'à l'époque coloniale ». P. Kipré, idem, p. 29.

¹⁰⁸⁶ P. Fall, « État-nation et frontières en Afrique de l'Ouest : le défi de la mondialisation », *Ritimo*, 20 juin 2019, <https://www.ritimo.org/Etat-nation-et-frontieres-en-Afrique-de-l-Ouest-le-defi-de-la-mondialisation> consulté le 08 août 2023.

¹⁰⁸⁷ Idem.

¹⁰⁸⁸ Catherine Withol de Wenden rappelle ainsi qu'en Europe, « la délimitation des frontières est l'un des symboles du pouvoir bien que celle de nombre de grands empires aient longtemps été mal définies ». C.

que la frontière est un symbole de la souveraineté. Comme le note Catherine Withol de Wenden, « le nationalisme cherche des symboles autour de ce qui représente la souveraineté de l'État, et les frontières en font partie »¹⁰⁸⁹.

782- Le problème se pose cependant, lorsque la frontière est utilisée comme « arme du nationalisme à des fins identitaires »¹⁰⁹⁰. C'est ce qui s'est passé en Afrique. En effet, la frontière est devenue en Afrique de l'Ouest un marqueur identitaire et un élément du « bagage mental des populations »¹⁰⁹¹. Ainsi, le nationalisme qui a suivi les indépendances s'est immédiatement traduit par l'adoption de législations et de réglementations prescrivant des procédures spécifiques et rigides pour l'entrée sur le territoire et pour l'emploi de travailleurs étrangers, y compris les ressortissants des pays voisins qui sont logiquement les plus nombreux. L'impact visible de ces nouvelles règles a été d'introduire une distinction entre migration légale et migration illégale d'une part, et entre migrations internes et migrations internationales « qui se caractérisaient les unes et les autres jadis par la liberté de mouvement sur une grande partie du territoire de la sous-région »¹⁰⁹², d'autre part. Ainsi, les immigrants devaient désormais être en possession de documents de voyage valides pour pouvoir circuler et être admis. Auparavant, les migrants n'étaient généralement pas soumis à l'obligation de détenir des documents de voyage valides et les longues frontières qui n'étaient ni indiquées ni gardées ne faisaient pas obstacle à leurs déplacements¹⁰⁹³. C'est pourquoi bon nombre de migrants dits en situation irrégulière « n'étaient pas seulement dépourvus de papiers à leur point d'arrivée ; bien souvent, ils avaient quitté leur pays irrégulièrement — sans posséder les documents (passeport, visa, carnet de vaccination)

Withol De Wenden, « Frontières, nationalisme et identité politique », *Pouvoirs*, 2018 n° 165, pp. 39-49, p. 39, <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2018-2-page-39.htm> consulté le 15 juillet 2023.

¹⁰⁸⁹ Idem, p. 40.

¹⁰⁹⁰ Idem, p. 39.

¹⁰⁹¹ P. Fall, « État-nation et frontières en Afrique de l'Ouest : le défi de la mondialisation », *Ritimo*, 20 juin 2019, <https://www.ritimo.org/Etat-nation-et-frontieres-en-Afrique-de-l-Ouest-le-defi-de-la-mondialisation> consulté le 08 août 2023.

¹⁰⁹² A. Adepoju, « Créer une Afrique de l'ouest sans frontières : contraintes et perspectives de migrations intrarégionales », in A. Pecoud, P. De Guchteneire, *Migrations sans frontières : Essais sur la libre circulation*, Paris, Editions UNESCO, 2009, 383 p., p. 223.

¹⁰⁹³ Idem.

requis pour pouvoir en sortir — et sans être passés par les postes-frontières d'émigration »¹⁰⁹⁴.

783- Il s'en est suivi plusieurs vagues d'expulsions massives des sans-papiers qui pour la plupart étaient issus des autres États de l'espace régional. Selon le tableau dressé par Adepoju, les mesures de ce genre étaient endémiques : « le Sénégal a expulsé les Guinéens en 1967 ; la Côte d'Ivoire a expulsé quelque 16 000 Béninois en 1964 ; la Sierra Leone puis la Guinée et la Côte d'Ivoire ont chassé les pêcheurs ghanéens en 1968. Auparavant, la Côte d'Ivoire avait expulsé plus de 1 000 Béninois et Togolais, en 1958 (...). Au début de 1979, les agriculteurs togolais ont été chassés du Ghana et de la Côte d'Ivoire »¹⁰⁹⁵.

784- Dans cette vague d'expulsions post-coloniales, il convient de porter une attention particulière au cas du Ghana. Le 18 novembre 1969, Kofi Abrefa Busia, le nouveau Premier ministre élu à la tête de la seconde République du Ghana, adopta un décret visant à contrôler les étrangers, appelé « Aliens Compliance Order »¹⁰⁹⁶. Tous les migrants clandestins, à savoir ceux qui n'avaient pas de permis de résidence valables, reçurent l'ordre de quitter le pays sous quatorze jours. Selon les estimations, dans les douze mois qui suivirent ce décret, entre 100 000 et 200 000 immigrants d'Afrique occidentale quittèrent le Ghana¹⁰⁹⁷. Selon une étude menée par Nana Osei Quarshie, ces expulsions qui visaient essentiellement les migrants issus d'Afrique de l'Ouest étaient précédées d'emprisonnement des sans-papiers : « j'étudie l'Aliens Compliance Order à travers l'analyse de rapports de police sur les raids visant les marchés de Kumasi et Zongo – un quartier de la ville où vivaient de nombreux immigrants. Située au centre du pays, Kumasi – la capitale de ce qui était l'Empire Ashanti avant la colonisation et la deuxième ville du Ghana indépendant par le nombre d'habitants – était une plateforme des mouvements migratoires pendant la période coloniale. La plupart des migrants d'Afrique occidentale qui se déplaçaient vers les territoires Ashanti pour travailler dans les mines d'or ou dans

¹⁰⁹⁴ Idem, p. 224. Nous verrons dans la suite de nos développements que ce constat est encore valable pour la majorité des aspirants à la mobilité.

¹⁰⁹⁵ Idem.

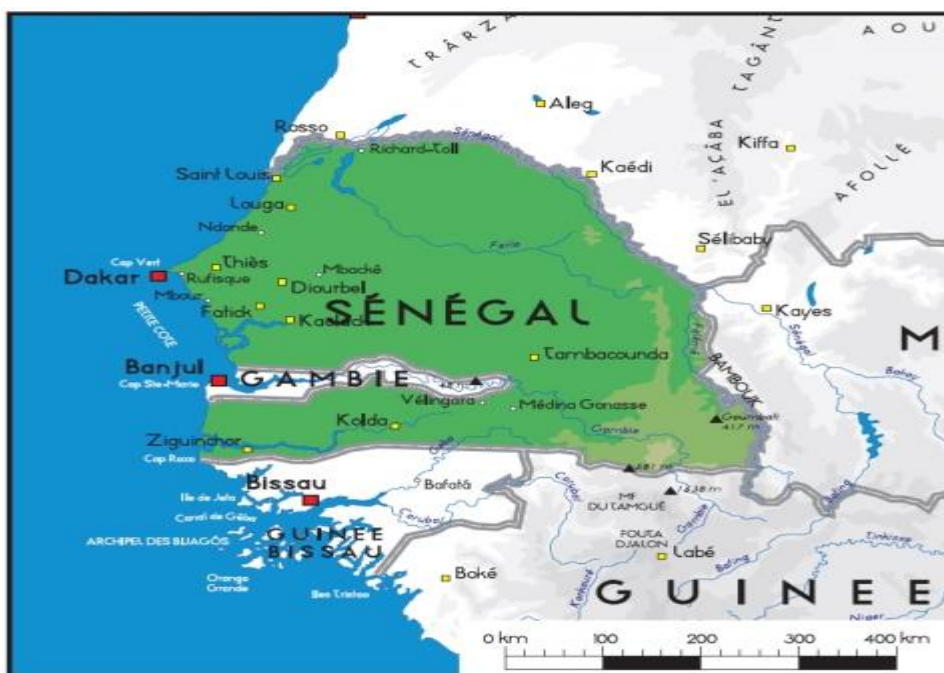
¹⁰⁹⁶ N. Quarshie, « *L'expulsion en masse comme outil d'exclusion intérieure : Raids de police et emprisonnement des migrants d'Afrique occidentale au Ghana (1969-1974)* », in F. Le Marcis, M. Morelle, *L'Afrique en prisons*, Lyon, ENS Éditions, 2022, 322 p., p. 263.

¹⁰⁹⁷ Selon d'autres estimations fournies par Aderanti Adepoju, ce sont « un demi-million de personnes, originaires principalement du Nigéria, de l'ancienne République de Haute Volta (devenue le Burkina Faso) et du Niger ». A. Adepoju, « Créer une Afrique de l'ouest sans frontières : contraintes et perspectives de migrations intrarégionales », op. cit, p. 224.

les plantations de cacao, traversaient inévitablement Kumasi. La ville était au centre des débats parlementaires concernant l'expulsion en masse des « sujets français » et des « Gaos français » (maliens) dans les années qui précédèrent l'indépendance (1953-1956). De même, dans les années qui suivirent l'adoption du décret sur les étrangers (1970-1975), Kumasi et son marché central devinrent à nouveau une préoccupation pour les dirigeants politiques régionaux et nationaux. (...) La première opération de la section eut lieu le 26 janvier 1971. Les officiers de la section arrêtaient quatre-vingts étrangers venus du Mali, de la Haute-Volta et du Nigéria. Vingt-deux d'entre eux n'avaient pas de permis de résidence, ou celui-ci avait expiré. Comme mentionné dans les archives, les personnes interpellées furent envoyées à la prison centrale de Kumasi « en attendant d'être évacuées » vers leur « pays d'origine ». Il y eut après cela de nombreux raids, mais la plupart des personnes arrêtées avaient un permis de résidence. Quarante-deux d'entre elles furent aussi envoyées en prison pour être « évacuées ». Les immigrants qui avaient des permis de résidence valides se les firent confisquer par la police. Ils devaient se présenter au commissariat tous les jours pour que la police puisse valider « l'authenticité de la signature officielle ». Le 6 février 1971, les titres furent rendus à leurs propriétaires « après que le responsable du service d'immigration [qui les avait délivrés] les eut certifiés valides »¹⁰⁹⁸.

785- A cette montée des nationalismes, il convient d'ajouter les relations politico-diplomatiques parfois difficiles entre les États ouest-africains qui se traduisent par des opérations d'expulsion ou d'intimidation des migrants. A cet effet, les rapports fantasmés entre le Sénégal et la Gambie qui évoluent au rythme des décisions de fermeture ou de réouverture des frontières sont assez symptomatiques de l'impact des tensions interétatiques sur la libre circulation des personnes. Issus des colonisations françaises et britanniques, ces deux États membres de la CEDEAO enclavés l'un dans l'autre, s'engagent régulièrement dans des épreuves de force dont les principaux perdants sont leurs ressortissants. Pour mieux comprendre l'incongruité de la situation, il semble nécessaire de recourir à une représentation schématique :

¹⁰⁹⁸ N. Quarshie, « *L'expulsion en masse comme outil d'exclusion intérieure : Raids de police et emprisonnement des migrants d'Afrique occidentale au Ghana (1969-1974)* », in F. Le Marcis, M. Morelle, *L'Afrique en prisons*, Lyon, ENS Éditions, 2022, 322 p., p. 266.



Carte représentant la Gambie et le Sénégal¹⁰⁹⁹

786- Comme on peut le constater au regard de cette carte, la partie sud de l'État du Sénégal, ancienne colonie française, se trouve partiellement isolée du reste du pays, du fait de la position géographique de la Gambie, ex-colonie britannique, plus petit pays d'Afrique continentale, elle-même enclavée au nord, au sud et à l'est. Cette situation qui est le parfait reflet des incohérences liées au tracé des frontières par les puissances colonisatrices est source de tensions politiques. Enclavée dans le Sénégal à l'exception de sa façade Atlantique, la Gambie sépare en grande partie la région naturelle de la Casamance du reste du territoire sénégalais. Elle est le principal point de passage des transporteurs sénégalais qui relient le nord et le sud de leur pays, notamment par Farafegny, où un bac leur permet de traverser le fleuve Gambie¹¹⁰⁰. Ainsi, les autorités gambiennes avaient l'habitude de

¹⁰⁹⁹ L. Laporte, H. Bocoum, A. Delvoye, K. Sanogo, J. Polet, B. Ceesay, J-P Cros, A. Athié, S. Djouad, M. Ndiaye, B. Armbruster, A. Ballouche, B. Eichhorn, A. Garnier, L. Lespez, V. Mathé, C. Robion-Brunner, « Les mégalithes du Sénégal et de la Gambie dans leur contexte régional », *Afrique : Archéologie & Arts*, n°13, novembre 2017, pp. 93-119, p. 93, consulté le 05 mai 2023.

¹¹⁰⁰ A défaut de passer par la Gambie, ces transporteurs doivent faire un détour par les terres de 500 kilomètres. « la Gambie ferme ses frontières avec le Sénégal, son seul voisin », *Lapresse*, 21 avril 2014, <https://www.lapresse.ca/international/afrique/201404/21/01-4759520-la-gambie-ferme-ses-frontieres-avec-le-senegal-son-seul-voisin.php#:~:text=Un%20long%20d%C3%A9tour&text=du%20territoire%20s%C3%A9n%C3%A9galais.Elle%20est%20le%20principal%20point%20de%20passage%20des%20transporteurs%20s%C3%A9n%C3%A9galais,de%20traverser%20le%20fleuve%20Gambie> consulté le 19 octobre 2023.

prendre des décisions en ce qui concerne les tarifs relatifs à la traversée du fleuve Gambie, sans concertation avec les autorités sénégalaises. C'était des décisions unilatérales dans une affaire commune aux deux États, sensible et stratégique, relevant du domaine de la souveraineté territoriale. En février 2016, l'ancien président gambien Yaya Jammeh avait décidé de multiplier par cent le montant des taxes de passage aux frontières. C'est ce qui avait provoqué de vives réactions de la part des autorités sénégalaises, mais aussi et surtout du côté des transporteurs sénégalais. En représailles, le Sénégal a fermé officiellement sa frontière au transport des voitures et des camions ; « Seuls les charrettes, les motos-taxis et les piétons peuvent passer, lestés d'un minimum de bagages. Quant aux camions qui veulent rejoindre la Casamance, ils contournent désormais toute l'enclave gambienne, via Tambacounda »¹¹⁰¹. Il faut dire que les relations bilatérales entre les deux tats voisins étaient particulièrement complexes sous le règne de l'ex-Président Yaya Jammeh. Benjamin Roger écrit à ce propos : « Condamnation à mort de deux Sénégalais en août 2012, accusations proférées à l'encontre de Dakar à la suite de la tentative de coup d'État survenue à la fin décembre 2014 à Banjul, fermetures inopinées de la frontière... Malgré quelques embellies ponctuelles, les relations bilatérales sont globalement maussades »¹¹⁰².

787- Ces tensions politico-diplomatiques prennent une tournure encore plus inquiétante lorsqu'elles débouchent sur des actions de déstabilisation avérées ou supposées. C'est ainsi que la Gambie a souvent été soupçonnée par les autorités sénégalaises de soutenir le séparatisme du Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance (MFDC) dans le conflit armé ayant cours depuis décembre 1982, en servant de base de repli à des troupes armées du MFDC. Les autorités du Sénégal accusaient alors le gouvernement gambien de l'époque d'utiliser le conflit casamançais comme un instrument de pression sur le Sénégal¹¹⁰³.

¹¹⁰¹ B. Roger, « Gambie-Sénégal : Yahya Jammeh l'embrouille », *Jeune Afrique*, 26 avril 2016, <http://www.jeuneafrique.com/mag/318522/politique/gambie-senegal-yahya-jammeh-lembrouille/> consulté le 30 mai 2023. Par la suite, la Gambie qui avait saisi la Commission de la CEDEAO, pour entrave à la libre circulation des personnes et des biens, finit par se raviser et revenir aux anciens tarifs.

¹¹⁰² Idem.

¹¹⁰³ De leur côté, les autorités du Sénégal accusaient le gouvernement gambien de l'époque d'utiliser le conflit casamançais comme un instrument de pression sur le Sénégal. D'ailleurs, nous pouvons citer, à titre d'exemple, la tension diplomatique entre les deux gouvernements suite à une saisie d'une cargaison d'armes dans un port du Nigéria en octobre 2010. Selon El Hadji Ibrahima Thiam, la cargaison comportait effectivement l'adresse personnelle du président gambien, souvent perçu comme un "ennemi" allant à l'encontre des intérêts sénégalais. C'est ainsi que le gouvernement sénégalais supposa que cette cargaison était destinée au MFDC. I. Thiam, « La Ségambie, réalité sociale et énigme politique », *Le quotidien*, 2017, <https://www.lequotidien.sn/la-senegambie-realite-sociale-et-enigme-politique/> consulté le 22 juin 2023. Voir également, M. Badji, *La Libre Circulation dans l'espace CEDEAO : étude sur les postes frontaliers de Keur Ayip*

788- D'une manière générale, comme l'indique François Gaulme, il existe au-delà des rivalités économiques ou politiques entre États et dirigeants, une dimension proprement stratégique de la confrontation des volontés nourrie par « des ambitions stratégiques locales, entraînant à leur tour de véritables décisions tactiques de grande ampleur »¹¹⁰⁴. Le principe tactique de base consiste à agir de l'extérieur pour profiter d'une faiblesse temporaire ou structurelle de l'adversaire. Ces tentations hégémoniques ont fait naître un « arc de crise ouest-africain qui s'est, au tournant du siècle, étendu sans interruption – quoique d'une manière inégale suivant les zones considérées –, du Sénégal (Casamance) à la Côte-d'Ivoire, en passant du nord au sud et d'ouest en est par la Guinée-Bissau, la Guinée-Conakry, la Sierra-Leone et le Liberia »¹¹⁰⁵. Ce système de conflit est entretenu par le soutien apporté par certains gouvernements locaux tantôt par des interventions directes, tantôt par des interventions indirectes exprimées sous la forme de livraison d'armes aux belligérants prétendument internes. François Gaulme s'appuie sur les interactions du conflit libérien pour illustrer son propos. Selon lui, la Côte d'Ivoire aurait apporté son appui à Charles Taylor¹¹⁰⁶ dans son combat contre Samuel Doe¹¹⁰⁷. En réaction, le Nigéria organise une force d'intervention militaire sous l'égide de la CEDEAO (Ecomog I) comprenant la Guinée Conakry et la Sierra-Leone, mais pas la plupart des pays ouest-africains francophones, sans toutefois parvenir à rétablir la paix; en 1992, la guerre est portée en Sierra Leone par le chef rebelle Fodé Sankoh soutenu par Taylor. Le Nigeria

(Sénégal Gambie) et de Mpack (Sénégal Guinée-Bissau), Mémoire de Master, Université Assane Seck de Ziguinchor, 134 p., https://rivieresdusud.uasz.sn/bitstream/handle/123456789/1398/badji_m%C3%A9moire_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y consulté le 22 juin 2023.

¹¹⁰⁴ F. Gaulme, « La Côte-d'Ivoire entre guerre et paix », *Etudes*, 2007, n°7, pp. 9-19, p. 13.

¹¹⁰⁵ Idem, p. 10.

¹¹⁰⁶ « Tout a commencé (...), lorsqu'un membre de l'élite libérienne, Charles Taylor, mécontent du sort qui lui était fait par le régime d'alors, s'est mué en chef de guerre et a lancé une rébellion appuyée par les autorités ivoiriennes à partir des monts Nimba, où se rejoignent les frontières de trois pays (Liberia, Guinée-Conakry, Côte-d'Ivoire). Les multiples interventionnismes régionaux n'ont fait qu'aggraver la situation. La guerre civile au Liberia, en s'éternisant, est devenue un cancer qui s'est répandu en Sierra-Leone d'abord, puis en Guinée, sans épargner la frange Nord-Ouest du territoire ivoirien, où l'armée et l'administration nationale étaient impuissantes face aux incursions de groupes libériens parlant les mêmes langues que les populations locales ». F. Gaulme, « La Côte-d'Ivoire entre guerre et paix », *Etudes*, 2007, n°7, pp. 9-19, p. 10.

¹¹⁰⁷ Le sergent-chef Samuel Doe, un « autochtone » (native), assassine William R. Tolbert, le dernier d'une suite ininterrompue, depuis 1847, de présidents afro-américains du Liberia – ce qui effraie toute l'élite occidentalisée du golfe de Guinée. Neuf ans plus tard, Houphouët-Boigny, patriarche francophone issu de ce groupe social, appuie Charles Taylor contre Samuel Doe. Cet appui ivoirien rejoint celui du Burkina-Faso et de la Libye. V. F. Gaulme, idem, p. 13.

intervient ensuite en Sierra Leone (Ecomog II), tandis que Charles Taylor devenu entretemps président du Libéria tente de déstabiliser la partie forestière de la Guinée¹¹⁰⁸. De son côté, la Guinée du Président Lansana Conté avait soutenu des mouvements rebelles libériens, à savoir l'ULIMO (United Movement for Democracy in Liberia) puis le LURD (Liberians United for Reconciliation and Democracy), dont les responsables sont accueillis à Conakry et les combattants entraînés et partiellement recrutés sur le territoire guinéen. Une fois la paix retrouvée en Sierra-Leone, en 2001, qui avait succédé à celle du Liberia en 1997, la Côte-d'Ivoire se trouva à son tour, entre septembre 2002 et avril 2011, en situation de guerre civile ouverte et de partition durable. En même temps qu'une rébellion armée occupe la partie septentrionale du pays, une partie des rebelles sierra-léonais, récupérés par Taylor, s'intéresse aussi, désormais, au nord-ouest ivoirien. Au demeurant, « le Burkina Faso a été considéré, à tort ou à raison comme le complice et le soutien des rebelles ivoiriens »¹¹⁰⁹.

789- Ainsi, le caractère transnational des conflits demeure un véritable nœud gordien pour l'ensemble des États de la région ouest-africaine. Le groupe technique de pilotage CEDEAO et UEMOA du document stratégique de réduction de la pauvreté régionale note que « depuis la fin des années 1980, les conflits sont devenus un élément caractéristique et incontournable en Afrique de l'ouest. En 2003, 65% de la population vivait dans des pays sévèrement affectés par des conflits. ... En effet, cette région compte plus de 70% des coups d'État militaires en Afrique »¹¹¹⁰. En effet, il existe au sein de chaque système de conflit¹¹¹¹

¹¹⁰⁸ Idem.

¹¹⁰⁹ Idem.

¹¹¹⁰ « Les influences externes, la corruption extrêmement répandue verticalement et horizontalement, le clientélisme, les institutions publiques vulnérables et l'absence ou l'inefficacité de processus de contrôle ont contribué à créer un environnement très favorable aux conflits. Dans de nombreux cas, la fragilisation de l'État est aussi le résultat de manœuvres politiques délibérées dans le but d'accéder aux ressources ou au pouvoir. Le processus de démocratisation est très souvent affaibli par le calendrier électoral par lequel la campagne est fondée sur le clientélisme ou l'appartenance ethnique, les résultats contestés, les élections elles-mêmes théâtres d'émeutes sanglantes et de graves violations des droits humains. Les crises en Afrique de l'ouest ont très souvent eu un caractère politique avant de se transformer en guerre civile comme cela a été le cas au Libéria, Sierra Leone, Guinée, Sénégal, Guinée Bissau et Côte d'Ivoire. D'autres pays ont vu la transformation en affrontements violents à la suite d'un coup d'Etat comme c'est le cas du Nigeria, Ghana, Togo et Burkina Faso. Face à des événements d'une telle brutalité, les forces de défense et de sécurité n'arrivent pas à contenir la violence et ont très souvent été partie prenante, voire la cause immédiate de violences ou de conflits récurrents. » Groupe Technique de Pilotage UEMOA-CEDEAO du DSRP régional, *Document de stratégie régionale de réduction de la pauvreté en Afrique de l'ouest*, 2004, 151, p. 26, http://hubrural.org/IMG/pdf/dsrrp_ao.pdf consulté le 09 août 2023.

¹¹¹¹ Par système de conflit, il faut entendre « un ensemble de conflits, de causes, de formes et de territorialités distinctes, qui s'articulent et s'alimentent sous l'effet de leur proximité, de leurs évolutions ou des alliances tissées par des acteurs divers dont les intérêts convergents », M. Mémier, M. Luntumbue, *Systèmes de conflits*

identifié dans la sous-région, un épïcêtre d'où partent toutes les hostilités avant de s'étendre aux pays voisins et de prendre de fait une dimension régionale. Le cas du Libéria est assez symptomatique ; sous l'effet conjugué des alliances entre acteurs politiques, de la proximité des populations par-delà les frontières et de l'incapacité des États à assurer la sécurisation de leurs territoires, le conflit qui embrase ce pays de 1989 à 1997 et qui naît d'une crise de pouvoir interne va par la suite alimenter les conflits en Sierra Leone (1991-2002), en Guinée (2000-2001) et en Côte d'Ivoire (2002-2011).

790- Cette quasi-permanence des tensions politiques et l'extensibilité avérée des situations conflictuelles compromettent l'effectivité de la libre circulation des personnes soit directement, soit indirectement. D'une part, on note que l'insécurité qui en résulte pousse les populations à fuir leurs pays d'origine pour des territoires voisins. Ces cas de migration forcée relèvent plus du droit international humanitaire que de la libre circulation des personnes qui par essence est synonyme de la liberté pour les individus de choisir le cadre le plus propice à leur épanouissement dans un espace régional intégré. C'est ainsi que Aderanti Adepoju constate que « le régime des réfugiés, longtemps localisé dans la corne de l'Afrique et dans la région des Grands Lacs, s'est rapidement étendu à la sous-région à mesure que la guerre civile contagieuse du Libéria gagnait la Sierra Leone puis se propageait rapidement à la Guinée-Conakry et à la Guinée-Bissau avant de s'étendre à la Côte d'Ivoire, déracinant des milliers de personnes dont elle a fait des réfugiés ou des déplacés internes ou internationaux. Près de 70 % de la population du Libéria a été jetée sur les routes et des milliers de ceux qui ont fui la guerre pour chercher refuge en Sierra Leone ont rapidement été délogés, le conflit éclatant là aussi en mars 1991. Les réfugiés se sont dispersés vers la Guinée et la Côte d'Ivoire, seulement pour se faire prendre dans un

et enjeux sécuritaires en Afrique de l'Ouest, Gorée Institute, 2012, 233 p., p. 13, <https://www.grip.org/systemes-de-conflits-et-enjeux-securitaires-en-afrique-de-louest-2/> consulté le 09 août 2023.

Pour ainsi dire, dans la seule zone ouest africaine, le Gorée Institute distingue jusqu'à quatre systèmes de conflits qui ont parfois tendance à se rejoindre. Le premier complexe conflictuel de l'espace géopolitique est constitué par les pays de l'Union du Fleuve Mano, qui regroupe la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone. Son épïcêtre se situe aux confins des territoires guinéens, libériens et sierra-léonais. Le deuxième concerne la zone sénégalienne, dont l'épïcêtre se situe dans la région sénégalaise de la Casamance, frontalière de la Gambie et de la Guinée Bissau. Le troisième système de conflits évoqué se situe dans la zone sahélo-saharienne et englobe les zones frontalières qui vont de la Mauritanie à l'Algérie et du Mali au Niger. Son épïcêtre se situe sur la zone frontalière entre le Nord du Mali, le sud de l'Algérie, et correspond notamment à la poussée vers le sud des djihadistes algériens d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI). Le quatrième complexe conflictuel qui concerne le golfe de Guinée se caractérise par la montée en puissance de la piraterie et du brigandage maritime. Il a pour épïcêtre la zone du Delta du Niger, au sud du Nigeria, avec un prolongement dans la péninsule de Bakassi au Cameroun. Ce complexe conflictuel dont les effets affectent la sécurité d'autres pays riverains comme le Togo et le Bénin, a notamment pour enjeu l'exploitation des ressources pétrolières et la redistribution de leurs revenus.

autre mouvement d'exode, lié à des questions de sécurité, en direction du Mali, du Ghana et du Burkina Faso »¹¹¹². Pour Sylvie Bredeloup, « la migration africaine est avant tout une migration de contrainte »¹¹¹³.

791- En outre, les États sont régulièrement conduits à prendre à tort ou à raison, des mesures de fermeture de frontières ou d'expulsion massive des ressortissants d'autres pays de la CEDEAO, en violation des protocoles interdisant ce type de mesure. A titre d'exemple, dans le contexte de crise sécuritaire au Mali marqué par l'occupation du nord du pays par des islamistes armés, la Guinée avait expulsé vingt-six maliens, fraîchement arrivés de Gao au Mali, les 13 et 14 octobre 2012, la gendarmerie guinéenne les soupçonnant de conspiration visant à déstabiliser le pays, alors même que la Guinée avait jusque-là été peu concernée par le conflit. Cette expulsion avait fait l'objet de contestations de la part des autorités maliennes¹¹¹⁴. Parfois, l'initiative du départ peut émaner des migrants eux-mêmes : « rencontrant des conditions de vie déplorables dans le pays d'accueil, ces derniers demandent à leur gouvernement de financer un retour collectif au pays, anticipant parfois sur une expulsion »¹¹¹⁵. Ainsi, durant la crise ivoirienne, « quelque 750 000 personnes ont été déplacées en Côte d'Ivoire et 500 000 résidents « étrangers »,

¹¹¹² A. Adepoju, « Créer une Afrique de l'ouest sans frontières : contraintes et perspectives de migrations intrarégionales », in A. Pecoud, P. De Guchteneire, *Migrations sans frontières : Essais sur la libre circulation*, Paris, Editions UNESCO, 2009, 383 p., p. 223.

¹¹¹³ S. Bredeloup, « Tableau synoptique : Expulsions des ressortissants ouest-africains au sein du continent africain (1954-1995) », in *Mondes en Développement*, n° 91, tome 23, 1995, pp. 117-121, p. 118.

¹¹¹⁴ L. Mouaoued « La Guinée expulse des individus soupçonnés de liens avec les islamistes du Nord du Mali », octobre 2012, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20121018-guinee-expulse-son-territoire-individus-soupconnes-liens-islamistes-nord-mali> consulté le 09 août 2023 : « La Guinée a payé un lourd tribut lors des conflits libériens et sierra léonais pendant les années 1990 et 2000 du fait d'infiltration d'éléments en provenance des zones en guerre. Alors, elle n'acceptera pas sur son sol des ressortissants non identifiés en provenance du Nord du Mali. C'est avec cet argument que la Guinée explique l'expulsion ou la reconduite à la frontière de 26 personnes, donc 25 fraîchement arrivées de Gao. Ces individus tenaient des réunions nocturnes tous les vendredis dans la périphérie de Conakry selon un porte-parole de la gendarmerie guinéenne. Après investigation et infiltration, les forces de sécurité guinéennes ont d'abord procédé dans un premier temps à l'audition des Maliens ; celle-ci aurait révélé qu'un projet de conspiration visant à déstabiliser la Guinée était en cours de préparation. Après avoir saisi les autorités diplomatiques maliennes en poste à Conakry, la décision de reconduite à la frontière a été prise. Ce que conteste des responsables de la communauté malienne résidant en Guinée. Ils affirment qu'en venant à Conakry, leurs compatriotes n'étaient autres que des hommes en difficulté en quête d'abris de protection ou à la recherche d'une terre d'asile ».

¹¹¹⁵ S. Bredeloup, « Tableau synoptique : Expulsions des ressortissants ouest-africains au sein du continent africain (1954-1995) », in *Mondes en Développement*, n° 91, tome 23, 1995, pp. 117-121, p. 117.

principalement burkinabés, sont devenus des sans-abri qui, en désespoir de cause, sont retournés dans leur pays d'origine »¹¹¹⁶.

792- D'autre part, l'impact des tensions politiques et des conflits qui s'ensuivent se perçoit dans le dévoiement des efforts et des moyens humains, matériels et financiers vers la résolution des conflits au détriment des questions essentielles pour la mise en œuvre des missions premières des organisations, notamment la libre circulation des personnes. Ainsi, ces dernières années, la CEDEAO semble s'être plus préoccupée du règlement des différends et des reconstructions post-crise que de l'amélioration de la mobilité des citoyens. C'est du moins ce qu'affirme Gilles Olakounlé Yabi : « Au moment de sa création en 1975, la CEDEAO avait pour objectif principal l'intégration économique des États membres. Cet objectif ayant été contrarié en grande partie par les crises politiques dans la région et des rivalités entre chefs d'État se disputant le leadership régional, l'organisation a dû progressivement accorder une place centrale aux questions de paix, de défense et de sécurité »¹¹¹⁷. L'action de la CEDEAO en la matière s'est traduite par l'adoption du protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité¹¹¹⁸, mettant en place d'important organes de prévention et de maintien de la paix, notamment, le Conseil de Médiation et de Sécurité et le Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG), ainsi que par la mise en œuvre du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance. S'agissant de l'UEMOA, il est à noter que la survenance en Côte d'Ivoire d'un coup d'État en 1999 qui constituait le premier acte de la longue crise que ce pays devait subir tout au long de la décennie suivante contribua à la suspension puis l'abandon du processus qui aurait dû mener à l'adoption d'un règlement relatif aux libertés de circulation des personnes, de résidence, de prestation de services et au droit d'établissement au sein de ladite organisation¹¹¹⁹.

¹¹¹⁶ A. Adepoju, « Créer une Afrique de l'ouest sans frontières : contraintes et perspectives de migrations intrarégionales », in A. Pecoud, P. De Guchteneire, *Migrations sans frontières : Essais sur la libre circulation*, Paris, Editions UNESCO, 2009, 383 p., p. 230.

¹¹¹⁷ G. Yabi, *Le Rôle de la CEDEAO dans la Gestion des Crises Politiques et des Conflits : Cas de la Guinée et de la Guinée Bissau*, Abuja, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, 59 p., p. 10.

¹¹¹⁸ Ibidem.

¹¹¹⁹ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 227 p., p. 83.

793- Au total, la récurrence des conflits armés ainsi que la persistance de tensions politico-diplomatiques entre les États de l'espace régional CEDEAO-UEMOA démontrent, dans une certaine mesure, l'attachement de ceux-ci à l'inviolabilité de leur territoire, et partant, à leurs frontières en tant que symbole de leur souveraineté. Il s'ensuit que les tracés territoriaux demeurent presque aussi importants pour la consolidation de l'État ouest-africain, qu'ils ont pu l'être pour sa construction entamée depuis la période de la colonisation. Cette position centrale de la frontière est désormais confortée du fait de son utilisation comme barrière face différentes crises auxquels sont confrontés les acteurs de l'espace régional.

Section II

L'utilisation de la frontière comme barrière face aux crises

794- « Ligne de partage entre des entités politiques, entre des aires de souveraineté, la frontière symbolise aussi l'espace géographique où l'ordre intérieur – dans le cas européen un ordre intérieur en construction – fait face aux insécurités et aux désordres, qu'ils soient réels ou supposés, de l'extérieur »¹¹²⁰. Cette affirmation de Denis Suez reflète de plus en plus la réalité de l'évolution du rôle de la frontière dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Nous verrons comment celle-ci est utilisée par les États ouest-africains comme barrière face aux différentes crises survenant dans le domaine sécuritaire (Paragraphe I) ou sanitaire (Paragraphe II).

Paragraphe I : La frontière comme barrière face aux crises sécuritaires

795- L'espace CEDEAO-UEMOA est confronté à de nombreux défis en matière sécuritaire. Dans un tel contexte, les frontières étatiques jouent un double rôle : tantôt elles apparaissent comme des instruments de lutte contre le terrorisme et l'insécurité

¹¹²⁰ D. Duez, « Libre circulation, contrôles aux frontières et citoyenneté », *Belgeo*, 2, 2015, pp. 1-19, p. 10 (article en ligne), <http://journals.openedition.org/belgeo/16701> consulté le 22 avril 2023.

transfrontalière (A), tantôt elles sont utilisées comme barrière dans le cadre de la gestion de la crise migratoire européenne (B).

A- La frontière, instrument de lutte contre le terrorisme et l'insécurité transfrontalière

796- Longtemps considéré comme un fléau extérieur à la sous-région ouest-africaine, le terrorisme est devenu l'une des principales sources de préoccupation pour les États ouest-africains en matière sécuritaire. D'ordinaire instable du fait des nombreux conflits armés qui s'y déroulent, l'Afrique de l'Ouest est confrontée aujourd'hui à la menace terroriste qui soulève de plus en plus de questionnement sur la libre circulation des personnes. Pour comprendre cette préoccupation, il faut revenir à la montée du terrorisme dans la sous-région et entrevoir les liens complexes que ce phénomène entretient avec la libre circulation des personnes.

797- En effet, ces dernières années, le phénomène terroriste a pris une tournure inquiétante avec la prolifération de groupes très actifs dans la sous-région. Ces groupes terroristes présentent diverses tendances en fonction de leurs zones d'action et des nébuleuses auxquelles ils ont prêté allégeance. Nous n'en évoquerons que deux. L'une des tendances du terrorisme dans l'espace ouest-africain a pris forme dans le Nord-Est du Nigéria à partir de revendications politico-sociales formulées par un mouvement insurrectionnel dont l'objectif est d'instaurer un califat et d'imposer la charia. D'abord qualifié de secte, le Groupe sunnite pour la prédication et le djihad né en 2002 s'est très vite mué en une organisation terroriste plus connue sous le nom de Boko Haram¹¹²¹. Son action première était d'abord exclusivement centrée sur le Nigéria, ce qui lui a valu quelques dissensions internes dont celui qui a abouti à la création d'Ansaru, mouvement terroriste qui prône des objectifs plus internationaux, notamment l'instauration d'un islamisme radical dans toute l'Afrique. Par la suite, le mouvement s'est internationalisé au point de mener des incursions au Niger, au Tchad et au Cameroun, trois pays frontaliers. En 2015, l'allégeance faite à l'État Islamique a renforcé les ambitions régionales de Boko Haram, lesquelles ont été confirmées par une nouvelle appellation : État islamique en Afrique de l'Ouest. Par la suite, l'apparition de dissensions internes sera marquée par une séparation entre la branche

¹¹²¹ M.-A. Pérouse de Montclos, « Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria : insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale ? » *Questions de recherche*, n°40, juin 2012, 33 p., p. 4, <https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/qdr40.pdf> consulté le 23 novembre 2023.

affiliée à l'État Islamique qui conservera l'appellation d'État Islamique en Afrique de l'Ouest et Boko Haram¹¹²².

798- L'autre tendance s'est principalement développée dans la bande sahélo-saharienne¹¹²³. Cette zone désertique et vaste est caractérisée par un faible maillage sécuritaire et une présence insuffisante des organes des États¹¹²⁴. Ces paramètres ont favorisé l'essaimage de groupes terroristes mus par une ambition commune, celle d'imposer leur vision islamiste par le règne de la terreur. Tous ou presque se sont mis sous la bannière du groupe Al Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), le pendant de la nébuleuse Al Qaïda au niveau africain¹¹²⁵. En réalité, AQMI n'est autre que l'appellation actuelle du Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) créé en Algérie en 1998, à l'initiative d'anciens responsables du Groupe Islamique Armée (GIA) entrés en dissidence. Par la suite, la volonté d'internationaliser leur action et d'obtenir plus de visibilité dans les

¹¹²² M. Pellerin, « Le Sahel et la contagion libyenne », *Politique étrangère*, 2012, pp. 835-847, p. 841. <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2012-4-page-835.htm> consulté le 23 novembre 2023. Selon Mathieu Pellerin, « La crise libyenne a produit ses premiers effets au Mali comme dans d'autres États africains sur le plan économique. Choyé par les investissements du Guide libyen et du Libya Africa Portfolio (LAP), le Mali a subi dès les premiers mois de l'année 2011 le contrecoup de la crise : désertion des touristes de l'Hôtel de l'Amitié à Bamako, autogestion de la zone de l'Office du Niger, etc. Les conséquences ultérieures d'ordre sécuritaire seront pourtant autrement plus rudes. La disparition de Kadhafi est aussi celle d'un médiateur dans les conflits armés de la région, au Tchad (où il a facilité la signature des accords de paix avec le Mouvement pour la démocratie et la justice au Tchad [MDJT]), au Mali (où il a fait appliquer les accords d'Alger) et au Niger où la rébellion de 2007 avait été éteinte contre monnaie sonnante et trébuchante en s'appuyant sur l'ex-chef du Mouvement des Nigériens pour la justice (MNJ), Aghali Alambo. Ainsi que l'a déclaré ce dernier lors de son retour au Niger en 2011, « maintenant, c'est chacun pour soi ».

¹¹²³ Voir à ce propos, M. Eljarh, Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien : la perspective de la Libye, *friedrich-ebert-stiftung*, 2016, 16 p., p. 9, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14015.pdf> consulté le 10 août 2023.

¹¹²⁴ Pour Laurent Bossard, « La crise sécuritaire sahélienne – malienne en particulier - renvoie à la difficulté structurelle à asseoir la présence et l'autorité de l'État avec des moyens très faibles, sur des territoires immenses et peu peuplés. C'est le lien entre la population et l'État qui est au cœur des enjeux ». L. Bossard, « Le Complexe sécurité et développement : défis régionaux », in *Enjeux ouest-africains*, n°6, septembre 2012, 15 p., p. 4, https://www.oecd.org/fr/csao/evenements/colloque_Fr.pdf consulté le 10 août 2023.

¹¹²⁵ Voir à ce propos, M. Goïta, « Nouvelle menace terroriste en Afrique de l'Ouest : Contrecarrer la stratégie d'AQMI au Sahel », *Bulletin de la sécurité africaine*, n°11, février 2011, 8 p., p. 3, <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2016/06/ASB11FR-Nouvelle-menace-terroriste-en-Afrique-de-l%E2%80%99Ouest-Contrecarrer-la-strat%C3%A9gie-d%E2%80%99AQMI-au-Sahel.pdf> consulté le 10 août 2023.

Pour plus d'informations, voir également P. Gourdin, « Al Qaïda au Sahara et au Sahel. Contribution à la compréhension d'une menace complexe », *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 11 mars 2012, (article en ligne), <https://www.diploweb.com/Al-Qaïda-au-Sahara-et-au-Sahel.html> consulté le 10 août 2023.

médias poussent les leaders du mouvement à rechercher une affiliation avec Al Qaïda, laquelle sera réalisée en 2006 avec la création d'AQMI¹¹²⁶.

799- Adoubée par la nébuleuse mère, AQMI se montre particulièrement active au point d'étendre progressivement ses actions subversives et de susciter des ralliements de groupuscules actifs dans sa zone de prédilection. Au nombre de ceux-ci, le groupe Al-Mourabitoune semble avoir particulièrement jeté son dévolu sur l'Afrique de l'Ouest. Ce groupe armé salafiste djihadiste est né en août 2013 de la fusion du Mouvement pour l'Unité du Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et d'un autre mouvement dénommé « les Signataires par le sang »¹¹²⁷. Placé sous le commandement de l'algérien Mokhtar Belmokhtar, Al-Mourabitoune a annoncé, à fin 2015, son ralliement à Aqmi tout en s'affublant de l'appellation d'«Al Qaïda en Afrique de l'Ouest », comme pour marquer ses velléités sur la région ouest-africaine¹¹²⁸. Selon Laurent Bossard, « La stratégie des groupes terroristes a consisté à couper cette zone du reste du Monde (sanctuarisation). Les enlèvements ont pour objectif politique de faire partir tous les représentants de la communauté internationale. La campagne militaire engagée en janvier 2012 a, quant à elle, permis d'expulser tous les représentants de l'État malien. AQMI et ses affiliés disposent désormais au Nord Mali, d'un quasi-État au cœur de l'Islam sunnite non radical africain. Ce quasi-État est un foyer de menace pour la région et pour le Monde. Chaque jour qui passe est pour lui une occasion supplémentaire de se renforcer »¹¹²⁹.

800- Une grande partie de la doctrine établit un lien entre la survenance de la crise libyenne marquée par la chute du Guide lybien Mouammar Khadafi et la montée du terrorisme en

¹¹²⁶ Idem.

¹¹²⁷ M. Mémier, « AQMI et Al-Mourabitoun : le djihad sahélien réuni ? », *Études de l'Ifri*, janvier 2017, 54 p., p. 21, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/aqmi_et_al-mourabitoun_-_le_djihad_sahelien_reunifie_0.pdf consulté le 10 août 2023.

¹¹²⁸ Idem.

En mars 2017, les principaux groupes de la région, à savoir Ansar Edine, le Front de libération du Macina, l'organisation Al-Mourabitoun, et l'aile saharienne d'Al-Qaïda au Maghreb Islamique, ont annoncé avoir formé une alliance sous l'étendard de la nouvelle entité « Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM) », qui s'est déclarée aile officielle d'Al-Qaïda au Mali.

M. Farghaly, « Face au terrorisme en Afrique de l'Ouest - Les dispositifs militaires seuls ne suffisent pas », *Bulletin de la Coalition Islamique Militaire Contre le Terrorisme (CIMCT)*, 07 octobre 2021, (article en ligne) <https://www.imctc.org/fr/eLibrary/Articles/Pages/article7.10.2021.aspx> consulté le 10 août 2023.

¹¹²⁹ L. Bossard, « Le Complexe sécurité et développement : défis régionaux », in *Enjeux ouest-africains*, n°6, septembre 2012, 15 p., p. 5, https://www.oecd.org/fr/csao/evenements/colloque_Fr.pdf consulté 10 août 2023.

Afrique de l'Ouest¹¹³⁰. Selon Mathieu Pellerin, « le Maghreb et le Sahel n'en finissent pas de subir les conséquences du printemps arabe. Le tremblement de terre géopolitique qui secoue l'espace maghrébo-sahélien a pour épicentre la Libye dont les secousses sont ressenties jusqu'au rivage sud du Sahel. Les fragilités sociopolitiques, territoriales et sécuritaires font tache d'huile chez les voisins de la Libye, faisant planer un risque sécuritaire transnational du fait de la prolifération d'armes et de l'infiltration d'anciens combattants libyens. La résilience des États et des sociétés qui structurent le rivage sahélien pose question. Pour comprendre l'instabilité qui menace actuellement le Mali et le Niger, il faut commencer par analyser les conséquences sécuritaires du conflit libyen »¹¹³¹. Outre la circulation des armes issues de ce conflit, les États doivent faire face au retour de combattants aguerris dont une grande partie a aussi combattu en Syrie¹¹³². Adja Khadidiatou Faye notait à ce propos que certains combattants auraient probablement été encouragés par une déclaration, en 2015, de l'ancien porte-parole de l'État islamique, invitant les personnes ne pouvant se rendre en Irak ou en Syrie à combattre en Afrique de l'Ouest¹¹³³. Elle prédisait alors qu'avec « la défaite territoriale de l'État islamique en Syrie en mars 2019, la situation sécuritaire en Afrique de l'Ouest, notamment dans le Sahel et dans la région du bassin du lac Tchad, pourrait empirer »¹¹³⁴. Sur ce point, l'International Crisis Group annonce que « dans une vidéo en date du 8 novembre 2018, trois responsables du Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM) – Iyad Ag Ghali, Djamel Okacha et Hamadoun Koufa –, une coalition de groupes jihadistes formée en 2017 et

¹¹³⁰ M. Pellerin, « Le Sahel et la contagion libyenne », *Politique étrangère*, 2012, pp. 835-847, p. 835, <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2012-4-page-835.htm> consulté le 10 août 2023.

¹¹³¹ Ibidem.

¹¹³² Annonçant que 6 000 Africains pourraient revenir de Syrie, l'Union africaine (UA) avait exprimé en 2017 son inquiétude quant à l'éventuelle menace que constitueraient ces combattants qui, même emprisonnés, pourraient en enrôler d'autres ou planifier des attaques. Voir à ce propos, [A. Faye](#), « L'Afrique de l'Ouest doit faire face au problème des combattants étrangers », *ISS today*, 02 août 2019, (article en ligne) <https://issafrica.org/fr/iss-today/lafrique-de-louest-doit-faire-face-au-probleme-des-combattants-etrangers> consulté le 10 août 2023.

¹¹³³ Idem.

¹¹³⁴ Idem.

affiliée à Al-Qaïda, ont appelé les Peul à « pour suivre le jihad » dans d'autres pays, citant notamment le Sénégal, le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Cameroun »¹¹³⁵.

801- Dès lors, les groupes terroristes adoptent des stratégies nouvelles marquées par la multiplication des attentats et des coups médiatiques avec en toile de fond, des attaques spectaculaires réalisées dans des zones jusqu'à lors épargnées par le règne de la terreur. Depuis l'été 2015, le Burkina Faso, État partageant ses frontières avec le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Bénin et le Togo a enregistré des centaines d'attaques de groupes djihadistes ou d'autres groupes armés¹¹³⁶. Il semble que cette implantation de groupes djihadistes au Burkina « leur permet d'occuper une position géographique idéale pour se projeter vers le sud côtier, et de bénéficier, pour ce faire, de l'appui de réseaux humains, religieux, routiers, commerciaux et criminels très denses et établis de longue date »¹¹³⁷. En novembre la même année, l'hôtel Radisson Blu situé en plein cœur de Bamako, la capitale malienne, connaît une attaque sanglante menée par des hommes armés qui font une trentaine de victimes dont de nombreux expatriés¹¹³⁸. En janvier 2016, le scénario se répète à Ouagadougou, la capitale du Burkina Faso, où l'Hôtel Splendid, dont les clients sont majoritairement européens, est pris d'assaut par des terroristes qui font de nombreux morts¹¹³⁹. En Côte d'Ivoire, une attaque est menée sur les plages et dans des hôtels de Grand Bassam, une cité balnéaire située à quelques encablures de la capitale Abidjan. Là encore, le bilan fait état d'une trentaine de morts dont de nombreux expatriés européens. Chacune de ces attaques est revendiquée par le groupe Al-Mourabitoune du chef djihadiste Mokhtar Belmokhtar, affilié à AQMI¹¹⁴⁰.

¹¹³⁵ International Crisis Group, « L'Afrique de l'Ouest face au risque de contagion jihadiste », *Briefing Afrique de Crisis Group*, n°149, 20 décembre 2019, 16 p., p. 5, <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/b149-afrique-de-ouest-face-au-risque.pdf> consulté le 10 août 2023.

¹¹³⁶ Idem, p.2.

¹¹³⁷ Ibidem.

¹¹³⁸ Le Monde Afrique, « Procès des attentats de Bamako en 2015 : les trois accusés condamnés à mort », 28 octobre 2020, (article en ligne), https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/10/28/proces-des-attentats-de-bamako-en-2015-une-vengeance-contre-charlie-hebdo_6057693_3212.html consulté le 10 août 2023.

¹¹³⁹ B. Roger, « Comment les trois terroristes ont attaqué le Cappuccino à Ouagadougou : l'enquête avance au Burkina », *Jeune Afrique*, 19 janvier 2016, (article en ligne) <https://www.jeuneafrique.com/294919/politique/trois-terroristes-ont-attaque-cappuccino-a-ouagadougou-lenquete-avance-burkina/>, consulté le 10 août 2023.

¹¹⁴⁰ M. Malagardis, « L'attentat en Côte d'Ivoire confirme la surenchère des djihadistes », – *Le devoir*, 15 mars 2016, (article en ligne), <https://www.ledevoir.com/monde/afrique/465455/terrorisme-l-attentat-en-cote-d-ivoire-confirme-la-surenchere-des-djihadistes> consulté le 10 août 2023.

802- Les enquêtes révéleront que les auteurs de ces attaques sont des ressortissants de la sous-région ouest-africaine entrés librement sur les territoires nationaux et parfois repartis tout aussi librement¹¹⁴¹. Au Mali, les enquêtes mènent à l'arrestation le 22 avril 2016 de Fawaz Ould Ahmeida, un ressortissant mauritanien qui serait au centre de toutes les attaques menées au cœur de la capitale¹¹⁴². Au Burkina Faso, il est établi que les assaillants, ressortissants maliens, ont séjourné pendant quelques temps à l'hôtel Splendid, prenant le temps de préparer leur attaque¹¹⁴³. En Côte d'Ivoire, le cerveau présumé des opérations serait un djihadiste malien répondant au nom de Kounta Dalla, qui était présent sur les lieux de l'attaque, a organisé les opérations et aurait quitté le territoire sans être nullement inquiété¹¹⁴⁴. Son compatriote Alou Doumbia, qui s'est chargé de convoier les hommes et les armes depuis le Mali, a été arrêté par les Forces spéciales maliennes en avril 2016¹¹⁴⁵.

803- Devant de tels développements, certains auteurs lient l'extension du champ de ces actes terroristes à la porosité des frontières ouest-africaines et à la mobilité des personnes. Pour eux, « The porous borders of West Africa continue to engender cross-border crime and instability in the sub-region, owing to the lack of an appropriate mechanism for monitoring movements and illegal activities across these borders. In West Africa alone, there are a total of 35 international boundaries characterized by high levels of porosity. This makes them highly vulnerable to threats such as trafficking of people, drugs, small arms and light weapons as well as recent instances of terrorism »¹¹⁴⁶. Ainsi, en partant de

¹¹⁴¹ D. Dembélé, « Mali : fin de cavale pour Fawaz Ould Almeida, chef du groupe terroriste Al Mourabitoune », *Le Monde Afrique*, 22 avril 2016, (article en ligne). https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/04/22/mali-fin-de-cavale-pour-fawaz-ould-almeida-chef-du-groupe-terroriste-al-mourabitoune_4907217_3212.html consulté le 10 août 2008.

¹¹⁴² Idem.

¹¹⁴³ Le matin même de l'attaque, ils auraient notamment prié dans une mosquée proche du site. B. Roger, « Comment les trois terroristes ont attaqué le Cappuccino à Ouagadougou : l'enquête avance au Burkina », *Jeune Afrique*, 19 janvier 2016, (article en ligne), <https://www.jeuneafrique.com/294919/politique/trois-terroristes-ont-attaque-cappuccino-a-ouagadougou-lenquete-avance-burkina/>, consulté le 10 août 2023.

¹¹⁴⁴ A. Konan, « Côte d'Ivoire : trois ans après l'attentat de Grand-Bassam, le cerveau présumé est toujours en fuite », *Jeune Afrique*, 13 mars 2019, (article en ligne), <https://www.jeuneafrique.com/748616/politique/cote-divoire-trois-ans-apres-lattentat-de-grand-bassam-le-cerveau-presume-est-toujours-en-fuite/> consulté le 10 août 2023.

¹¹⁴⁵ Idem.

¹¹⁴⁶ A. Itumo, Humphrey Nwobashi, J. Nweke, J. Igwe, « Cross-border migration and the rising waves of terrorism in west africa: the example of boko haram in Nigeria », *South east journal of political science*, n°1, 2019, pp 173-191, p. 180, <https://journals.aphriapub.com/index.php/SEJPS/article/view/757>, consulté le 10 août 2023.

l'exemple du groupe Boko Haram au Nigeria, ils affirment que « deducing from the above, there is a synergy between cross-border migration and boko haram terrorism in Nigeria »¹¹⁴⁷. Une telle position est partagée par Adja Khadidiatou Faye qui étaye ce lien potentiel entre terrorisme et mobilité des personnes à partir du cas de treize Sénégalais condamnés en 2018 pour acte de terrorisme, dont douze avaient rejoint le groupe extrémiste violent Boko Haram basé au Nigeria alors que le treizième condamné avait rallié la Katiba Al-Furqan, une branche d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) au Mali¹¹⁴⁸. Ces ressortissants Sénégalais avaient traversé plusieurs pays, quittant Kaolack au centre du Sénégal, en passant par le Mali, le Burkina Faso et le Niger, pour se rendre à Abadam, au Nord-Est du Nigeria, puis avaient prévu de regagner par voie terrestre avec pour objectif d'installer une province de l'État islamique au sud du Sénégal, qui s'étendrait à la Gambie, la Guinée-Bissau et la Guinée. Dès lors, Madame Faye estime que « la porosité des frontières et le traité de libre circulation des personnes et des biens en vigueur dans l'espace ouest-africain poussent à repenser les réponses qui doivent être apportées pour remédier au phénomène »¹¹⁴⁹.

804- Face cette problématique relative aux risques de contagion régionale de la violence djihadiste, la lutte contre le terrorisme est actuellement répartie, sur le plan sécuritaire, entre plusieurs organisations, dont les trois principales sont le G5 Sahel qui réunit des troupes du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad¹¹⁵⁰, la Force multinationale mixte qui associe le Nigéria, le Tchad, le Cameroun et le Niger dans la lutte contre Boko Haram¹¹⁵¹, et l'Initiative d'Accra qui réunit le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo dans des actions ponctuelles de lutte contre le crime organisé et l'extrémisme violent aux frontières des pays membres¹¹⁵². De son côté, la CEDEAO,

¹¹⁴⁷ Idem, p. 184.

¹¹⁴⁸ A. Faye, « L'Afrique de l'Ouest doit faire face au problème des combattants étrangers », *ISS today*, 02 août 2019, (article en ligne), <https://issafrica.org/fr/iss-today/lafrique-de-louest-doit-faire-face-au-probleme-des-combattants-etrangeurs> consulté le 10 août 2023.

¹¹⁴⁹ Idem.

¹¹⁵⁰ Commission économique pour l'Afrique, *Les conflits dans la région du Sahel et leurs conséquences sur le développement*, 2017, 148 p. 61, https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/23598/b11824530_Main.pdf?sequence=5 consulté le 10 août 2023.

¹¹⁵¹ Idem.

¹¹⁵² S. Kwarkye, J. Abatan, M. Matongbada, « L'initiative d'accra peut-elle prévenir le terrorisme dans les états côtiers de l'Afrique de l'ouest ? », *ISS today*, 30 septembre 2019, (article en ligne)

après avoir élaboré en 2013 une stratégie globale, s'est dotée en 2019, à travers sa conférence des Chefs d'État et Gouvernement, d'un plan d'actions 2020-2024 de lutte contre le terrorisme. Pour remédier au phénomène du terrorisme transfrontalier en Afrique de l'Ouest, ce plan d'actions définit plusieurs axes¹¹⁵³ au nombre desquels figure le renforcement du contrôle sécuritaire des frontières.

805- A l'analyse, les réponses apportées à la problématique du terrorisme transfrontalier participent au renforcement de la barriérisation de l'espace communautaire CEDEAO-UEMOA, pour emprunter l'expression de Pauline Losti¹¹⁵⁴. Selon elle, la barriérisation s'entend du « processus contemporain de fermeture et de durcissement d'une partie des frontières à l'échelle mondiale »¹¹⁵⁵ et se traduit par « le renforcement d'une des fonctions frontalières – la fonction de fermeture, de contrôle, de filtrage – au détriment d'une autre des fonctions frontalières : la fonction d'ouverture, de mise en contact, d'interface »¹¹⁵⁶. Cette tendance au cloisonnement de l'espace territorial national, que certains auteurs appellent « teichopolitique »¹¹⁵⁷, n'est pas nouvelle et n'est pas propre à la région ouest-africaine. Ainsi, face à la prise de conscience de la menace terroriste consécutive aux

<https://issafrica.org/fr/iss-today/linitiative-daccra-peut-elle-prevenir-le-terrorisme-dans-les-etats-cotiers-de-lafrique-de-louest> consulté le 10 août 2023.

¹¹⁵³ Le plan se décline en plusieurs axes : mutualisation des efforts et coordination des initiatives de lutte contre le terrorisme ; partage effectif et direct des informations et de renseignement entre les services de sécurité des Etats membres ; formation et équipement des acteurs étatiques impliqués dans la lutte contre le terrorisme ; renforcement du contrôle sécuritaire des frontières ; renforcement du contrôle des armes et des produits sensibles à usage multiple ; lutte contre le financement du terrorisme ; promotion du dialogue intercommunautaire. Dans ses grandes lignes, ce plan n'innove pas beaucoup par rapport à la stratégie de lutte contre le terrorisme, dont la CEDEAO s'est dotée en février 2013 à Yamoussoukro, en Côte d'Ivoire. Voir International Crisis Group, *Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'ouest*, Rapport Afrique n°234, 16 avril 2016, 40 p., p. 9, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57206d674> consulté le 11 août 2013.

Voir également CEDEAO, *Déclaration Politique et la Position Commune de la CEDEAO en Matière de Lutte Contre le Terrorisme*, 28 février 2013, <https://edup.ecowas.int/tous-les-evenements/categories/ressources/strategie-de-la-cedeao-contre-le-terrorisme/?lang=fr> consulté le 11 août 2023.

¹¹⁵⁴ P. Losti, « Barriérisation », *Geoconfluences*, (en ligne), <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/barrierisation> consulté le 11 août 2023.

¹¹⁵⁵ Idem.

¹¹⁵⁶ Idem.

¹¹⁵⁷ Par teichopolitique, « on entend toute politique de cloisonnement de l'espace, en général liée à un souci plus ou moins fondé de protection d'un territoire – et donc pour en renforcer le contrôle ». Voir à ce propos F. Ballif, S. Rosière, « Le défi des « teichopolitiques ». Analyser la fermeture contemporaine des territoires », *L'espace Géographique*, 2009, volume 38, p. 193-206, p. 194.

attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis ont durci les contrôles aux frontières qu'ils partagent avec le Mexique et le Canada¹¹⁵⁸, alors que dans l'espace Schengen en Europe, certains États n'ont pas hésité à réinstaurer temporairement des contrôles aux frontières intérieures, à la suite de la vague d'attentats terroristes de 2015¹¹⁵⁹. Le renforcement des contrôles ne constitue pas non plus un manquement aux règles relatives à la libre circulation des personnes dès lors que la consécration de ce principe dans l'espace CEDEAO-UEMOA n'a pas exclu les contrôles aux frontières et que des restrictions sont admises pour des raisons tenant à l'ordre et à la sécurité publics.

806- Il n'en demeure pas moins que ces mesures sécuritaires entrent en contradiction avec les initiatives prises sous l'impulsion des organisations régionales pour assurer la fluidité de la circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. A titre d'exemple, ces mesures de lutte contre le terrorisme pourraient se traduire par une multiplication des points de contrôle tenus par les forces armées alors que l'UEMOA a adopté, depuis le 16 décembre 2005, la directive n°8/2005/CM/UEMOA portant réduction des points de contrôle sur les axes routiers inter-États de l'UEMOA qui vise à limiter à onze (11), le nombre de corridors routiers inter-États prioritaires de l'espace communautaire et à n'autoriser à ces points de contrôle que les forces de Police, de Douane, Gendarmerie et des Eaux et Forêts. Pour étayer ce constat, il convient de s'intéresser au cas du Mali qui a créé des postes de sécurité temporaires par arrêté n°04- 1400/ MSIPC- SG du 21 juillet 2004, portant création de postes de sécurité temporaires. Ces postes de sécurité temporaires sont en principe différents des postes de contrôle ; le contrôle documentaire revient au poste de contrôle routier tandis que le poste de sécurité n'est habilité à exercer un tel contrôle que lorsqu'il a l'information sur un véhicule particulier, qui peut être un véhicule de transport de marchandises (contenant des marchandises frauduleuses) ou des personnes suspectes¹¹⁶⁰. Sur le terrain, cette démultiplication se traduit généralement par la prolifération des entraves à la libre circulation des personnes, notamment le racket et les

¹¹⁵⁸ A. Ceyhan, « Sécurité, frontières et surveillance aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001 », *Cultures & Conflits*, n° 53, printemps 2004, pp. 113-145, p. 123, <http://journals.openedition.org/conflits/1001> consulté le 11 mai 2023.

¹¹⁵⁹ A. De La Morinerie, « L'espace Schengen à bout de souffle ? », *Les surligneurs*, 28 juin 2022, (article en ligne), <https://www.lessurligneurs.eu/lespace-schengen-a-bout-de-souffle/> consulté le 11 août 2023.

¹¹⁶⁰ E. Kabore, « Terrorisme et contrôles routiers : hausse des rackets et prélèvements illicites », *L'Economiste du Faso*, 21 décembre 2020, (article en ligne). <https://www.leconomistedufaso.com/2020/12/21/terrorisme-et-contrôles-routiers-hausse-des-rackets-et-prelevements-illicites/> consulté le 22 juin 2023.

intimidations à l'encontre des citoyens de la CEDEAO¹¹⁶¹. L'impact des mesures de lutte contre le terrorisme a été également mis en lumière concernant le cas du Burkina Faso : « Le Burkina Faso était un pays exemplaire au niveau de la CEDEAO où il n'y avait ni tracasserie ni racket. Mais avec les attaques terroristes que nous avons vécues dès 2016, le ministre de la Sécurité, en son temps, nous a interpellés qu'il fallait mettre des postes de contrôle en place pour sécuriser la Nation. A un moment donné, nous avons constaté que ces postes de sécurité sont devenus de postes de contrôle documentaire qui font l'objet des rackets et des tracasseries »¹¹⁶². En Côte d'Ivoire, le maintien de la fermeture des frontières terrestres pendant près de trois ans, entre le mars 2020 et le 15 février 2023, officiellement pour des raisons sanitaires liées à la pandémie de la COVID 19, a été interprété, à tort ou à raison, comme une mesure visant à endiguer la menace terroriste¹¹⁶³, les autorités ivoiriennes, n'ayant eu de cesse de rappeler « que si leur pays a enregistré des attaques sanglantes, c'est à cause du laxisme de certains de ses voisins, en l'occurrence le Burkina Faso et le Mali, présentés, comme des pourvoyeurs de terroristes »¹¹⁶⁴. Sur le terrain, cette mesure aurait donné lieu à « certaines pratiques mafieuses et malsaines »¹¹⁶⁵, du fait que « certains agents chargés de veiller au respect de la mesure en avaient fait une situation de rente, si bien que la fermeture des frontières n'existait, en réalité, que sur le papier »¹¹⁶⁶. En tout état de cause, il apparaît que la montée du terrorisme, tout comme les mesures de renforcement des contrôles aux frontières adoptées en vue d'endiguer ce phénomène conduisent de facto à restreindre la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Le problème est d'autant plus préoccupant que cette situation pourrait s'inscrire sur le long terme, dès lors que « les observateurs sont d'accord sur un point : la guerre

¹¹⁶¹ Face aux différentes dénonciations de racket, le Mali a procédé à la suppression de plusieurs postes de sécurité temporaires, à travers un arrêté. Voir E. Kabore, *idem*.

¹¹⁶² *Idem*.

¹¹⁶³ Courrier international, « La Côte d'Ivoire a-t-elle bien fait de rouvrir aussi tardivement ses frontières ? », 16 février 2023 <https://www.courrierinternational.com/article/terrorisme-la-cote-d-ivoire-a-t-elle-bien-fait-de-rouvrir-aussi-tardivement-ses-frontieres> consulté le 11 août 2023.

¹¹⁶⁴ *Idem*.

¹¹⁶⁵ *Idem*.

¹¹⁶⁶ *Idem*.

contre les mouvements djihadistes actifs en Afrique de l'Ouest s'inscrit dans la très longue durée »¹¹⁶⁷.

Il en va de même des mesures prises dans certains États ouest-africains dans le cadre de la gestion de la crise migratoire européenne.

B- La frontière comme barrière dans la gestion de la crise migratoire européenne

807- Il est loisible de constater que « depuis la dernière décennie au moins, l'UE et ses États membres ont manifesté une attention accrue à l'égard de la gouvernance migratoire en Afrique de l'Ouest, dont la région de la CEDEAO, induisant des conséquences importantes au niveau régional »¹¹⁶⁸. Cette attention s'est souvent traduite par le soutien apporté par l'UE à travers divers projets ayant permis d'obtenir des avancées substantielles¹¹⁶⁹ dans la mise en œuvre de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Pourtant, il est à noter que l'influence des intérêts européens quant à la gestion de la mobilité dans l'espace ouest-africain fait l'objet de critiques de certains auteurs, dans la mesure où « les efforts européens en Afrique de l'Ouest risquent d'ébranler les pratiques de mobilité quotidienne, d'augmenter les intimidations aux frontières et (...). Au mieux, ce qui précède contrevient à l'esprit de la CEDEAO, et dans le pire des cas, cela manifeste une contradiction pure et simple »¹¹⁷⁰. Ces critiques qui contrastent avec le soutien affiché par l'Union européenne à la mise en œuvre de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA se fondent sur l'utilisation des frontières de certains États ouest-africains, comme barrière dans la gestion de la crise migratoire

¹¹⁶⁷ International Crisis Group, « L'Afrique de l'Ouest face au risque de contagion jihadiste », *Briefing Afrique de Crisis Group*, n°149, 20 décembre 2019, 16 p., p. 11, <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/b149-afrique-de-ouest-face-au-risque.pdf> consulté le 11 août 2023.

¹¹⁶⁸ F. Zanker, A.-S. Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest : Juxtapositions et intérêts divergents », in Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), n°1, juin 2020, pp. 1-22, p. 6, https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf consulté le 28/08/2021.

¹¹⁶⁹ Nous pouvons citer entre autres, le Projet d'appui à la libre circulation des personnes et à la migration en Afrique de l'Ouest et le dialogue régional sur la liberté de circulation et la migration.

¹¹⁷⁰ F. Zanker, A.-S. Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, *ibidem*.

européenne. C'est ce qu'évoquent Claudia Charles et Pascaline Chappart lorsqu'elles affirment que « l'UE prend les frontières africaines pour les siennes »¹¹⁷¹.

808- Pour expliquer cette fonction nouvelle des frontières des États africains, il convient d'indiquer que « du point de vue européen, aussi bien au niveau intérieur qu'extérieur, la thématique des migrations est abordée de façon croissante selon l'angle de la sécurité »¹¹⁷². Comme l'a très clairement souligné Lorenzo Gabrielli, « la concrétisation politique de la relation entre migrations et sécurité commence à se formaliser, en Europe, à travers l'accord de Schengen, où la migration est traitée comme une question de sécurité, de même que le terrorisme et la criminalité »¹¹⁷³. Il semble opportun à ce stade, d'indiquer que l'accord de Schengen du 14 juin 1985 perçu comme « la première étape dans la réalisation d'un espace européen sans frontière intérieure »¹¹⁷⁴, a introduit en Europe, la distinction entre les frontières intérieures, passant entre les territoires des États signataires, et les frontières extérieures, passant entre ces territoires et ceux d'États tiers¹¹⁷⁵. Les frontières intérieures sont donc « les frontières communes terrestres des Parties Contractantes, ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusives d'autres ports sur les territoires des Parties Contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires »¹¹⁷⁶, alors que les frontières extérieures sont, quant à elles, constituées des « frontières terrestres et maritimes, ainsi que les aéroports et ports maritimes des Parties Contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures »¹¹⁷⁷. Cette distinction s'observe aussi au niveau du régime juridique. Les frontières intérieures sont encadrées selon le principe du libre franchissement et de l'absence de contrôle, même si la possibilité

¹¹⁷¹ C. Charles, P. Chappart, « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein droit*, 2017/3, n° 114, pp. 7-10, p.7.

¹¹⁷² L. Gabrielli, « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse », *Politique européenne*, 2007, n° 22, pp. 149-173, p. 150.

¹¹⁷³ L. Gabrielli, *idem*.

¹¹⁷⁴ J.-S. Louette, « Les États du Benelux et la France face aux accords de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1998, n° 1586-1587, pp. 1-52, p.5.: <https://www.cairn-int.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1998-1-page-1.htm> consulté le 15 août 2023.

¹¹⁷⁵ Voir à ce propos, E. Comte, « Les enjeux de Schengen et du contrôle aux frontières », *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe*, 2020, 6 p., p.2, <https://ehne.fr/fr/node/14361> consulté le 11 août 2023.

¹¹⁷⁶ Article 1^{er} de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

¹¹⁷⁷ *Idem*.

est offerte aux pays signataires de rétablir les contrôles, de façon temporaire et à titre exceptionnel pour des raisons d'ordre public et de sécurité public. Les frontières extérieures restent soumises au contrôle et au principe de la surveillance. Un régime commun de visa est établi vis-à-vis des ressortissants d'États tiers qui doivent se faire identifier à leur arrivée sur le territoire de chacun des États signataires. Il est prévu des « mesures compensatoires » de coopération policière et judiciaires¹¹⁷⁸, dont entre autres, le Système d'Information Schengen (SIS) (qui permet de signaler des personnes ou des objets afin que des mesures soient prises à leur égard lorsqu'un agent d'un des États Schengen sera en contact avec eux à l'occasion d'un contrôle quelconque¹¹⁷⁹), l'observation et la poursuite transfrontalières, l'échange d'information policière ou encore la promotion des contacts directs entre autorité judiciaires¹¹⁸⁰.

809- Bien que cet accord ait été conclu initialement en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne¹¹⁸¹, l'acquis de Schengen comprenant l'accord principal et sa convention d'application en date du 19 juin 1990, fut intégré par un protocole conclu en 1999 annexé au traité d'Amsterdam de 1997¹¹⁸². Visant à assurer un espace de circulation, cet acquis est à mettre en relation avec le règlement 604/2013 du 26 juin 2013 de l'Union

¹¹⁷⁸ Pour des précisions sur ces mesures compensatoires, voir S. de Biolley, « 1. Les débuts : acquis de Schengen », *Revue internationale de droit pénal*, 2006/1-2 (Vol. 77), p. 23-38, p.25. DOI : 10.3917/ridp.771.0023. URL : <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2006-1-page-23.htm> consulté le 25 septembre 2023.

¹¹⁷⁹ Idem.

¹¹⁸⁰ Idem.

¹¹⁸¹ Selon Serge de Bioley, « Plus qu'une réflexion politique visionnaire, c'est la grève en 1984 des chauffeurs de camion assurant les transports au niveau européen, exaspérés par les lenteurs administratives liées au franchissement des frontières, qui constitue le déclencheur de la coopération Schengen. Un an plus tard, l'Allemagne, la France et les pays du Benelux signent les Accords de Schengen qui fixent comme objectif l'abolition des contrôles systématiques aux frontières intérieures ce qui restera la caractéristique de la coopération Schengen. Quelques résultats limités en découlent mais le dispositif normatif nécessaire pour remplir cet objectif ambitieux doit encore être élaboré. Ce travail débouche sur la convention d'application des accords de Schengen du 19 juin 1990 (ci-après la convention Schengen), forte de 142 articles, qui entre en vigueur le 26 mars 1995, date donc de l'ouverture de l'espace Schengen ». S. de Biolley, « Les débuts : acquis de Schengen », *Revue internationale de droit pénal*, 2006/1-2 (Vol. 77), pp. 23-38, p. 24, <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2006-1-page-23.htm> consulté le 25 septembre 2023.

¹¹⁸² Voir le Protocole sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'union européenne annexé au traité sur l'Union européenne signé le 2 octobre 1997 à Amsterdam.

L'espace Schengen compte 27 membres dont 23 des 27 Etats membres de l'Union européenne (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Suède, Finlande, Espagne, Portugal, Italie, Grèce, Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovénie, Slovaquie, Malte et la Croatie qui a intégré l'espace Schengen le 1er janvier 2023) et 4 Etats associés : Islande, Norvège, Suisse, Liechtenstein.

européenne, encore appelé règlement de Dublin¹¹⁸³ qui pose le principe de la responsabilité de l'État de première entrée qui implique que l'État responsable du traitement des demandes d'asile des personnes issues des États tiers soit celui sur le territoire duquel le demandeur d'asile a pénétré dans l'espace¹¹⁸⁴. En d'autres termes, la protection des frontières extérieures et l'accueil des demandeurs d'asile relèvent de la responsabilité du pays de première entrée.

810- Ce dispositif a été mis à mal avec l'avènement de ce qu'on a appelé « la crise migratoire »¹¹⁸⁵ ou encore « crise des migrants »¹¹⁸⁶. Celle-ci est marquée par un afflux inattendu de demandeurs d'asile dans un contexte d'aggravation des crises politiques et économiques dans le voisinage de l'Union européenne. Ainsi, en 2015 près d'un million de personnes sont arrivées en Europe, dont 154 000 via la Méditerranée centrale et surtout 885 000 en Grèce via la Méditerranée orientale¹¹⁸⁷. Pour Emmanuel Blanchard et Claire Rodier, « le règlement "Dublin", notamment, a en effet été pensé pour ne fonctionner qu'à condition que les arrivées soient suffisamment faibles en nombre, afin que l'essentiel de la demande d'asile soit délégué aux États situés aux marges de l'UE, en particulier la Grèce et l'Italie, mais aussi à sa frontière orientale comme la Hongrie. Dans ce contexte, tout afflux, même minime, ne pouvait que mettre en péril ce mécanisme en asphyxiant les pays dits de premier accueil incapables de le gérer dans des conditions acceptables pour les arrivants : c'est ce qui s'est passé »¹¹⁸⁸. Romain Su souligne la responsabilité des pays de première entrée, notamment, l'Italie et la Grèce, à travers ce qu'il appelle la « tactique de la patate chaude » dans l'aggravation de la situation : « Cumulant dans des proportions

¹¹⁸³ En référence à la Convention de Dublin signé le 15 juin 1990 dont ce règlement reprend le principe.

¹¹⁸⁴ E. Comte, « Les enjeux de Schengen et du contrôle aux frontières », *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe*, 2020, <https://ehne.fr/fr/node/14361> consulté le 11 août 2023 Protocole sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'union européenne annexé au traité sur l'Union européenne signé le 2 octobre 1997 à Amsterdam.

¹¹⁸⁵ Voir à ce propos E. Blanchard, C. Rodier, « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, 2016/4 (n° 111), p. 3-6, p.3.: <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2016-4-page-3.htm> consulté le 11 août 2023. Protocole sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'union européenne annexé au traité sur l'Union européenne signé le 2 octobre 1997 à Amsterdam.

¹¹⁸⁶ R. Su, « La lente agonie de l'espace Schengen », in *Constructif*, 2019, n°52, pp. 70-74, p. 71.

¹¹⁸⁷ C. Balleix, « Dublin et Schengen : Regagner la confiance et renforcer la solidarité entre les Etats membres de l'Union européenne », *Question d'Europe*, n°434, 15 mai 2017, 10 p., p. 3.

¹¹⁸⁸ E. Blanchard, C. Rodier, « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, 2016/4 (n° 111), pp. 3-6, p. 5, .: <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2016-4-page-3.htm> consulté le 11 août 2023.

variables une série de facteurs défavorables – proximité géographique avec les pires conflits, faiblesses administratives aggravées après 2010 par les cures d’austérité budgétaire et mauvaise foi de certains responsables politiques –, l’Italie et la Grèce ont montré que le mécanisme de double responsabilisation de Dublin pouvait être inversé et devenir, dans un espace de libre circulation, un mécanisme de double déresponsabilisation. Au lieu de filtrer les arrivants aux frontières et de consacrer d’importantes ressources à l’accueil des demandeurs d’asile (au moins 10000 euros par an et par demandeur pour l’hébergement, les allocations et le traitement des dossiers), ces pays pouvaient avoir intérêt à leur dégager la voie pour qu’ils rejoignent les destinations plus attractives de l’Ouest et du Nord de l’Europe »¹¹⁸⁹. Dans la foulée, des combattants djihadistes (non-européens ou européens) s’infiltrèrent dans l’espace Schengen et y commettent des attentats¹¹⁹⁰. En réaction, les contrôles ont été temporairement réinstaurés à certaines frontières, puis reconduits, mettant en péril le principe même de la libre circulation des personnes au sein de l’Union européenne¹¹⁹¹.

811- Si la résorption de cette crise s’est principalement traduite par des mesures internes à l’espace Schengen¹¹⁹², certains auteurs pensent qu’elle a aussi permis de légitimer une nouvelle expansion de la stratégie d’externalisation des politiques de contrôle des frontières, à l’œuvre depuis le début des années 2000¹¹⁹³. Selon Lorenzo Gabrielli, « L’exportation du modèle européen de politique migratoire vise, en premier lieu, à déléguer vers les pays tiers la responsabilité du contrôle des flux migratoires vers l’Europe. Dans un deuxième temps, l’objectif est de pousser l’implémentation effective de ces modèles pour créer des zones tampon de protection autour de l’Europe. Le « pack migratoire » que l’UE exporte implique une série de tâches pour les pays tiers : le

¹¹⁸⁹ R. Su, « La lente agonie de l’espace Schengen », in *Constructif*, 2019, n°52, pp. 70-74, p. 71. Ainsi, l’Italie n’a cependant enregistré en 2015 " que " 83 000 demandes d’asile, et la Grèce 11 370. En revanche, l’Allemagne a enregistré 441 800 nouvelles demandes d’asile, soit 35% du total de l’Union, la Hongrie 174 400 (14%), la Suède 156 100 (12%), l’Autriche 85 500 (7%) et la France 70 600 (6%).

¹¹⁹⁰ C. Balleix, « Dublin et Schengen : Regagner la confiance et renforcer la solidarité entre les Etats membres de l’Union européenne », *Question d’Europe*, n°434, 15 mai 2017, 10 p. p. 4.

¹¹⁹¹ La France maintient des contrôles à ses frontières pour un motif d’ordre public et de sécurité intérieure imprévisibles dans le contexte de l’état d’urgence consécutif aux attentats terroristes ; l’Allemagne, l’Autriche, la Suède, le Danemark et la Norvège maintiennent des contrôles pour faire face aux flux migratoires encore insuffisamment contrôlés en provenance de Grèce. Voir C. Balleix, *idem*.

¹¹⁹² C. Charles, P. Chappart, « L’UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein droit*, 2017/3, n° 114, pp. 7-10, p. 9.

¹¹⁹³ *Idem*.

renforcement des contrôles aux frontières, le combat contre l'entrée illégale et contre le trafic de migrants, une activité de capacity building dans le domaine de la migration et de l'asile, d'après le modèle de mise en œuvre de l'accord de Schengen »¹¹⁹⁴. Pour d'autres auteurs, ce mode opératoire qui s'assimile à une « sous-traitance du contrôle migratoire »¹¹⁹⁵ a été implémenté en Afrique subsaharienne, après la disparition du Président Kadhafi de la Lybie, qui faisait office d'interlocuteur habituel de l'Union Européenne¹¹⁹⁶. C'est surtout dans le cadre du sommet de la Valette des 11 et 15 novembre 2015, à l'occasion du dialogue euro-africain sur la migration et le développement, que la crise a été présentée par l'UE comme un « défi commun » ou encore une « responsabilité partagée » de l'Afrique et de l'Europe. À l'issue des tractations, il a été institué un fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique doté d'un montant de 2,8 milliards d'euros, avec pour destinataires, plusieurs États africains, dont la quasi-totalité des États membres de l'espace CEDEAO-UEMOA¹¹⁹⁷. Sont considérés comme prioritaires « du fait de leur position stratégique en tant que pays de transit, sinon au vu du nombre de leurs ressortissants sans-papiers séjournant en Europe », l'Éthiopie ainsi que quatre États ouest-africains, à savoir, le Mali, le Nigeria, le Sénégal et le Niger. On assiste depuis lors à la confirmation de l'instrumentalisation de l'aide au développement à des fins de contrôle migratoire, parfois au détriment de la mobilité intra-régionale de l'espace ouest-africain.

812- Si comme le note avec raison, Alizée Dauchy, « en 2008, l'introduction de la lutte contre le trafic des personnes et l'immigration irrégulière par les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO dans leur approche commune sur la migration marque

¹¹⁹⁴ L. Gabrielli, « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse. », *Politique européenne*, 2007, n° 22, p. 149-173, p. 157, <https://www.cairn.info/revue-politique-europ%C3%A9enne-2007-2-page-149.htm> consulté le 10 mars 2023.

¹¹⁹⁵ C. Charles, P. Chappart, « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein droit*, 2017/3, n° 114, pp. 7-10, p. 7.

¹¹⁹⁶ F. Boyer, P. Chappart, « Les frontières européennes au Niger », *Vacarme*, 2018, n°82, pp. 92-98, p. 93, <https://www.cairn.info/revue-vacarme-2018-2-page-92.htm> consulté le 13 août 2023.

¹¹⁹⁷ Les pays concernés sont, pour l'Afrique du Nord: Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Égypte. Pour la région du Sahel et du Lac Tchad: Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria et Sénégal. Pour la Corne de l'Afrique : Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Tanzanie et Ouganda. Enfin, la Côte d'Ivoire, le Ghana et la Guinée figurent depuis février 2017 parmi les pays éligibles à ce fond.

progressivement un alignement sur les catégories de pensée européennes »¹¹⁹⁸, on peut affirmer sans ambages que les incitations européennes au renforcement des contrôles aux frontières éloignent encore plus la région ouest-africaine de la concrétisation de la vision d'un espace sans frontières. A cet égard, le cas du Niger est souvent cité en exemple¹¹⁹⁹. Jusqu'en 2015, la gestion de l'immigration et du transit de migrants n'était pas une priorité pour ce pays figurant parmi les plus pauvres de la planète et largement dépendant de l'aide internationale. Le contrôle des frontières était alors très faible, ce qui favorisait la mobilité des personnes qui pouvaient circuler sans entraves majeures¹²⁰⁰. Ainsi, « à Agadez, héberger ou transporter des migrants est considéré comme une activité économique normale et l'armée nigérienne elle-même accompagne les transports des migrants jusqu'à la frontière libyenne »¹²⁰¹. A partir 2015, suite à l'intérêt marqué de l'Union européenne¹²⁰² qui en fait le principal bénéficiaire du fonds mis en place¹²⁰³, ce pays, « transformé en nouveau garde-frontière de l'UE »¹²⁰⁴, s'inscrit dans une logique répressive et dans un processus « d'illégalisation des migrations »¹²⁰⁵. Ainsi, avec l'accompagnement de l'UE, le Niger met en place un dispositif répressif articulé autour de la loi 2015-36 relative au trafic

¹¹⁹⁸ A. Dauchy, « La loi contre le trafic illicite de migrant.e.s au Niger. État des lieux d'un assemblage judiciaire et sécuritaire à l'épreuve de la mobilité transnationale », *Anthropologie & développement* n°51, 01 juin 2021, pp. 121-136, p. 124, <http://journals.openedition.org/anthropodev/1006> consulté le 31 janvier 2022.

¹¹⁹⁹ Voir à ce propos, F. Boyer, P. Chappart, « Les frontières européennes au Niger », *Vacarme*, 2018, n°82, pp. 92-98, p. 94, <https://www.cairn.info/revue-vacarme-2018-2-page-92.htm> consulté le 13 août 2023.

¹²⁰⁰ Certains auteurs mettent l'accent sur le fait que la libre circulation dans l'espace CEDEAO-UEMOA dépend largement de l'absence de contrôle effectif sur place. Voir à ce propos F. Zanker, A-S Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest: Juxtapositions et intérêts divergents », in Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), n°1, juin 2020, 22 p., p. 11, https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf. Consulté le 02 mai 2023.

Nous reviendrons plus loin sur l'informalité indispensable à la mise en œuvre de la libre circulation des personnes dans l'espace ouest africain.

¹²⁰¹ A. Guebs, C. Zutterling, « Gestion des migrations en Afrique de l'Ouest : Focus sur la Côte d'Ivoire et le Niger », *Éclairage du GRIP*, 18 janvier 2021, 9 p., p. 6, https://www.grip.org/wp-content/uploads/2021/01/EC_2021-01-18_FR_AG-CZ-Migrations-1.pdf consulté le 15 juillet 2023.

¹²⁰² Cet intérêt pourrait s'expliquer par le positionnement du Niger en tant que pays de transit.

¹²⁰³ En Afrique de l'ouest, le Niger est le principal pays bénéficiaire du fonds pour un montant global d'environ 230 millions d'euros. Voir F. Boyer, P. Chappart, « Les frontières européennes au Niger », *Vacarme*, 2018, n°82, pp. 92-98, p. 94, <https://www.cairn.info/revue-vacarme-2018-2-page-92.htm> consulté le 13 août 2023.

¹²⁰⁴ Idem.

¹²⁰⁵ Idem.

illicite des migrants qui pénalise le transport et l'hébergement de migrants qualifiés d'irréguliers, c'est-à-dire « ceux à qui l'on prête l'intention de franchir illégalement une frontière »¹²⁰⁶. L'application de cette loi a abouti à la mise en place de mesures répressives comme l'établissement de barrages à partir « d'une ligne imaginaire qui traverse la région d'Agadez, au-delà de laquelle toute migrant·e est considéré·e comme irrégulier·e et toute personne qui transporte ou héberge ces migrant·es est considérée comme participant au trafic »¹²⁰⁷. Il s'ensuit que de plus en plus de migrants se retrouvent bloqués à Niamey et à Agadez, souvent rackettés par les forces de police¹²⁰⁸. Pour Florence Boyer et Pascaline Chappart, « ce qui est frappant, dans cette nouvelle implication de l'UE dans la gestion du passage des frontières nigériennes, c'est l'absence de mesures visant à lutter contre la corruption et les diverses exactions commises par les forces de l'ordre à l'encontre des migrants »¹²⁰⁹.

813- Si les autorités du Niger justifient les mesures de répression des migrations par le lien avéré entre passage de migrants et trafic d'armes, la plupart des observateurs s'accordent pour dire que « ce nouveau cadre et de dispositif répressif vont à l'encontre du principe de libre circulation des personnes, rognant les libertés fondamentales des Africains de l'Ouest »¹²¹⁰ ou encore que « cette loi a compromis la libre circulation au sein de la CEDEAO en mettant des restrictions à la mobilité sur le territoire nigérien »¹²¹¹. Les risques pour la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA sont résumés de la façon suivante : « Les États membres de la CEDEAO et l'UE tendent à préférer une coopération bilatérale en matière migratoire qui comprend le risque de saper l'esprit des protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation. De plus les conditions souvent associées

¹²⁰⁶ Idem.

¹²⁰⁷ Idem.

¹²⁰⁸ C. Charles, P. Chappart, « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein droit*, 2017/3, n° 114, pp. 7-10, p. 9.

¹²⁰⁹ F. Boyer, P. Chappart, « Les frontières européennes au Niger », op. cit.

¹²¹⁰ A. Guebs, C. Zutterling, « Gestion des migrations en Afrique de l'Ouest : Focus sur la Côte d'Ivoire et le Niger », *Éclairage du GRIP*, 18 janvier 2021, 9 p., p. 6, https://www.grip.org/wp-content/uploads/2021/01/EC_2021-01-18_FR_AG-CZ-Migrations-1.pdf consulté le 15 juillet 2023.

¹²¹¹ F. Zanker, A.-S. Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest : Juxtapositions et intérêts divergents », in Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), n°1, juin 2020, 22 p., p.10, https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf consulté le 13 août 2023.

aux accords bilatéraux, incluant une aide au développement si les pays acceptent d'augmenter une gestion (conjointe) des frontières, conduisent à une compétition entre les États membres concernant leur coopération avec l'UE »¹²¹².

Si cette compétition s'inscrit dans un contexte sécuritaire, le regain de barriérisation en Afrique de l'Ouest peut également résulter des crises sanitaires.

Paragraphe II : La frontière comme barrière face aux crises sanitaires

814- L'avènement récent d'épidémies en Afrique de l'Ouest a mis en lumière une autre dimension de la frontière qui apparaît désormais comme une barrière face aux crises sanitaires. Ce phénomène se traduit par l'émergence de ce que certains auteurs appellent le « nationalisme pandémique »¹²¹³ défini comme « this tendency to prioritize national approach over regional approach to tackling challenges that confront the sub-region like epidemics (i.e. Ebola and Monkey Pox) and pandemics (i.e. Covid-19 and HIV/AIDS) by member states »¹²¹⁴. Pour eux, « although not limited to (West) Africa, pandemic nationalism reinforces the inability of ECOWAS to demonstrate supranationalism and ensure harmonization of Covid-19 *trans*-border policies among its members. Consequently, member states were unilaterally imposing conflicting or uncoordinated Coronavirus border closure policy without recourse to the protocols. Thus, the pandemic border closure policy has only exacerbated pre-existing trajectories which have serious implications for visa-free, border-free, and borderless West Africa as well as cross-border migration »¹²¹⁵.

815- Ce rôle de la frontière en tant que barrière face aux crises sanitaires peut être illustré à travers le cas de l'épidémie d'Ebola (A) et de la pandémie du coronavirus (B).

¹²¹² Idem, p. 11.

¹²¹³ E. Aniche, V. Iwuoha, C. Isike « Whither the ECOWAS free movement protocols ? Pandemic nationalism, borders, and migration in West Africa », *Political Geography*, Volume 99, Novembre 2022, (article en ligne) <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0962629822001858#:~:text=This%20tendency%20to%20prioritize%20national,pandemic%20nationalism%20in%20this%20article> consulté le 22 mai 2023.

¹²¹⁴ Idem.

¹²¹⁵ Idem.

A- La frontière comme barrière face à l'épidémie d'Ebola

816- Le virus Ebola est apparu pour la première fois en 1976, en dehors de l'espace ouest-africain, plus précisément dans la localité de Yamcubu en République Démocratique du Congo¹²¹⁶. Depuis lors, les apparitions survenaient ponctuellement dans des zones forestières principalement en Afrique centrale et orientale. Il convient de préciser que la transmission de ce virus se fait initialement de l'animal à l'homme, après un contact étroit avec du sang, des sécrétions, des organes ou des liquides biologiques d'animaux infectés¹²¹⁷. L'infection est ainsi généralement constatée après la manipulation de primates, de porcs-épics, d'antilopes des bois et de chauves-souris retrouvés malades ou morts. Par la suite, la contamination entre êtres humains se fait par contacts directs avec les fluides physiologiques d'une personne malade. Les premiers symptômes qui surviennent après une période d'incubation de deux à vingt et un jours sont très souvent suivis de décès dus à un choc cardio-respiratoire ou une embolie cérébrale. A cela s'ajoute le fait que les personnes guéries peuvent encore transmettre le virus longtemps après la maladie.

817- Concernant la genèse de cette épidémie en Afrique de l'Ouest, il y a lieu d'indiquer que l'apparition d'un foyer épidémique a été établie à fin 2013 à Méliandou, un village reculé du sud-est de la Guinée, au carrefour des frontières avec le Libéria et la Sierra-Léone¹²¹⁸. Très rapidement, la maladie s'est propagée dans tout le pays avant d'atteindre le Libéria et la Sierra Leone. A fin juillet 2014, un Libérien décède du virus peu après son arrivée à l'aéroport de Lagos au Nigéria, pays le plus peuplé d'Afrique ; en août, le premier cas signalé au Sénégal concerne un étudiant guinéen de 20 ans. En octobre, une fillette rentrée de Guinée décède du virus à Kayes au Mali. Dans le même temps, des cas se déclarent hors d'Afrique, soit du fait du rapatriement du personnel soignant ou

¹²¹⁶ F. Courtin, P. Msellati et P. Handschumacher, « La dynamique spatio-temporelle du virus Ebola dans l'espace CEDEAO », *Dynamiques environnementales*, n°36, 2015, décembre 2016, pp.28-57, p.44, <http://journals.openedition.org/dynenviron/946> consulté le 12 août 2023.

¹²¹⁷ L'infection est généralement constatée après la manipulation de primates, de porcs-épics, d'antilopes des bois et de chauves-souris retrouvés malades ou morts.

¹²¹⁸ La première infection humaine aurait concerné un petit garçon de deux ans décédé le 28 décembre 2013 à Méliandou. Le garçon aurait ensuite contaminé d'autres membres de sa famille ainsi qu'une amie sierra-léonaise. Ils décèdent tous quelques semaines plus tard, durant le mois de janvier 2014, y compris la grand-mère du patient zéro à Guéckédou, chef-lieu de la région, et l'amie sierra-léonaise à Kekehon en Sierra Leone. Plus tard, la sage-femme du village de Méliandou décède de la maladie, ainsi qu'une des infirmières du village. Traitée à Guéckédou, la sage-femme a transmis la maladie à un de ses proches qui résidait dans un autre village.

humanitaire infecté après des contacts avec les malades soit du fait de personnes infectées et dont les premiers signes ne sont déclarés qu'après le retour au pays, notamment aux États-Unis, en Espagne et au Royaume-Uni.

818- Selon l'Organisation Mondiale de la santé (OMS), le taux de létalité de la maladie à virus Ebola, autrement dit la proportion de personnes diagnostiquées positives à la maladie et qui sont décédées, se situe à 50%, même s'il peut aller jusqu'à 90% selon les circonstances et la riposte¹²¹⁹. A la date du 22 septembre 2014, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a dénombré « 5 800 cas confirmés et 2 800 décès liés à la maladie et la tendance était à la hausse. Le Libéria a été le pays le plus durement touché par l'épidémie (1 698 cas déclarés et 871 décès), devant la Sierra Leone (1 216 cas déclarés et 476 décès) et la Guinée (771 cas déclarés et 498 décès). Le taux moyen de létalité a varié entre 39,14 % en Sierra Leone et 64,59 % en Guinée, les personnels de santé étant également touchés par le virus. En moins de huit mois, le nombre de morts causés par la flambée de la maladie à virus Ebola a dépassé celui de l'ensemble des décès liés au virus comptabilisés entre 1976 et 2008, soit sur une période de 32 ans. Le nombre global de décès a représenté plus de 54% des cas confirmés à l'échelle de ces trois pays, dont l'interdépendance a considérablement compliqué les mesures de confinement¹²²⁰.

819- Il s'ensuit que l'épidémie Ebola survenue en Afrique de l'Ouest en décembre 2013 a été qualifiée, dès le début de l'année 2014, d'urgence sanitaire mondiale¹²²¹, par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Selon Clélia Gasquet-Blanchard, la qualification d'urgence sanitaire nous éclaire sur « les processus à l'œuvre dans la gestion violente (légitime ou non) des épidémies. À la violence de l'épidémie (morts rapides et en chaîne dus à une maladie sans traitement), s'ajoute celle de la gestion de la crise sanitaire (quarantaine, isolement, prévention inadaptée, soins déshumanisés dans les centres de traitements, etc.). En effet, l'urgence sanitaire implique une situation dans laquelle la vie

¹²¹⁹ OMS, « Ebola (maladie à virus) », (en ligne) <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/ebola-virus-disease> consulté le 16 août 2023

¹²²⁰ PNUD, « La maladie à virus Ebola (EVD) inflige de lourdes pertes de revenus aux ménages en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone », *UNDP Africa Policy Note*, Vol 1, n° 2, 10 Octobre 2014, 5 p., p.1, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP_RBA_PolicyNoteonEbolaVol1No2_FRENCH_31Octo2014.pdf consulté le 16 août 2023.

¹²²¹ A. Iskam, « L'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest et l'engagement de la République allemande dans le combat contre le virus », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2016/3 (N° 217), pp. 182-197, p. 188. <https://www.cairn.info/revue-allemande-d-aujourd-hui-2016-3-page-182.htm> consulté le 25 novembre 2023.

d'un grand nombre de personnes est menacée. Elle se définit comme s'inscrivant dans un contexte d'urgence et de post-urgence immédiate »¹²²². Ainsi cette qualification atteste de la gravité de l'épidémie d'Ebola et des craintes qu'elle a suscitées au niveau mondial. C'est seulement en 2016 que l'OMS a déclaré que « la flambée d'Ebola dans les pays d'Afrique de l'Ouest ne constitue plus une urgence de santé publique de portée internationale »¹²²³ alors qu'un bilan établi à la date du 2 juin 2016, faisait état de 11 310 personnes décédées pour 28 616 cas confirmés, probables et suspects notifiés en Guinée, au Liberia et en Sierra Leone¹²²⁴.

820- Il est intéressant, pour la suite de nos développements, d'examiner les raisons de la propagation de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest ainsi que les conséquences qui en ont résulté. A ce propos, Andreas Iskam fait savoir que la propagation rapide du virus avait été empêchée lors des précédentes apparitions de l'épidémie en Afrique Centrale et en Afrique de l'Est, non seulement du fait de l'existence de bons mécanismes d'identification de la maladie et d'isolement des personnes infectées, comme par exemple en Ouganda, mais aussi à cause des voies de transport extrêmement difficiles, comme ce fut le cas au Congo ou dans le Soudan du Sud¹²²⁵. Par contre, l'auteur note que la situation en Afrique de l'Ouest a été marquée par une conjonction de facteurs qui ont abouti à la dissémination de l'épidémie dans une grande partie de l'espace ouest-africain¹²²⁶. Au nombre de ces facteurs, Serges Loungou évoque la sous-estimation de la maladie par les pouvoirs

¹²²² C. Gasquet-Blanchard, « L'épidémie d'Ebola de 2013-2016 en Afrique de l'Ouest : analyse critique d'une crise avant tout sociale », *Santé Publique*, 2017/4 (Vol. 29), p. 453-464, p. 457, <https://www.cairn.info/revue-sante-publique-2017-4-page-453.htm> consulté le 13 août 2023.

¹²²³ Organisation Mondiale de la Santé, « La flambée d'Ebola dans les pays d'Afrique de l'Ouest ne constitue plus une urgence de santé publique de portée internationale », *Communiqué de presse*, 29 mars 2016, <https://www.who.int/fr/news/item/29-03-2016-statement-on-the-9th-meeting-of-the-ihf-emergency-committee-regarding-the-ebola-outbreak-in-west-africa> consulté le 13 août 2023

¹²²⁴ Organisation Mondiale de la Santé, *Rapport de situation sur la maladie à virus Ebola*, 02 juin 2016, 2. p, p.1, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/208876/ebolasitre_2June2016_fre.pdf;jsessionid=0FEB1CC7B28193C371861621371C8ADA?sequence=1 consulté le 11 juillet 2023.

¹²²⁵ A. Iskam, « L'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest et l'engagement de la République allemande dans le combat contre le virus », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2016/3 (N° 217), pp. 182-197, p. 188. <https://www.cairn.info/revue-allemande-d-aujourd-hui-2016-3-page-182.HTM> consulté le 25 novembre 2023.

¹²²⁶ Ibidem.

publics¹²²⁷. Celui-ci révèle que « alors que la flambée épidémique était en pleine recrudescence, après une relative accalmie entre avril et mai 2014, les autorités guinéennes, comme par la suite leurs homologues de Sierra Leone et du Liberia, autant mal préparées à affronter l'épidémie que soucieuses de préserver la réputation de leur pays, minimisèrent la situation, allant même jusqu'à prétendre que l'infection était sous contrôle »¹²²⁸. A cela s'ajoute la faiblesse des dispositifs sanitaires dans les États concernés. A ce propos, il convient de rappeler que lors de la survenance de l'épidémie, les systèmes de santé guinéen, sierra-léonais et libérien comptaient parmi les plus faibles au monde¹²²⁹. Ainsi, les structures sanitaires déjà défaillantes n'étaient pas préparées à une épidémie d'une telle ampleur. Il en est de même du personnel soignant qui, faute de formation adéquate a été particulièrement victime, au point où bon nombre de membres du corps médical sont tombés malades et que plusieurs se sont mis à désert¹²³⁰. La conséquence fut que, faute de soins, de nombreuses personnes infectées durent se déplacer vers d'autres localités du pays ou dans les États limitrophes, à la recherche d'un traitement, contaminant à leur tour d'autres personnes¹²³¹.

821- Il s'ensuit que les modalités de la diffusion de l'épidémie d'ébola en Afrique de l'Ouest traduisent un lien entre celle-ci et la mobilité des personnes. Selon la Commission économique pour l'Afrique, les activités transfrontalières « très importantes et d'une certaine manière intégrées (...) ont permis la propagation rapide du virus Ebola qui depuis la Guinée, s'est rapidement étendu dans toute la Sierra Leone et le Libéria »¹²³². Pour Serge

¹²²⁷ S. Loungou, « L'épidémie d'Ebola en Afrique de l'ouest, Une mise en perspective des répercussions démo-géographiques, politiques et économiques », in *L'espace politique*, n°26 | 2015, 22 p., p. 7 <https://espacepolitique.revues.org/3467> consulté le 22 mai 2023.

¹²²⁸ Idem.

¹²²⁹ C. Gasquet-Blanchard, « L'épidémie d'Ebola de 2013-2016 en Afrique de l'Ouest : analyse critique d'une crise avant tout sociale », *Santé Publique*, 2017/4 (Vol. 29), p. 453-464, p.457, <https://www.cairn.info/revue-sante-publique-2017-4-page-453.htm> consulté le 13 août 2023.

¹²³⁰ En raison de la non-identification de la maladie et du manque de connaissances sur le virus, le personnel des hôpitaux s'est lui-même infecté. Cela a mené à une diminution du personnel soignant et d'autre part à un nouvel ébranlement de la confiance de la population dans les institutions de santé publiques. L'image de personnes qui croupissaient devant les hôpitaux et à qui l'on refusait l'accès aux soins a attisé la peur du virus.

¹²³¹ S. Loungou, op.cit.

¹²³² Commission Economique pour l'Afrique (CEA), *Rapport Incidences socio-économiques d'Ébola sur l'Afrique*, 2015, 101. p, p. 40, https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/parties_publications/C3765/Requ%C3%AAtes%20de%20la%20D%C3%A9fenderesse%20sous%20articles%2028%281%29%20et%2039%281%29%20du%20R%C3

Loungou, l'un des facteurs de la diffusion spatiale sans précédent de la maladie due au virus *Ebola* dans la sous-région serait la grande mobilité des personnes entre les pays de la sous-région¹²³³, elle-même favorisée « par le régime de la libre circulation en vigueur au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'existence d'un dense réseau de circulation et de commerce intra-sous-régional ; tout le contraire de l'Afrique centrale où prévalent la rigidité des frontières et l'isolement relatif des zones traditionnelles de manifestation de la maladie d'*Ebola*, lesquelles sont généralement situées à l'écart des grands foyers démographiques »¹²³⁴. Pour confirmer cette assertion, on peut évoquer avec Clélia Gasquet-Blanchard, le fait que la personne considérée comme le « cas zéro » en Sierra Leone était une guérisseuse qui aurait contracté la maladie alors qu'elle s'était rendue en Guinée afin de participer à un enterrement¹²³⁵.

822- La virulence de l'épidémie et les modalités de sa propagation ont conduit à l'adoption de mesures préventives d'isolement des pays touchés. Ainsi, plusieurs compagnies aériennes ont interrompu ou réduit la desserte des pays les plus touchés par la flambée virale (Guinée, Libéria, Sierra-Léone); les États-Unis avaient rapatrié les familles des diplomates et personnels d'ONG en fonction dans ces pays. L'Arabie Saoudite avait quant à elle, interdit l'accès à son territoire aux personnes en provenance des pays affectés par *Ebola*, privant ainsi des milliers de croyants musulmans ouest-africains de pèlerinage à La Mecque ; la Corée du Nord prit le prétexte de l'extériorisation de la maladie pour interdire momentanément l'entrée des touristes étrangers. En Afrique, la Zambie et l'Afrique du Sud se fermèrent aux ressortissants des pays touchés tandis que la Guinée Equatoriale avait suspendu les liaisons aériennes avec plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest.

[%A8glement%20d%27arbitrage%20CIRDI/Pi%C3%A8ces%20factuelles/R-0023.pdf consulté le 08 juillet 2023 consulté le 24 novembre 2011.](#)

¹²³³ S. Loungou, « L'épidémie d'Ebola en Afrique de l'ouest, Une mise en perspective des répercussions démo-géographiques, politiques et économiques », in *L'espace politique*, n°26 | 2015, 22 p, p.7, <https://espacepolitique.revues.org/3467> consulté le 22 mai 2023.

¹²³⁴ S. Loungou, op. cit., p. 8.

¹²³⁵ C. Gasquet-Blanchard, « L'épidémie d'Ebola de 2013-2016 en Afrique de l'Ouest : analyse critique d'une crise avant tout sociale », *Santé Publique*, 2017/4, Vol. 29, pp. 453-464, p. 456 <https://www.cairn.info/revue-sante-publique-2017-4-page-453.htm> consulté le 13 août 2023. Cet exemple laisse transparaître une autre cause de propagation de la maladie, à savoir, les pratiques traditionnelles, notamment les rites funéraires consistant à laver et embrasser les morts ont également augmenté le risque d'une infection, et ce d'autant plus, que les festivités familiales et villageoises réunissent de nombreuses personnes avec un effet multiplicateur sur le risque de contamination.

823- En ce qui concerne l'espace CEDEAO-UEMOA, certains commentateurs ont constaté que « avec la propagation de la maladie hémorragique à virus Ebola, les droits à la migration et à la libre circulation pourtant consacrés par de nombreux textes sont fortement entravés du fait de la fermeture des frontières décrétée par certains États de l'Afrique de l'Ouest »¹²³⁶. Ainsi, la crainte de la contamination avait conduit certains États membres, notamment la Côte d'Ivoire, le Sénégal et la Guinée Bissau à fermer unilatéralement leurs frontières communes avec les pays affectés. Bien avant, les pays initialement touchés, notamment la Guinée, la Sierra Léone et le Libéria avaient déjà fermé leurs frontières communes¹²³⁷, limitant de fait le droit à la libre circulation des citoyens de la CEDEAO.

824- S'il est possible d'inscrire ces mesures dans le cadre de la mise en œuvre des exceptions tenant aux risques avérés en matière de santé publique, il apparaît néanmoins que la portée, la proportionnalité ainsi que le caractère unilatéral des dispositions adoptées peuvent être sujet à discussion. De ce point de vue, il aurait été possible d'envisager des mesures moins extrêmes, à travers notamment le renforcement des contrôles sanitaires avec à la clé la possibilité d'interdire l'entrée du territoire à toute personne dont l'état de santé pourrait constituer un danger pour l'État d'accueil. C'est ce qui avait été proposé par la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) selon laquelle, « les gouvernements devraient renforcer les contrôles sanitaires aux frontières au lieu de les fermer, étant donné les dommages colossaux que de telles fermetures entraînent pour les économies des pays touchés comme pour ceux qui ne le sont pas »¹²³⁸. Pour sa part, la CEDEAO avait dénoncé la persistance de la fermeture des frontières terrestres, et suspension des liaisons aériennes ainsi que le retard et la faiblesse de la solidarité régionale, au nombre des contraintes et

¹²³⁶ Seneplus, « le droit de circuler à l'épreuve d'ébola : migration dans un contexte d'épidémie », , octobre 2014, (article en ligne), <https://www.seneplus.com/article/le-droit-de-circuler-%C3%A0-l%E2%80%99%C3%A9preuve-d%E2%80%99ebola> consulté le 20 août 2023.

¹²³⁷ Anadolu Agency, « La fermeture des frontières, une technique qui court l'Afrique de l'Ouest, pour lutter contre Ebola », août 2014, (article en ligne), <https://www.aa.com.tr/fr/politique/la-fermeture-des-fronti%C3%A8res-une-technique-qui-court-lafrique-de-louest-pour-lutter-contre-ebola/129131> consulté le 21 août 2023.

¹²³⁸ Commission économique pour l'Afrique, *rapport Incidences socio-économiques d'Ébola sur l'Afrique*, 2015, 101 p, p. 16 , https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/parties_publications/C3765/Requ%C3%A0tes%20de%20la%20D%C3%A9fenderesse%20sous%20articles%2028%281%29%20et%2039%281%29%20du%20R%C3%A8glement%20d%27arbitrage%20CIRDI/Pi%C3%A8ces%20factuelles/R-0023.pdf consulté le 27 août 2023.

difficultés rencontrées dans la lutte contre la maladie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest¹²³⁹.

825- En dépit de ces réserves, l'efficacité relative des mesures de fermeture des frontières prises pour juguler cette crise inédite a été relevée. Ainsi, une étude de l'Institut de recherche Rega Institute de l'Université de Louvain a démontré que la fermeture temporaire des frontières en Guinée, en Sierra Leone et au Liberia pendant l'épidémie d'Ebola, lors des années 2013-2016, a permis d'arrêter la progression internationale du virus¹²⁴⁰. A ce propos, les auteurs estiment que les interventions pour fermer les frontières internationales ont constitué « une mesure efficace » pour arrêter le développement d'Ebola¹²⁴¹. Ainsi, le succès de ces mesures consacrant le rôle des frontières comme barrières face à la crise sanitaire liée à l'épidémie d'Ebola a créé un précédent défavorable à l'effectivité de la libre circulation. Dès lors, on ne peut écarter la possibilité d'une adoption systématique et unilatérale des mesures de fermeture des frontières pour faire face aux crises sanitaires avec le risque subséquent de fragilisation de la réalisation du processus de libre circulation dans l'espace ouest-africain. Cette situation s'est d'ailleurs présentée ultérieurement dans le contexte de la survenance de la pandémie du coronavirus.

B- La frontière comme barrière face à la pandémie du coronavirus

826- Analysant la longue histoire des épidémies, Jean Paul Sardon note que l'épidémie de coronavirus est « loin d'être une catastrophe sanitaire comparable à certaines pandémies du passé, de par sa relativement faible létalité »¹²⁴². Il n'en demeure pas moins que celle-ci

¹²³⁹ CEDEAO, « Lutte contre l'épidémie de la maladie à virus Ebola dans l'espace CEDEAO », décembre 2014, (en ligne), <http://ecoslate.github.io/lebola/-lang=fr.htm> consulté le 27 août 2023.

¹²⁴⁰ « Our findings confirm a significant decline following the announcements of border closures between Guinea, Sierra Leone and Liberia, which was previously observed using a discrete phylogeographic approach » S. Dellicour, G. Baele, G. Dudas, N. Faria, O. Pybus, M. Suchard, A. Rambaut, P. Lemey, « Phylodynamic assessment of intervention strategies for the West African Ebola virus outbreak », *Nature Communications*, volume 9, n° 2222, 2018, 10 p., p. 7, <https://www.nature.com/articles/s41467-018-03763-2> consulté le 13 août 2023.

¹²⁴¹ Idem.

¹²⁴² J.-P. Sardon, « De la longue histoire des épidémies au Covid-19 », *Les Analyses de Population & Avenir*, 2020/8, n° 26, 2020, pp. 1-18, p. 2, <https://www.cairn.info/revue-analyses-de-population-et-avenir-2020-8-page-1.htm?ref=doi> consulté le 13 août 2023.

est restée impressionnante par « son ampleur et la rapidité de sa diffusion »¹²⁴³, et ce, d'autant plus que « c'est la première qui aura entraîné le confinement de la moitié de l'humanité, soit plus de 3 milliards d'hommes »¹²⁴⁴. En effet, pour comprendre l'impact de cette pandémie, il importe de rappeler que « depuis le progrès des transports aériens et notamment la très forte diminution du besoin d'escales techniques, puis l'essor de la globalisation dans les années 1990, le monde était entré dans une ère d'hypermobilité »¹²⁴⁵ ; il s'ensuit que la survenance de la pandémie du coronavirus ou COVID 19 (*CoronaVirus Infectious Disease 2019*) a rappelé que l'intensification des échanges s'accompagne généralement d'une diffusion plus rapide des virus et de l'apparition de nouveaux fléaux¹²⁴⁶.

827- C'est en novembre 2019, que cette nouvelle maladie a fait son apparition dans la ville de Wuhan, en Chine. De l'avis de certains auteurs, la gravité de la maladie a été, au départ, sous-estimée, aussi bien par la Chine que par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)¹²⁴⁷. Ainsi, même si le 30 janvier 2020, l'OMS a déclaré l'urgence de santé publique de portée internationale, c'est-à-dire « le plus haut niveau d'alerte prévu dans le droit international »¹²⁴⁸, elle n'estimait toujours pas, à cette date, nécessaire de limiter les voyages et échanges avec la Chine. C'est seulement, le 11 mars 2020 que cette organisation a

¹²⁴³ Ibidem

¹²⁴⁴ Ibidem.

¹²⁴⁵ G.-F. Dumont, « Covid-19 : la fin de la géographie de l'hypermobilité ? », *Les Analyses de Population & Avenir*, 2020 n° 29, pp. 1-13, p. 3, <https://www.cairn.info/revue-analyses-de-population-et-avenir-2020-11-page-1.htm> consulté le 13 août 2023.

¹²⁴⁶ J.-P. Sardon, « De la longue histoire des épidémies au Covid-19 », op. cit., p. 9.

¹²⁴⁷ La Chine, suivie par l'OMS, a tardé à reconnaître la réalité épidémique et à y réagir. Ainsi, lorsque le 31 décembre 2019, les autorités taïwanaises avertissent l'OMS des dangers du virus qui se transmet très facilement, la direction de l'OMS conteste la gravité de la situation et se fait le porte-parole de la Chine. Le 14 janvier, un tweet de l'OMS nie le fait que le virus soit contagieux entre les hommes. La pandémie, qui en a résulté, est donc restée longtemps invisible dans les différents pays touchés, d'Asie comme d'Europe, qui l'ont généralement détectée avec plusieurs semaines de retard. Le 30 janvier, le directeur de l'OMS, Tedros Ghebreyesus, se déplace en Chine où il affirme que la situation est sous contrôle et félicite les autorités chinoises pour leur travail. Il déconseille aussi toute restriction concernant les déplacements et les voyages alors que Taiwan est déjà fermé sous contrôle depuis un mois.

¹²⁴⁸ Organisation Mondiale de la Santé, « Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point presse sur la COVID-19 », 05 mai 2023, (en ligne), <https://www.who.int/fr/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing---5-may-2023> consulté le 13 août 2023.

reconnu de façon officielle l'existence d'une pandémie¹²⁴⁹, alors que des cas avaient été déclarés sur tous les continents. Les situations de vulnérabilité étant différentes selon les États, le taux de létalité a pu varier d'un territoire à l'autre. En 2020, ce taux était à 0,8% en Corée du Sud et à 9,3% en Italie¹²⁵⁰, tandis que l'espace CEDEAO affichait un niveau de 1,5% contre 2,1% pour l'Afrique et 3,8% à l'échelle mondiale¹²⁵¹.

828- Le 5 mai 2023, lorsque l'OMS levait l'urgence sanitaire de portée internationale, estimant que « le COVID-19 était désormais sous contrôle »¹²⁵², la pandémie avait déjà fait près de 20 millions de morts, selon les estimations de Tedros Adhanom Ghebreyesus, Directeur Général de cette organisation, même si le bilan officiel culminait à 7 millions de décès directement liés à la maladie¹²⁵³. Celui-ci affirmait que la maladie à COVID-19 « est bien plus qu'une crise sanitaire. Elle a provoqué de profonds bouleversements économiques, amputant le PIB de plusieurs milliers de milliards, perturbant les voyages et le commerce, entraînant la fermeture d'entreprises et plongeant des millions de personnes dans la pauvreté. Elle a provoqué de profonds bouleversements sociaux, avec la fermeture des frontières, la restriction des déplacements, la fermeture des établissements scolaires et des millions de personnes souffrant de solitude, d'isolement, d'anxiété et de dépression. La COVID-19 a révélé au grand jour et a exacerbé les lignes de fracture politiques, au sein des nations et d'une nation à l'autre. Elle a érodé la confiance entre les populations, les gouvernements et les institutions, un phénomène alimenté par un torrent d'informations fausses et trompeuses. Elle a mis à nu les inégalités criantes de notre monde, les

¹²⁴⁹ J.-P. Sardon, « De la longue histoire des épidémies au Covid-19 », *Les Analyses de Population & Avenir*, 2020/8 (n° 26), 2020, pp. 1-18, p. 15, <https://www.cairn.info/revue-analyses-de-population-et-avenir-2020-8-page-1.htm?ref=doi> consulté le 13 août 2023.

¹²⁵⁰ Ibidem.

¹²⁵¹ Commission Economique pour l'Afrique, Programme des Nations Unies pour le Développement, *Impact de la pandémie de la covid-19 en Afrique de l'ouest*, 2021, 80 p., p. 13, <https://repository.uneca.org/handle/10855/47582#:~:text=La%20crise%20de%20COVID%2D19,2%2C9%25%20en%202018> consulté le 13 août 2023.

¹²⁵² E. Ahonon, « Covid-19 : la pandémie est désormais sous contrôle (OMS) », *Afriksoir*, mai 2023, (article en ligne), <https://afriksoir.net/levee-alerte-covid-19-pandemie-desormais-sous-contrôle-oms/> consulté le 13 août 2023.

¹²⁵³ Organisation Mondiale de la Santé, « Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point presse sur la COVID-19 », 05 mai 2023, <https://www.who.int/fr/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing---5-may-2023> consulté le 13 août 2023.

communautés les plus pauvres et les plus vulnérables étant les plus durement touchées et les dernières à avoir accès aux vaccins et aux autres outils »¹²⁵⁴.

829- C'est donc à juste titre que Vincent Geisser écrivait : « A quelques exceptions près, nous avons tous le sentiment d'avoir vécu ces derniers mois des moments à la fois dramatiques et exceptionnels, ressuscitant la mémoire collective d'événements traumatiques, tels que les krachs économiques (le spectre de la crise de 1929), les guerres civiles et mondiales (1870, 1914-1918, 1939-1945, etc.), les catastrophes naturelles (tremblements de terre, inondations et tsunamis) et, bien sûr, les « grandes épidémies » (peste, choléra, typhus, grippe espagnole, sida, etc.) qui ont jalonné l'histoire mondiale »¹²⁵⁵. Ce sentiment a été relevé auparavant par Jean-Paul Sardon qui estimait que « l'anxiété que provoque l'épidémie liée au coronavirus Covid-19 est peut-être excessive. Pourtant, elle s'explique, entre autres, parce que cette maladie fait resurgir le souvenir de peurs ancestrales issues de la confrontation difficile de l'homme avec d'autres pandémies »¹²⁵⁶. Il s'ensuit que la pandémie du COVID-19 semble avoir été marquée par « des peurs et fantasmes sanitaires »¹²⁵⁷, voire un « catastrophisme sanitaire »¹²⁵⁸ qui, ajoutés à « l'instrumentalisation politique du problème »¹²⁵⁹ et à « l'inflation du vocabulaire guerrier »¹²⁶⁰, ont abouti à la résurgence du nationalisme sanitaire. C'est en ce sens que

¹²⁵⁴ Idem.

¹²⁵⁵ V. Geisser, « L'hygiéno-nationalisme, remède miracle à la pandémie ? Populismes, racismes et complotismes autour du Covid-19 », *Migrations Société*, 2020/2 (N° 180), p. 3-18, p. 3. <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2020-2-page-3.htm> consulté le 23 novembre 2023.

¹²⁵⁶ J.P. Sardon, « De la longue histoire des épidémies au Covid-19 », *Les Analyses de Population & Avenir*, 2020/8, n° 26, 2020, pp. 1-18, p. 2, <https://www.cairn.info/revue-analyses-de-population-et-avenir-2020-8-page-1.htm?ref=doi> consulté le 13 août 2023.

¹²⁵⁶ Ibidem.

¹²⁵⁷ V. Geisser, « L'hygiéno-nationalisme, remède miracle à la pandémie ? Populismes, racismes et complotismes autour du Covid-19 », op. cit., p. 4.

¹²⁵⁸ Ibidem.

¹²⁵⁹ Ibidem.

¹²⁶⁰ Ibidem. Vincent Gessier dénonce à juste titre cette instrumentalisation politique et le discours guerrier qui en a résulté : « de nombreux chefs d'État et de gouvernement — à l'exception notoire de l'Allemagne — n'ont pas hésité à comparer la situation sanitaire à une guerre, appelant leur peuple à la mobilisation générale ; au premier rang desquels le président de la République française, Emmanuel Macron, désignant un ennemi invisible et se présentant sous la figure tutélaire du père de la nation : *"Nous sommes en guerre, en guerre sanitaire, certes : nous ne luttons ni contre une armée, ni contre une autre Nation. Mais l'ennemi est là, invisible, insaisissable, qui progresse. Et cela requiert notre mobilisation générale. Nous sommes en guerre. Toute l'action du gouvernement et du Parlement doit être désormais tournée vers le combat contre l'épidémie. De jour comme de nuit, rien ne doit nous en divertir"*. Il est évident qu'une crise sanitaire, aussi grave soit-elle, ne saurait être comparée à une guerre.

Dominique Moïsi assimile le coronavirus au grand retour des nations¹²⁶¹, tandis que Cécile Retro relève que la crise sanitaire du coronavirus est un terreau favorable aux nationalistes en Europe¹²⁶².

830- Dans les faits, ce nationalisme sanitaire qui aurait été activé par les responsables politiques¹²⁶³ s'est traduit par « un décryptage très ethnocentrique de la lutte contre la pandémie, où l'espace monde s'efface au profit de l'obsession de l'espace national »¹²⁶⁴. A ce propos, il convient de noter avec Vincent Geisser que « la manifestation la plus visible de cette politique a été sans doute la décision de fermer de manière unilatérale les frontières nationales sans concertation avec les gouvernements des États voisins, entretenant l'idée fausse que le danger viral viendrait nécessairement de l'étranger »¹²⁶⁵. Pour qualifier ce phénomène, l'auteur recourt au néologisme « frontiérisme »¹²⁶⁶ qu'il définit comme « la croyance des décideurs au pouvoir des frontières comme instrument de politiques publiques dans divers domaines (climatique, culturel, sanitaire, migratoire, professionnel, etc.) »¹²⁶⁷. Selon lui, « ce frontiérisme déjà très structurant des politiques migratoires a connu un nouveau terrain d'application, s'exerçant au détriment de la liberté de circulation et pénalisant principalement les déplacements des travailleurs transfrontaliers »¹²⁶⁸.

Il n'empêche qu'elle est « mise en scène » comme telle par certains acteurs institutionnels — notamment les responsables gouvernementaux — qui cherchent à susciter chez les citoyens un sentiment d'unité nationale par la désignation d'un ennemi à la fois intérieur et extérieur ». Idem, p. 5.

¹²⁶¹ Voir à ce propos, D. Moïsi, « Coronavirus : le grand retour des nations », *Les Échos*, 4 avril 2020, article en ligne : « L'envolée des réflexes nationalistes a ses conséquences sur l'expression de la solidarité. À l'heure du coronavirus, il ne fait pas bon être réfugié syrien. Et ce repli sur soi dans la solidarité joue également à l'intérieur de l'Europe. Chaque pays, et c'est naturel, se concentre sur ses malades, ses morts. Jamais les informations télévisées n'ont été plus nationales, certains diraient provinciales. À l'heure où des Américains "détournent" par la surenchère des cargaisons de masques sur les tarmacs d'aéroports chinois, la formule des Trois Mousquetaires "Un pour tous, tous pour un" paraît bien abstraite ».

¹²⁶² C. Réto, « Coronavirus. La crise sanitaire, un terreau favorable aux nationalistes en Europe. Entretien avec Anaïs Voy-Gillis », *Ouest-France*, 30 mars 2020, article en ligne, <https://www.ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/coronavirus-la-crise-sanitaire-un-terreau-favorable-aux-nationalistes-en-europe-6795291> consulté le 23 novembre 2023.

¹²⁶³ V. Geisser, « L'hygiéno-nationalisme, remède miracle à la pandémie ? Populismes, racismes et complotismes autour du Covid-19 », *Migrations Société*, 2020/2 (N° 180), pp. 3-18, p. 5 <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2020-2-page-3.htm> consulté le 23 novembre 2023.

¹²⁶⁴ Ibidem.

¹²⁶⁵ Idem, p. 6.

¹²⁶⁶ Idem, p.6.

¹²⁶⁷ Idem, p.6.

¹²⁶⁸ Idem, p.6.

831- Sur la situation en Europe, Basile Desvignes affirme que « le contrôle et la fermeture des frontières, décidés rapidement et unilatéralement par plusieurs États, illustrent la permanence de réflexes nationaux au sein de l'UE. Les solutions nationales ont été préférées à une gestion commune de l'épidémie : lorsque la fermeture des frontières européennes a été décrétée le 17 mars, plusieurs États avaient déjà instauré des contrôles stricts, des restrictions ou la fermeture totale de leurs propres frontières. Ces décisions témoignent d'un manque total de coordination entre États, qui peut mener à des situations absurdes »¹²⁶⁹. Ce « réflexe des frontières »¹²⁷⁰ ne s'est pas limité à l'Europe, puisque Speranta Dumitru constate que « le premier réflexe des États face à un problème de santé mondiale a été de fermer les frontières. Alors qu'en janvier, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) avait recommandé d'éviter les restrictions du trafic international de voyageurs, plusieurs pays ont désobéi, en fermant d'abord les frontières avec la Chine. Pour un temps, les recommandations de l'OMS d'instaurer des contrôles sanitaires à la sortie des zones affectées et à l'entrée des zones pas encore contaminées ont été suivies. Mais après le 12 mars, lorsque les États-Unis ont fermé les frontières avec les pays européens, tout a basculé. De plus en plus d'États ont remplacé les contrôles sanitaires aux frontières par des interdictions fondées sur la nationalité. En une semaine, la plupart d'entre eux ont refusé l'entrée à toutes les nationalités, à l'exception de leurs propres ressortissants »¹²⁷¹.

832- L'Afrique de l'Ouest n'a pas été en reste de ce réflexe des frontières. Alors que la région a été relativement épargnée¹²⁷², l'Organisation Internationale des Migrations a

¹²⁶⁹ B. Desvignes, « Le coronavirus est-il nationaliste ? », *Le Taurillon*, 12 avril 2020, <https://www.taurillon.org/le-coronavirus-est-il-nationaliste> consulté le 13 août 2023 Ajoutez les numéros de page.

¹²⁷⁰ S. Dumitru, « Pandémies : le nationalisme est mauvais pour la santé », *Éthique, société, politique*, 2020, pp.727–732, p. 728.

¹²⁷¹ Idem.

¹²⁷² « La pandémie de Covid-19, pour des raisons qui ne sont encore totalement comprises, ne s'est pas installée de manière aussi spectaculaire en Afrique de l'ouest qu'en Europe et en Amérique du Nord ». A. Hertzog, « Fermeture des frontières et COVID 19 », in *Parcours de Migrant*, 2020, (article en ligne). <https://www.parcours-de-migrants.ethz.ch/fr/essays/border-closures-and-covid-19> consulté le 13 août 2023.

Selon l'OCDE et le Club du Sahel et de l'Afrique de l'ouest, « en janvier 2022, le nombre de cas positifs cumulés à l'échelle régionale correspondait en effet à seulement 0,22% du cumul mondial, le nombre de décès à 0,18%. Depuis deux ans et demi, la jeunesse de la population et les conditions climatiques sont les facteurs les plus fréquemment avancés pour expliquer que la région puisse à ce point être épargnée bien qu'elle représente tout de même 5,5% de la population mondiale. » OCDE, CSAO, *Lutte contre le Coronavirus*

relevé que « de nombreux pays ont pris des mesures de restriction ou d'interdiction des mouvements de personnes pour endiguer la propagation de l'épidémie. Ainsi, au sein de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), dès mi-mars 2020, les gouvernements ont adopté des mesures visant à limiter et contenir la propagation du virus, et notamment la fermeture de toutes les frontières aériennes et terrestres, la limitation de mouvements à l'intérieur des pays (restriction de mouvements entre régions, couvre-feu, interdiction des entrées et sorties dans les villes, ou encore limitation du nombre de passagers dans les véhicules), l'interdiction des regroupements et la fermeture des écoles, lieux de culte et espaces publics. En outre, certains gouvernements ont décrété l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire national »¹²⁷³. Abdoulaye Hamadou révèle pour sa part que dès l'apparition des premiers signes de la pandémie dans l'espace CEDEAO-UEMOA, douze pays ont officiellement fermé leurs frontières, à savoir, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Liberia, le Mali, la Gambie, le Niger, le Nigeria, la Sierra Leone et le Togo¹²⁷⁴. Il s'ensuit qu'en juillet 2020, l'OIM constatait que sur les 352 points d'entrée dans les États membres de la CEDEAO, 66% étaient totalement fermés et 26% étaient ouverts au transport de marchandises et/ou retour de nationaux uniquement¹²⁷⁵. Par la suite, presque tous les pays ouest-africains ont fermé les frontières, à l'exception notable du Bénin, qui a opté pour des mesures plus flexibles telles que le port du masque ou la distanciation sociale¹²⁷⁶.

(COVID 19) : perspectives ouest-africaines , 2022, en ligne, <https://www.oecd.org/fr/csao/coronavirus-ouest-afrique/> consulté le 25 novembre 2023.

¹²⁷³ Organisation Internationale des Migrations, *Rapport sur les restrictions de mobilité liées au COVID-19 au sein de la CEDEAO*, Juillet 2020, 2 p., p. 1, <https://dtm.iom.int/reports/afrique-de-louest-et-du-centre-%E2%80%94-restrictions-de-mobilit%C3%A9-li%C3%A9es-au-covid-19-au-sein-de-la> consulté le 25 novembre 2023.

¹²⁷⁴ A. Hamadou, « Free movement of persons in west Africa under the strain of covid-19 », *AJIL Unbound*, Volume 114, novembre 2020, pp. 337-341, p. 337, <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/free-movement-of-persons-in-west-africa-under-the-strain-of-covid19/68CCC39D41DBA80EA6E15F1AE0DE86AA> consulté le 13 août 2023.

¹²⁷⁵ OIM, op. cit., p. 1.

¹²⁷⁶ A. Hamadou, « Free movement of persons in west Africa under the strain of covid-19 », *AJIL Unbound*, Volume 114, novembre 2020, pp. 337-341, p. 340, <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/free-movement-of-persons-in-west-africa-under-the-strain-of-covid19/68CCC39D41DBA80EA6E15F1AE0DE86AA> consulté le 13 août 2023.

833- A l'analyse, on peut convenir avec Abdoulaye Hamadou que cette utilisation de la frontière comme barrière à la crise sanitaire du COVID 19 a globalement contribué à la désintégration du régime de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, dans la mesure où « COVID-19 measures have merely amplified the obstacles to the community principle of free movement, handicapping the integration dynamic which relies on the practices and the realities of peoples in west africa »¹²⁷⁷. Cela dit, cet auteur soupçonne les États ouest-africains de s'être appuyés sur des motifs de santé publique pour restreindre « capricieusement »¹²⁷⁸ la liberté de mouvement. Pour lui, « the real motivations for the closures seem to have been both blunt economic protectionism and pressure from Europe to replicate the measures it has taken, including shutting down freedom movement »¹²⁷⁹. A ce propos, au regard de l'anxiété générale qui prévalait au début de la crise du COVID 19 et des craintes légitimes que celle-ci a suscitées, on pourrait difficilement douter du bien-fondé des décisions initiales de fermeture des frontières prises par les États ouest-africains, d'autant plus que ces mesures s'inscrivaient dans un contexte mondial. Par contre, le maintien de ces restrictions entre les États membres de l'espace CEDEAO-UEMOA sur une longue période, en dépit de l'amélioration de la situation sanitaire¹²⁸⁰, pourrait susciter quelques incompréhensions. A titre d'exemple, alors que la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement de la CEDEAO avait invité les États membres à « rouvrir toutes les frontières terrestres de la CEDEAO le 1^{er} janvier 2022 »¹²⁸¹, la Côte d'Ivoire, dont les frontières terrestres avaient été fermées depuis le 22 mars 2020,

¹²⁷⁷ Idem, p. 338.

¹²⁷⁸ « These recent developments occur in a broader context where, even pre-pandemic, states relied on various exceptions to capriciously curtail freedom of movement », idem, p. 341.

¹²⁷⁹ Ibidem.

¹²⁸⁰ En août 2021, la Commission Economique pour l'Afrique constatait que « la pandémie continue de rester une réalité en Afrique de l'Ouest. Cependant, les mesures de ripostes prises par les Etats et les Institutions régionales ainsi que la campagne de vaccination laissent entrevoir des perspectives favorables. L'amélioration relative de la situation sanitaire a conduit à la levée progressive des restrictions prises dès le début de la crise en 2020 telle que confirmée par l'enquête auprès des ménages de la CEDEAO, même si les vagues successives et les nouveaux variants font craindre une réactivation de certaines de ces mesures ». Commission Economique de l'Afrique, *Suivi sur les Impacts de la COVID-19 en Afrique de l'Ouest*, août 2021, PAM Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest, 36 p., p. 26.

¹²⁸¹ CEDEAO, *Communiqué final de la 60^{ème} session ordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO*, 12 décembre 2021 à Abuja (Nigeria), disponible sur <https://www.republicoftogo.com/content/download/104855/2735752/1> consulté le 13 août 2023.

ne les a rouvertes que le 15 février 2023¹²⁸². Entretemps, il est à noter que « tous les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui avaient fermé leurs frontières à la suite de l'avènement du Covid-19 les avaient rouvertes depuis belle lurette »¹²⁸³ ; la Côte d'Ivoire elle-même avait déjà ouvert ses frontières aériennes et maritimes, quelques mois seulement après la décision de fermeture¹²⁸⁴. Il s'ensuit qu'on a pu évoquer, à juste titre, un « effet d'aubaine du coronavirus »¹²⁸⁵, du fait que « la pandémie [de Covid-19] n'a été qu'un prétexte tout trouvé par les autorités ivoiriennes »¹²⁸⁶.

834- Dès lors, on peut se demander avec Sperantra Dumitru si le nationalisme sanitaire est bon pour la santé¹²⁸⁷. Il s'agit en d'autres mots, de rechercher si le réflexe de fermer les frontières face à des crises sanitaires peut être salutaire. A ce propos, on serait enclin à penser de prime abord que la fermeture des frontières est bénéfique dans la mesure où elle s'inscrit dans la dynamique de la distanciation sociale, qui lorsqu'elle est parfaitement respectée, est de nature à réduire efficacement la propagation de pandémies. Toutefois, comme l'a noté l'auteur précité, la frontière ralentit la bonne décision à cause de l'illusion de protection qu'elle offre aux décideurs politiques et aux populations¹²⁸⁸. De plus, le réflexe de la frontière s'accompagne généralement de biais nationalistes, c'est-à-dire d'une surestimation de l'importance de la nationalité qui a consisté pour les gouvernements à interdire l'arrivée des étrangers tout en faisant une exception pour leurs nationaux. Dans de telles circonstances, on comprend pourquoi Sperantra Dumitru affirme que les « mesures plus ciblées, à commencer par le dépistage, l'isolement et la distanciation sociale,

¹²⁸² I. Sanogo, « Covid-19 : la Côte d'Ivoire rouvre ses frontières terrestres », *Africanews*, février 2023, (article en ligne), <https://fr.africanews.com/2023/02/16/covid-19-la-cote-divoire-rouvre-ses-frontieres-terrestres/> consulté le 13 août 2023.

¹²⁸³ « La Côte d'Ivoire a-t-elle bien fait de rouvrir aussi tardivement ses frontières ? », *Courrier International*, 16 février 2023, article en ligne, <https://www.courrierinternational.com/article/terrorisme-la-cote-d-ivoire-a-t-elle-bien-fait-de-rouvrir-aussi-tardivement-ses-frontieres> consulté le 11 août 2023.

¹²⁸⁴ Idem.

¹²⁸⁵ Idem.

¹²⁸⁶ Les mesures restrictives justifiées apparemment par la lutte contre la pandémie étaient motivées en réalité par la lutte contre le terrorisme. En effet, les autorités ivoiriennes « n'ont eu de cesse de rappeler que si leur pays a enregistré des attaques sanglantes, c'est à cause du laxisme de certains de ses voisins, en l'occurrence le Burkina Faso et le Mali, présentés, à tort ou à raison, comme des pourvoyeurs de terroristes ». Idem.

¹²⁸⁷ S. Dumitru, « Le nationalisme est-il bon pour la santé ? », *The conversation*, 2020, 6 p., p.1, disponible sur <https://hal.science/hal-02899433> consulté le 08 août 2023.

¹²⁸⁸ Idem, p. 4.

sont plus efficaces pour contenir une épidémie, que les restrictions de la mobilité »¹²⁸⁹. Elle en déduit notamment, qu'en matière de pandémie, « le nationalisme est mauvais pour la santé »¹²⁹⁰.

¹²⁸⁹ S. Dumitru, « Pandémies : le nationalisme est mauvais pour la santé », *Éthique, société, politique*, 2020, pp.727–732, p. 730.

¹²⁹⁰ Idem, p. 727.

Conclusion du chapitre I

835- Selon Danièle Lochak, il est indéniable que « la souveraineté des États entre directement en conflit avec la libre circulation des personnes »¹²⁹¹. Koffi Ahadzi-Nonou déplore pour sa part « la résistance du souverainisme »¹²⁹² ou encore le « poids des souverainetés »¹²⁹³. En Afrique de l'Ouest, l'un des marqueurs de cette souveraineté des États reste la frontière. Celle-ci a d'abord été un élément central dans la construction des États ouest-africains dans la mesure où comme l'a noté Christian Bouquet, ce sont « ces frontières, tracées à la règle et au crayon du colonisateur, qui ont créé les États »¹²⁹⁴. Ce rôle prépondérant s'est ensuite consolidé, notamment après les indépendances, dans la mesure où la frontière est perçue comme l'un des instruments privilégiés de l'affirmation de la souveraineté étatique, au point où elle suscite souvent des tensions diplomatiques entre les États ouest-africains qui peuvent se muer en différends frontaliers portés devant les juridictions compétentes ou même en conflits frontaliers.

836- Mais cette importance de la frontière est de plus en plus renforcée, compte tenu des défis contemporains auxquels sont confrontés les États membres de l'espace CEDEAO-UEMOA. Hormis l'utilisation de certaines frontières comme barrière dans la gestion de la

¹²⁹¹ D. Lochak, « La souveraineté étatique contre la liberté de circulation », *Les possibles*, n°19, hiver 2019, 6 p., p. 1, <https://france.attac.org/nos-publications/les-possibles/numero-19-hiver-2019/dossier-des-migrations-et-discriminations-aux-gilets-jaunes/article/la-souverainete-etatique-contre-la-liberte-de-circulation> consulté le 13 août 2022.

¹²⁹² Idem.

¹²⁹³ A.-N. Koffi, « La Citoyenneté Régionale face aux Enjeux de la Libre Circulation et du Droit à l'Établissement dans l'Espace CEDEAO », in Institut de l'Afrique de l'Ouest, *Analyses Critiques et Stratégies d'Action*, n°3, 2013, 55 p., p. 2, <https://wai-iao.ecowas.int/images/pdf/WAIanalysisandactionstrategies/Koffi%20Ahadzi3.pdf> consulté le 23 octobre 2023.

¹²⁹⁴ C. Bouquet, « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne : Turbulence et fermentation sur les marges », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 222, avril – juin 2003, pp. 181-198, p. 181, <https://journals.openedition.org/com/870> consulté le 03 mai 2016.

Il est clair qu'une telle assertion est contestable, au regard de l'existence d'États précoloniaux au sens préconisé par Catherine Coquery-Vidrovitch. Selon Coquery-Vidrovitch, Catherine, il s'agissait d'États, et parfois de petits États-nations. Ces nations étaient petites, car le pouvoir d'État devait pouvoir s'exercer partout, or les moyens de transport et de communication étaient limités : c'était l'homme, les caravanes ou les pirogues. Donc l'étendue de souveraineté ne pouvait guère être vaste, mais il s'agissait néanmoins de vrais États-nations, à la souveraineté affirmée, avec une langue et une culture dominantes (...). Ce sont les colonisateurs et les ethnologues coloniaux qui n'ont pas voulu donner à ces formations politiques le qualificatif d'État-nation et ont donc forgé, pour ces ensembles étatiques, le concept réducteur et exotique d'ethnie (inspiré de l'allemand *ethne*, peuple, à la fin du XIX^e siècle) et de tribu (*tribe*). C. Coquery-Vidrovitch, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique*, 2012/2, n° 17, pp. 149-164, p. 157, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2012-2-page-149.htm> consulté le 20 novembre 2023.

crise migratoire européenne, ces défis résultent de la nécessité de faire face aux crises sécuritaires ou sanitaires. Le fait est que lorsque ces États sont confrontés à des problématiques nouvelles que sont la montée du terrorisme ou encore l'avènement d'épidémies ou de pandémies telles que la maladie d'Ebola ou la maladie liée au COVID 19, ceux-ci n'échappent pas au réflexe de recourir à la frontière comme rempart pour protéger leurs populations face aux différents fléaux.

837- Dès lors, il se dégage le constat selon lequel les intérêts nationaux des États membres impliquent le maintien des frontières nationales, là où la consécration de la libre circulation des personnes tend à les faire disparaître ; d'où l'antinomie entre l'objectif d'une Afrique de l'Ouest sans frontières et les intérêts nationaux des États membres. En la matière, il y a lieu de dénoncer le fait que lorsque leurs intérêts nationaux sont en jeu, les États ouest-africains ne font aucun cas de leurs engagements en matière de libre circulation des personnes et n'hésitent pas restreindre la portée du principe.

838- Ainsi, au regard de cette prépondérance des intérêts nationaux sur le principe de libre circulation des personnes, on ne peut qu'adhérer au constat fait par certains auteurs qui affirment que « nous sommes loin de la vision initiale d'un espace migratoire sans frontières »¹²⁹⁵

¹²⁹⁵ F. Zanker, A-S Kwaku, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest: Juxtapositions et intérêts divergents », in Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), n°1, juin 2020, pp. 1-22, p. 13, https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf consulté le 28/08/2021.

CHAPITRE II

LA PERSISTANCE D'OBSTACLES À LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

839- Il est difficile d'analyser une chaîne des causalités de façon purement linéaire quand plusieurs situations se conjuguent, bien qu'en grande partie, ces causes relèvent de l'implication des mêmes acteurs. Dans le cas de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA, l'analyse tend à révéler que les difficultés de réalisation résultent de la conjonction de divers facteurs. Ceux-ci sont indissociables des préoccupations générales liées à la problématique de la mise en œuvre de l'intégration régionale en Afrique. En la matière, force est de constater que les résultats de ce processus « déjà ancien »¹²⁹⁶ demeurent en deçà des attentes, en raison de la persistance de nombreux obstacles. Pour Simao Makiadi, ces problèmes tiennent à la dépendance technique, matérielle et financière des communautés économiques régionales à l'aide étrangère, aux égoïsmes nationaux, à la faiblesse des institutions démocratiques, à l'insuffisance des résultats économiques ou encore à l'absence de droits politiques, sociaux et civils¹²⁹⁷. Cet auteur dénonce aussi le déficit politico-juridique ainsi que le manque d'information des populations qui « ne savent ni qui les dirigent, ni comment se transposent et s'appliquent leurs directives à l'échelle nationale »¹²⁹⁸. Issaka Souaré, pour sa part, après avoir jeté « un regard critique sur l'intégration africaine »¹²⁹⁹, identifie au nombre des difficultés, la diversité des pôles d'allégeance ou les appartenances multiples, l'instabilité politique et l'insécurité, les problèmes de gouvernance ainsi que les questions de financement¹³⁰⁰.

840- A ces préoccupations d'ordre général, s'ajoutent des obstacles spécifiques dont la persistance obstrue l'effectivité de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Au regard de la grande diversité de ces limites, il ne serait pas réaliste

¹²⁹⁶ S. Makiadi, « L'intégration régionale en Afrique : Un processus déjà ancien... pour quels résultats? », *Mulemba*, 1^{er} novembre 2016, pp. 51-71, p. 51, <https://journals.openedition.org/mulemba/738#tocto1n4> consulté le 17 août 2023.

¹²⁹⁷ Idem, p. 56.

¹²⁹⁸ Ibidem.

¹²⁹⁹ I. Souaré, « Regard critique sur l'intégration Africaine : Comment relever les défis », *ISS Paper*, n°140, Juin 2007, pp. 1-12, p. 1, https://www.files.ethz.ch/isn/98928/PAPER140_French.pdf consulté le 19 août 2023.

¹³⁰⁰ Ibidem.

de prétendre en faire une analyse exhaustive. Aussi, certaines difficultés ne seront pas approfondies dans le cadre de ce chapitre, en raison de leur impact relativement limité, malgré leur caractère ostentatoire. C'est le cas des obstacles potentiels qui pourraient résulter des barrières linguistiques entre les États ouest-africains. A ce propos, Offiong Ebong et Queen Ayeni notent que « l'Afrique de l'Ouest se compose de plusieurs ethnies distinguées par un millier de langues. Avant l'arrivée des blancs, elle avait aussi ses royaumes propres, sa civilisation et son identité. La colonisation de l'Afrique par les blancs à partir de 1887 a apporté de nouvelles langues, religions, cultures, politiques et civilisations. Ainsi l'effondrement de la communication entre les membres de la même ethnie est achevé, étant donné que ces ethnies qui étaient aussi des nations ont été disloquées. C'est la raison pour laquelle la nation Yorouba est dispersée dans trois entités géopolitiques : le Nigéria, le Bénin et le Togo. La nation Peule au Nigéria, au Cameroun, au Niger, au Sénégal, en Guinée et au Burkina Faso et la nation Hutu dans le Burundi et le Rwanda. La colonisation a amalgamé des peuples et ethnies différentes au lieu de préserver l'homogénéité des ethnies africaines. (...) en effet, il y avait désormais une rupture de communication entre les ethnies dans tous les aspects du mot : linguistiquement, socialement, culturellement et psychologiquement. Cette rupture causée par la colonisation a imposé sur cette sous-région des fardeaux linguistiques. Désormais, la sous-région se trouve confronté aux trois langues de ses anciens maîtres coloniaux, qui sont le français, l'anglais, et le portugais. Ces nouvelles langues créent des problèmes de communication et d'intégration entre les États différents et les peuples qui appartenaient jadis à des ethnies homogènes et monolingues. Après l'indépendance, beaucoup de pays africains n'ont pas pu se libérer de la langue de leurs anciens colons parce que ces langues étaient déjà adoptées comme langue d'administration pendant la période pré-indépendante. Dans certains cas elles ont toujours servi à politiquement unifier les états multilingues et multi ethniques »¹³⁰¹. Dans le même ordre d'idées, Yves Bourdet relève l'existence de « disparités d'ordre linguistique et culturel avec une certaine homogénéité au sein de l'UEMOA, qui est composée de pays francophones (à l'exception de la Guinée-

¹³⁰¹ O. Ebong, Q. Ayeni, « Briser les barrières linguistiques dans la sous-région d'Afrique de l'Ouest : le rôle de la langue française », *American International journal of Humanities Arts and Social Sciences*, n° 22, juillet 2018, pp 262-266, p. 263.

Bissau), et une grande hétérogénéité au sein de la CEDEAO, qui regroupe des pays anglophones, francophones et lusophones »¹³⁰².

841- S'il est admis que des freins à la mobilité peuvent potentiellement résulter du multilinguisme existant au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA, il y a lieu de rappeler que « la situation politique des langues africaines se présente sous la forme d'une pyramide avec au sommet une langue étrangère, héritée de la colonisation, au milieu des langues véhiculaires peu nombreuses, facteur d'intégration urbaine et à la base de nombreuses langues ethniques, références identitaires des groupes ethnolinguistiques »¹³⁰³. Dès lors, Queen Ayeni note que les langues officielles sont des « langues de travail, de la justice, des lois, les langues des parlements et de l'éducation. Or dans la réalité des activités économiques quotidiennes, elles ne sont généralement utilisées que comme langues d'appoints dans de nombreux pays »¹³⁰⁴. Par contre, Marcel Diki-Kidiri observe que « les travaux de l'Académie africaine entre 2006 et 2009 ont conduit à l'identification de quarante langues véhiculaires transfrontalières qui contribuent déjà à l'intégration régionale de l'Afrique. (...) Les langues africaines véhiculaires de grande diffusion, notamment celles qui sont transfrontalières, sont des facteurs importants d'intégration au triple niveau national, régional et continental. Elles ouvrent la voie à une politique de coopération entre les États africains pour optimiser les avantages qu'ils peuvent en tirer dans le cadre de l'Africanophonie »¹³⁰⁵. Il s'ensuit que l'impact de la diversité linguistique en tant qu'obstacle à la libre circulation des personnes doit être relativisé, compte tenu de l'existence de systèmes de langues qui permettent aux populations ouest-africaines de communiquer entre elles¹³⁰⁶.

¹³⁰² Y. Bourdet, *Limites et défis de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest*, ASDI, 2005, 48 p., p. 9, <https://cdn.sida.se/publications/files/sida4901fr-limites-et-defis-de-lintegration-regionale-en-afrique-de-louest.pdf> consulté le 26 novembre 2023.

¹³⁰³ Q. Ayeni, « L'unification linguistique au sein de la sous-région CEDEAO », *International Journal of Interdisciplinary Research Methods*, vol.4, n°2, juillet 2017, pp. 15-24, p. 19.

¹³⁰⁴ Idem.

¹³⁰⁵ M. Diki-Kidiri, « Quand les langues africaines ont le français comme langue partenaire » in M. Nglasso-Mwatha (dir), *Le français et les langues partenaires : convivialité et compétitivité*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 455 p., p. 43.

¹³⁰⁶ *Au nombre de ces langues véhiculaires*, Marcel Diki-Kidiri évoque, concernant l'Afrique de l'Ouest, les langues Hausa, Manding et Ffulfulde. M. Diki-Kidiri, idem, p. 38.

842- Cette précision ayant été faite, notre attention sera portée sur les difficultés résultant de la divergence de méthode entre la CEDEAO et L'UEMOA (Section I), d'une part, et sur les obstacles d'ordre pratique d'autre part (Section II).

Section I **Une réalisation compromise par les divergences de méthodes** **entre la CEDEAO et de l'UEMOA**

843- Dans un article intitulé « regard critique sur l'intégration africaine », Issaka Souaré évoque le phénomène de la diversité des pôles d'allégeance, qu'il définit comme, « l'appartenance et l'adhésion de plusieurs États africains à différentes Communautés Economiques Régionales, aux différents groupements ou alliances en dehors de l'Afrique, ainsi que leur attachement aux différents "partenaires bilatéraux spéciaux", et l'impact de cette situation sur les projets d'intégration et d'unité africaine »¹³⁰⁷. Si les raisons de ces appartenances sont multiples¹³⁰⁸, il est souvent mis en avant l'approche de l'intégration par géométrie variable¹³⁰⁹, définie par Ademola Oyejide de la manière suivante : « The strategy implied by variable geometry is essentially pragmatic and incremental; it permits integration to proceed on the basis of progressive steps, allows smaller sub-groups to move faster than the whole group and provides that many decisions can be made by majority rather than by consensus »¹³¹⁰.

¹³⁰⁷ I. Souaré, « Regard critique sur l'intégration Africaine : Comment relever les défis », *ISS Paper*, n°140, Juin 2007, pp. 1-12, p. 4, https://www.files.ethz.ch/isn/98928/PAPER140_French.pdf consulté le 19 août 2023.

¹³⁰⁸ Selon la Commission Economique pour l'Afrique, les raisons citées par les États africains pour expliquer cette tendance à adhérer à plusieurs Organisations régionales sont diversifiées : La moitié des pays mettent en avant des raisons politiques et stratégiques comme principale motivation de l'adhésion aux communautés économiques régionales. Les intérêts économiques viennent loin derrière, avec seulement 35% des réponses. Enfin, la géographie, paramètre essentiel du Traité d'Abuja, n'est citée que par 21% des pays. Voir à ce propos, Commission Economique pour l'Afrique, *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales*, Addis-Abeba, Union Africaine, 2006, 196 p., p. 58, http://www.uneca.org/Portals/31/CrossArticle/1/Documents/ARIA2_FR_Final.pdf consulté le 17/04/2018.

¹³⁰⁹ « La géométrie variable est une explication qui pourrait fournir quelques éléments de réponse », Commission Economique pour l'Afrique, *idem*, p. 56.

¹³¹⁰ A. Oyejide, « Policies for regional integration in Africa », *Economic research papers*, n° 62, 2000, 34 p., p. 15, <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/00157658-FR-ERP-62.PDF> consulté le 26 novembre 2023.

844- Cette approche est souvent utilisée pour justifier la coexistence entre la CEDEAO et l'UEMOA sur le même espace régional. Selon Adrien Akanni-Honvo « l'optique de l'intégration à géométrie variable, où l'UEMOA serait l'une des composantes les plus actives d'une intégration plus poussée, nous semble la mieux adaptée à la situation de l'Afrique de l'Ouest. Cela faciliterait, à terme, un rapprochement fusionnel entre l'UEMOA et la CEDEAO »¹³¹¹. Le fait est que « la prolifération de blocs économiques régionaux s'explique par la volonté de créer des espaces économiques les plus larges possibles pour coordonner et harmoniser les politiques et stratégies nationales dans la sous-région et, à terme, dans l'ensemble de la région. Les pays membres pourraient bénéficier, individuellement et collectivement, d'une amélioration du taux de croissance économique. Cet argument semble avoir incité les petits pays à adhérer à plusieurs communautés économiques régionales à la fois pour profiter des avantages perceptibles ou non de chacune d'elles »¹³¹². Au demeurant, la géométrie variable permet aux pays non seulement d'assurer l'intégration sur plusieurs fronts à la fois, sachant que certains fronts avancent plus vite que les autres, mais également d'optimiser les avantages de ce processus tout en se prémunissant contre les inconvénients liés à l'appartenance à un seul groupement.

845- Bien qu'elle paraisse séduisante à première vue, sous l'angle de la géométrie variable, l'appartenance des États à plusieurs organisations ne recèle pas que des avantages. Issiaka Souaré affirme ainsi que la duplication des communautés économiques régionales et des organisations intergouvernementales visant les mêmes objectifs ainsi que leur chevauchement constitue un véritable problème dans la mesure où cet état de chose jette le flou sur les projets d'intégration régionale et rend le processus compliqué notamment au regard des objectifs à court et à long terme des différentes entités¹³¹³. Au surplus, il fustige l'alourdissement des charges des États concernés, dans la mesure où ceux-ci doivent faire face non seulement à des obligations financières multiples mais doivent aussi gérer une multiplicité de réunions, de décisions, d'instruments, de dossiers, de procédures et

¹³¹¹ A. Akanni-Honvo, « L'UEMOA et la CEDEAO : intégration à géométrie variable ou fusion ? », Philippe Hugon éd., *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Paris, Karthala, 2003, pp. 239-270. p. 270. <https://www.cairn.info/les-economies-en-developpement-a-l-heure--9782845862517-page-239.htm>

¹³¹² Idem, p. 268

¹³¹³ I. Souaré, « Regard critique sur l'intégration Africaine : Comment relever les défis », *ISS Paper*, n°140, Juin 2007, pp. 1-12, p. 5, https://www.files.ethz.ch/isn/98928/PAPER140_French.pdf consulté le 19 août 2023.

d'échéances¹³¹⁴. La Communauté Economique pour l'Afrique dénonce pour sa part la déperdition des efforts, le dédoublement des activités ainsi que le déficit de coordination qui seraient la cause de l'inefficience et de l'inefficacité des communautés économiques régionales¹³¹⁵. Elle insiste sur la nécessité d'éviter de « juxtaposer les méthodes essentiellement individuelles et risquer ainsi le dédoublement ou l'exclusion mutuelle, lesquels bloquent la convergence et la synergie, dynamiques nécessaires au modèle d'intégration africain »¹³¹⁶.

846- Or, cette juxtaposition de méthodes s'observe dans le cadre de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA. Il s'agit ici de démontrer que la coexistence de deux méthodes parallèles (Paragraphe I) ainsi les incohérences qui en découlent (Paragraphe II) compromettent la réalisation de ce principe.

Paragraphe I : La coexistence de deux méthodes parallèles

847- En principe, l'unité de la région ouest-africaine et la relative similarité de composition de la CEDEAO et de l'UEMOA devraient se traduire par une unité d'action en matière de libre circulation des personnes. A ce sujet, il est intéressant de rappeler les propos de Cheikhe Hadjibou Soumare, ancien Président de la Commission de l'UEMOA, qui affirmait : « Nous avons une région commune ; nos ambitions sont communes ; nos populations sont communes : le planteur de cacao de Côte d'Ivoire ou du Ghana, ou le planteur de coton du Burkina Faso, ou le cultivateur d'arachides du Sénégal, ou l'éleveur du Niger, ou le pêcheur de Guinée-Bissau, ou le commerçant du Mali ne se préoccupe pas de son appartenance à l'UEMOA ou à la CEDEAO. Il a par contre pleinement conscience d'appartenir à l'Afrique et sans doute à une région, l'Afrique de l'Ouest. Il a des attentes légitimes : se nourrir, se loger, vivre en bonne santé et en paix légitimes. Nos organisations

¹³¹⁴ Idem, p. 6.

¹³¹⁵ Commission Economique pour l'Afrique, *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales*, Addis-Abeba, Union Africaine, 2006, 196 p., p. 62.

¹³¹⁶ Ibidem.

ont justement été créées pour accompagner ou conduire les pays sur la voie de la croissance durable et du développement. Elles doivent donc répondre à ces attentes »¹³¹⁷.

848- En dépit de ces attentes légitimes, la CEDEAO et l'UEMOA n'ont pas mis en œuvre une démarche unique pour la réalisation de la libre circulation des personnes, alors qu'elles interviennent sur le même espace régional. Chaque organisation a développé sa propre approche méthodologique : la CEDEAO a opté pour une approche globale (A) alors que l'UEMOA a développé une approche sectorielle (B).

A- L'approche globale de la CEDEAO

849- D'une manière générale, la CEDEAO est considérée comme « l'organisation d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest ayant le plus légiféré sur les questions migratoires »¹³¹⁸. Dans le cadre de son analyse des politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, Lama Kabbanji relève ainsi que « les années soixante-dix se caractérisent par l'élaboration d'un cadre institutionnel de gestion des migrations, particulièrement sous l'égide la CEDEAO »¹³¹⁹.

850- L'action de cette organisation en la matière s'est traduite par une approche globale de la libre circulation des personnes déclinée en deux grandes étapes. Cette approche a d'abord été marquée par une volonté de procéder à l'instauration progressive de ce principe. Pour ce faire, l'organisation ouest-africaine a adopté, quatre ans seulement après la signature de son traité constitutif en 1975, le protocole A/P1/5/79 du 29 Mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement qui entrera en vigueur le 8 avril 1980. Ce protocole définit les principes généraux de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes dans l'espace communautaire de la CEDEAO. Un délai de quinze ans était fixé pour mettre en œuvre successivement le droit d'entrée, le droit de résidence puis le droit d'établissement (article 2). Ainsi, les diligences relatives à la consécration du droit d'entrée devaient être totalement mises en œuvre le 4 juin 1985,

¹³¹⁷ Commission de la CEDEAO, « Les commissions de la CEDEAO et de L'UEMOA renforcent leur plateforme de concertation », *Communiqué de presse* n°324/2012 du 24 novembre 2012, disponible sur <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=324&lang=fr&annee=2012> consulté le 13/01/2019.

¹³¹⁸ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 226 p., p. 59.

¹³¹⁹ Ibidem.

tandis que le droit de résidence devait être consacré dans l'ensemble des États membres au plus tard, le 4 juin 1990 ; le délai de mise en œuvre du droit d'établissement avait été fixé au 4 juin 1995.

851- Ce protocole a été le point de départ d'une vaste opération de promotion et de légitimation de la libre circulation des personnes marquée par l'adoption de textes importants destinés à régir la matière. Ainsi, jusqu'aux années 1990, plusieurs protocoles et décisions ont été adoptés pour donner une assise juridique à la mobilité intracommunautaire. Parmi les plus importants, figurent le protocole A/SP/2/5/90 du 29 mai 1982 relatif au Code de la citoyenneté de la communauté entré en vigueur le 10 juillet 1984, le protocole A/SP/1/7/86 du 1er Juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) entré en vigueur le 12 mai 1989 ainsi que le protocole A/SP/2/5/90 du 29 mai 1990 relatif à l'exécution de la troisième Etape (droit d'établissement), entré en vigueur le 19 mai 1992. Ces efforts ont permis d'obtenir des avancées notables à l'image de la suppression des visas ou encore de l'instauration du passeport communautaire¹³²⁰.

852- La dynamique positive qui a prévalu au cours de cette première phase a assurément permis de poser les principes généraux de la libre circulation des personnes. Lama Kabbanji évoque, à juste titre, « la création d'un espace de libre circulation dans l'espace CEDEAO »¹³²¹. Cependant, cette étape initiale semble avoir laissé place à partir du milieu des années 1990, et singulièrement après la révision du Traité de la CEDEAO en 1993, à une certaine léthargie. On pourrait penser, dans un premier niveau d'analyse, que la libre circulation des personnes avait perdu de son attrait et que les initiatives prises par le passé avaient suscité un sentiment d'autosatisfaction et de devoir accompli. Pour autant, il convient de ne pas négliger le fait que « la décennie 1990 fut également celle des transitions démocratiques sur le continent africain en général et en Afrique de l'Ouest en particulier, avec des fortunes diverses selon les pays »¹³²². Ainsi, d'une organisation dotée initialement

¹³²⁰ E. Adjovi, *Evaluation de la mise en œuvre des instruments juridiques relatifs à la libre circulation des personnes et au schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLEC)*, ENDA CACID, janvier 2014, Dakar, 95 p., p. 10.
http://endacacid.org/latestwebsite//images/publications/Livres/protocole_cedeao/etude_protocole2.pdf
consulté le 3 août 2020.

¹³²¹ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 226 p., p. 67.

¹³²² G. Yabi, *Le rôle de la CEDEAO dans la gestion des crises politiques et des conflits : cas de la Guinée et de la Guinée Bissau*, Abuja, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, 60 p., p. 6.

d'objectifs essentiellement économiques, la CEDEAO a évolué vers une organisation capable d'interventions diplomatiques mais aussi militaires en vue de mettre fin à des situations de guerres civiles ou à des cas de menaces graves à la sécurité d'un État membre et de l'espace communautaire dans son ensemble¹³²³.

853- Cela dit, quelles que soient les raisons profondes de cette inertie, le constat reste que les efforts initiés en vue de doter le principe d'une véritable armature juridique ne se sont pas poursuivis pendant la décennie 1990, à tel point que la libre circulation a pu être qualifiée de « parent pauvre de l'entreprise d'intégration de la sous-région »¹³²⁴.

854- Il a donc fallu attendre les années 2000 pour que « la CEDEAO s'engage dans un processus de formulation et de mise en place de nouvelles orientations stratégiques relativement au dossier migratoire »¹³²⁵. Pour Lama Kabbanji, cette phase qui marque le début de la reconfiguration de l'agenda politique migratoire en Afrique de l'Ouest s'inscrit dans un contexte de multiplication des initiatives multilatérales de gestion des migrations aussi bien au sein de cette région que dans l'ensemble du continent africain¹³²⁶. Ce faisant, celle-ci souligne le rôle catalyseur de l'Union européenne, dans la mesure où « l'Afrique de l'Ouest est engagée dans un processus de régionalisation de la gestion des migrations dont la forme et le contenu, dans leur phase actuelle, rejoignent les priorités de l'agenda global

¹³²³ Idem. La CEDEAO a ainsi joué un rôle clé dans la résolution laborieuse des guerres civiles longues et dévastatrices au Liberia (1990-97 et 2003-2007) et en Sierra Leone (1991-2002) qui avaient également débordé ponctuellement en Guinée et menaçaient d'embraser toute l'Afrique de l'Ouest.

¹³²⁴ - L. Donfack Sokeng, « La liberté d'aller et venir dans la sous-région du Golfe de Guinée », in *Afrique juridique et politique*, n°1, 2003, pp. 323-363, p. 69.

¹³²⁵ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 226 p., p. 85.

¹³²⁶ Idem.

Plusieurs rencontres sont organisées au cours de cette période sur la thématique des migrations. Lama Kabbanji évoque notamment :

- la réunion régionale ministérielle de l'Afrique de l'Ouest sur la participation des migrants au développement de leur pays d'origine du 13 octobre 2000 ;
- la 25e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO tenue à Dakar du 20 au 21 décembre 2001, au cours de laquelle est adoptée une Déclaration sur la lutte contre le trafic des personnes ;
- le « Dialogue Afrique-Europe sur les migrations de main-d'oeuvre et le développement » organisé par le Bureau international du Travail à Bruxelles du 4 au 6 avril 2006 ;
- la réunion des experts des experts de l'Union Africaine sur la migration et le développement tenue du 3 au 5 avril 2006 en Algérie ;
- le sommet de l'Union Africaine tenu à Banjul du 25 au 29 juin 2006 qui a permis l'adoption de la position commune africaine sur la migration et le développement.

sur les migrations et plus particulièrement les priorités de l'Union européenne sur les migrations en provenance des pays tiers »¹³²⁷.

855- De fait, c'est en juin 2006, que le 30^{ème} sommet ordinaire des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO a mandaté la Commission pour définir une approche commune des États membres sur la migration¹³²⁸. Par la suite, le Conseil de Médiation et de Sécurité de la CEDEAO¹³²⁹, réuni à Ouagadougou le 20 décembre 2006, a réaffirmé cette priorité en demandant au Président de la Commission de « poursuivre la réflexion en vue de la définition d'une approche commune sur la gestion de la migration intra régionale et vers l'Europe dans toutes ses dimensions »¹³³⁰. Ainsi, en exécution de ce mandat, la Commission de la CEDEAO a initié un processus de réflexion en vue de la définition d'une approche commune sur la migration. Cette approche commune a été enfin adoptée en janvier 2008, lors de la 33^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernements de la CEDEAO.

856- L'approche commune de la CEDEAO sur les migrations se présente sous la forme d'un acte non contraignant qui sert de cadre général aux questions migratoires. Réaffirmant le lien entre migrations et développement, ce texte rappelle, entre autres, que « la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace CEDEAO est une priorité fondamentale de la politique d'intégration des États membres de la CEDEAO »¹³³¹. Il est

¹³²⁷ Idem, p. 85.

¹³²⁸ « Prenant en compte l'importance des enjeux régionaux de développement en rapport avec les questions de Migration, la Conférence a souligné la nécessité de la libre circulation intra-régionale dans la réduction des pressions migratoires sur les frontières extérieures de la CEDEAO et celle du développement des zones de départ notamment à travers une stratégie régionale d'aménagement du territoire. (...) Dans ses orientations, la Conférence a invité les États membres à prendre des Mesures concrètes pour lever toutes les entraves à la libre circulation des personnes au sein de l'espace communautaire » CEDEAO, « Communiqué final de la trentième session de la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement », idem.

¹³²⁹ Créé par le Protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité en date de décembre 1999, le Conseil de Médiation et de Sécurité (CMS) est chargé de prendre, au nom de la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement, des décisions sur des questions liées à la paix et à la sécurité de la région.

¹³³⁰ Commission de la CEDEAO, *Approche commune sur la migration : Réunion du groupe d'experts*, Dakar, 11 à 12 avril 2007, <https://www.refworld.org/pdfid/4922930d2.pdf> consulté le 29 novembre 2023.

¹³³¹ Commission de la CEDEAO, *Approche commune sur la migration*, 33^{ème} Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, Ouagadougou, 18 janvier 2008.

A la vérité, l'approche commune de la CEDEAO sur les migrations se décline en six principaux points :

- la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace CEDEAO est une priorité fondamentale de la politique d'intégration des États membres de la CEDEAO ;
- la migration légale vers les autres régions du monde contribue au développement des États membres de la CEDEAO ;
- la lutte contre la traite des êtres humains est un impératif moral et humanitaire ;

assorti d'un plan d'actions qui détermine diverses diligences, notamment, la mise en œuvre effective du Protocole relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et d'établissement, la promotion de la gestion des migrations régulières ainsi que la lutte contre les migrations irrégulières.

857- Sur la base de ce nouvel élan, des efforts supplémentaires ont été envisagés pour assurer une effectivité réelle au principe de libre circulation des personnes. En 2014, N'faly Sanoh, Directeur de la Libre Circulation et du Tourisme au sein de la Commission de la CEDEAO, annonçait que les changements à l'étude concerneraient le remplacement du certificat de voyage et du passeport de la CEDEAO par une carte d'identité biométrique de la CEDEAO, la suppression de l'exigence de la carte de séjour pour les citoyens de la Communauté et l'abolition de la limite de séjour de 90 jours, ainsi que la suppression de l'exigence de la carte de santé¹³³². Ainsi, en juillet 2014, à l'issue de sa 45^{ème} session ordinaire, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO a validé l'instauration pour 2017 d'une nouvelle carte nationale d'identité biométrique de la CEDEAO, ainsi que la suppression du permis de séjour pour les ressortissants de la CEDEAO résidant dans un autre État membre¹³³³.

858- En définissant à la fois les priorités stratégiques et les activités à mettre en œuvre pour avoir une gestion adaptée des migrations en Afrique de l'Ouest, l'approche commune de la CEDEAO sur la migration s'inscrit dans la dynamique de la démarche globale privilégiée par cette organisation dans le cadre de la mise en œuvre de la libre circulation des personnes. En la matière, cette démarche se différencie de l'approche sectorielle adoptée par l'UEMOA.

-
- l'harmonisation des politiques à plusieurs niveaux est essentielle ;
 - les droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés doivent être protégés ;
 - la dimension genre des migrations doit être prise en compte.

¹³³² M. Bronwen, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'ouest*, Dakar, HCR/OIM, juin 2015, 129 p., p. 99, disponible sur <https://www.unhcr.org/ecowas2015/Nationalite-Migration-Apatridie-en-Afrique-Ouest.pdf> consulté le 3 août 2020.

¹³³³ Commission de la CEDEAO, « Communiqué final de la Quarante-cinquième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO » Accra, 10 juillet 2014. Disponible sur https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/4_Programme_Communaire_De_Developpement.pdf consulté le 3 août 2020.

B- L'approche sectorielle de l'UEMOA

859- Créée par le 10 janvier 1994, l'UEMOA a tardé à édicter des actes de droit dérivé dans le domaine de la libre circulation des personnes. En effet, pendant longtemps, les seules références à la libre circulation des personnes au sein de cette organisation se retrouvaient dans son Traité constitutif. Ainsi, l'absence de dispositions de droit dérivé et le défaut de vision à long terme constituaient vraisemblablement de véritables obstacles à l'effectivité de la libre circulation des personnes.

860- Au regard de cette situation, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA a exprimé, lors de ses sessions des 10 mai 1996 et 23 juin 1997, ses vives préoccupations quant à la mise en œuvre des mesures devant faciliter l'usage, par les ressortissants de l'Union, des libertés et droit que leur reconnaît le Traité de l'UEMOA, dans les domaines des libertés de circulation des personnes, de résidence, de prestation de services et du droit d'établissement¹³³⁴. Dès lors, la Commission de l'UEMOA a initié des réflexions à travers des séminaires et ateliers sur la question de la libre circulation des personnes. A ce propos, Jean-Luc Senou fait savoir que « la Commission a procédé à l'inventaire et à la collecte des législations nationales et de la réglementation sous-régionale et régionale notamment celle de la CEDEAO, régissant ces domaines. L'étude réalisée à partir de ces textes a permis de produire un rapport d'étape. Sur cette base, a été organisé un atelier, regroupant des représentants des Ministres chargés de l'Intérieur ou de la Sécurité, de la Défense ou des Forces Armées, de la Justice et des Affaires Etrangères. L'atelier a examiné un avant-projet de Règlement relatif aux libertés de circulation des personnes, de résidence, de prestation de services et au droit d'établissement au sein de l'UEMOA »¹³³⁵. Ces réflexions ont abouti à la rédaction d'un projet de règlement relatif aux libertés de circulation des personnes, de résidence, de prestation de services et au droit d'établissement au sein de l'UEMOA.

861- Le projet de règlement définissait les dispositions relatives aux pièces d'identité requises pour circuler librement à l'intérieur de l'espace de l'Union, à la carte de résidence et aux exigences de sa délivrance, au droit d'exercer toute activité génératrice de revenu

¹³³⁴ J.-L. Senou, « Le commerce intra-régional et le processus d'intégration en Afrique : quelles perspectives pour le développement durable, la sécurité alimentaire et l'éradication de la pauvreté ? », in R. Meléndez, C. Bellmann, *Commerce international et développement durable: voix africaines et plurielles*, Paris, Edition Charles Léopold Mayer, 2002, 331 p., p. 231-232.

¹³³⁵ Idem.

dans les mêmes conditions que les nationaux, exception faite de la fonction publique, à la liberté de prestation de services ainsi qu'aux libertés accordées aux membres de la famille. Il prévoyait à la fois de permettre le déplacement des ressortissants membres de l'UEMOA sur simple présentation de la pièce d'identité, de reprendre les dispositions de la CEDEAO concernant la liberté de résidence en instituant la carte de résidence pour un séjour dépassant les 90 jours et d'assurer le droit d'établissement, avec ses implications sur l'emploi dans le secteur privé, les professions libérales, les activités commerciales, l'accès aux services publics des pays d'accueil¹³³⁶.

862- Selon Lama Kabbanji, ce projet de règlement avait fait l'objet d'un examen par le Conseil des Ministres lors des réunions du 22 décembre 1998 et du 25 mars 1999. Des réserves avaient alors été émises concernant l'institution de la carte de résident, que certains pays percevaient comme une régression par rapport aux avancées accomplies à cet égard dans la zone UEMOA¹³³⁷. Des réserves plus rédhibitoires avaient été formulées par la Côte d'Ivoire, pays le plus riche de la zone UEMOA, qui prônait une interprétation restrictive de la libre circulation des personnes¹³³⁸. Des discussions furent donc engagées, mais celles-ci ne furent jamais menées à terme en raison du déclenchement d'une crise politico-militaire dans ce même pays¹³³⁹. Ainsi, le rapport d'activités de la Commission au titre de l'année 2000 indique que « suite aux orientations données par le Conseil des Ministres en décembre 1999, la Commission a effectué, en mars 2000, une mission à Abidjan pour des échanges avec les plus hautes Autorités de la Côte d'Ivoire, État qui avait exprimé le plus de préoccupations à prendre en compte dans le projet de Règlement élaboré par la Commission, après plusieurs concertations avec tous les États membres. La situation

¹³³⁶ L. Kabbanji, *Vers une régionalisation de la gestion des migrations en Afrique de l'Ouest : la politique à l'épreuve de la pratique*, Thèse pour le PHD en Démographie, Université de Montreal, octobre 2008, 328 p., p. 122, https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/6513/Kabbanji_Lama_2009_these.pdf?sequence=1&isAllowed=y consulté le 3 août 2020.

¹³³⁷ Idem, p. 121.

¹³³⁸ « La Côte d'Ivoire avait produit une déclaration dans laquelle elle exprimait ses réserves concernant le projet proposé par la Commission. Elle demandait une reconnaissance de la part des États membres de sa situation particulière en matière d'immigration, justifiée par le nombre élevé d'étrangers sur son territoire, représentant, selon cette même déclaration, 30% de la population nationale. Elle avançait aussi la nécessité pour elle d'une mise en œuvre au plan national de mesures appropriées pour, non pas empêcher, mais plutôt maîtriser les flux migratoires sur son territoire. Pour ces raisons, la Côte d'Ivoire voulait que lui soit reconnue, à titre transitoire, la possibilité de déroger à certaines des dispositions du texte visé, conformément aux réserves émises ». L. Kabbanji, idem, p. 122.

¹³³⁹ Il convient de noter que la Côte d'Ivoire a connu le premier coup d'État de son histoire, le 24 décembre 1999. Il s'en est suivi de nombreuses années d'instabilité sociopolitique.

socio-politique en Côte d'Ivoire n'a pas permis à la Commission de poursuivre les concertations avec cet État membre pour la finalisation du projet de Règlement relatif aux libertés de circulation des personnes, de résidence, de prestation de service et au droit d'établissement. Aussi n'a-t-il pas été possible de présenter le dossier au Conseil des Ministres, comme arrêté dans la Déclaration des Chefs d'État adoptée le 8 décembre 1999 »¹³⁴⁰.

863- C'est seulement à partir de 2003, que les organes de l'UEMOA ont réaffirmé leur intérêt pour la libre circulation des personnes. La Commission notait dans son rapport d'activités 2002 que « ce dossier, initié depuis 1999, n'a pas connu une évolution notable au cours de l'année 2002. Mieux, le contexte socio-politique qui a prévalu ces derniers mois, tendrait même à marquer un recul sérieux dans ce domaine. Or, le renforcement du processus d'intégration, qui est l'objectif majeur des années qui viennent, devra nécessairement passer par de véritables et profondes avancées dans ces libertés »¹³⁴¹. Toutefois, cet intérêt renouvelé s'est traduit par un changement de démarche puisque l'UEMOA a opté pour une approche sectorielle sans doute, pour éviter les écueils rencontrés par le passé.

864- Ainsi, sur proposition de la Commission, la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement de l'UEMOA a adopté, lors de sa 9^{ème} réunion ordinaire tenue à Niamey le 30 mars 2005, une démarche progressive en vue de la mise en œuvre efficiente de la liberté de circulation des personnes. L'objectif de cette nouvelle stratégie est « de parvenir à la mise en place d'un code des libertés et du droit d'établissement au sein de l'UEMOA, comportant plusieurs textes communautaires, en lieu et place du Règlement unique, dont l'adoption a été recherchée sans succès, depuis l'année 1998 »¹³⁴².

865- Cette stratégie a été articulée autour de quatre axes principaux à savoir le droit d'établissement, notamment dans son volet relatif au libre exercice des professions libérales, l'accès dans des conditions de traitement égal aux établissements d'enseignement supérieur de l'Union, la mise en place d'un visa communautaire pour les personnes non-

¹³⁴⁰ Commission de l'UEMOA, *Rapport d'activités de la Commission : Année 2000*, 14 décembre 2000, 54 p., 9 p., http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/rapport2000com_0.pdf consulté le 3 août 2020.

¹³⁴¹ Commission de l'UEMOA, *Rapport d'activités de la Commission : Année 2002*, 29 janvier 2003, 55 p., 17 p., http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/rapportcom2002_0.pdf consulté le 3 août 2020.

¹³⁴² L. Kabbanji, *Vers une régionalisation de la gestion des migrations en Afrique de l'Ouest : la politique à l'épreuve de la pratique*, Thèse pour le PHD en Démographie, Université de Montreal, octobre 2008, 328 p., p. 145.

ressortissantes de l'UEMOA et de la CEDEAO ainsi que la construction de postes de contrôle aux frontières des États membres de l'Union¹³⁴³.

866- Depuis lors, la mise en place du dispositif juridique inspiré par cette démarche s'est concrétisée avec l'adoption par l'UEMOA de plusieurs actes de droit dérivé, notamment des directives et des règlements¹³⁴⁴, censés assurer la réalisation de la libre circulation des personnes. Il convient d'indiquer que l'approche développée peut être qualifiée de sectorielle dans la mesure où, contrairement à la CEDEAO qui a légiféré sur tous les aspects de la libre circulation des personnes, l'UEMOA a axé son intervention sur certaines professions libérales bien déterminées (avocats, pharmaciens, chirurgiens-dentistes, etc), privilégiant ainsi la liberté d'établissement pour ces acteurs spécifiques au détriment de la consolidation de cette libre circulation dans son ensemble. Selon Lama Kabbanji, « avec l'adoption d'une stratégie sectorielle, l'UEMOA entend traiter au cas par cas la question migratoire et non pas le phénomène dans sa totalité, comme il était question jusqu'alors. Le but affiché est de surmonter les nombreux obstacles qu'avaient soulevé les essais préalables et d'en arriver à un accord sur un code général régissant les migrations au sein de l'espace UEMOA »¹³⁴⁵.

¹³⁴³ Commission de l'UEMOA, *Rapport annuel de la Commission sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union 2005*, 27 mars 2006, p. 24, disponible sur http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/rapport2005com_0.pdf consulté le 26 août 2023.

¹³⁴⁴ Comme déjà indiqué dans la première partie de cette thèse, ces directives et règlements présentent des caractéristiques similaires aux actes dérivés du droit de l'Union européenne. Il en ressort que ces textes sont insuffisamment transposés ou appliqués. Il s'agit des actes ci-après :

- directive n°06/2005/CM/UEMOA en date du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des médecins ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA ;
- directive n°07/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des architectes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA ;
- directive n°06/2008/CM/UEMOA en date du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des pharmaciens ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA ;
- directive n°07/2008/CM/UEMOA en date du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des chirurgiens-dentistes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA ;
- directive n° 01/2012/CM/UEMOA relative à la libre circulation et à l'établissement des docteurs vétérinaires ressortissants des Etats membres de l'UEMOA au sein de l'Union ;
- directive n°06/2005/CM/UEMOA en date du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des médecins ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA ;
- règlement n°10/2006/CM/UEMOA en date du 25 juillet 2006 relative à la libre circulation des avocats ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA ;
- règlement n°05/2006/CM/UEMOA en date du 2 mai 2006 relatif à la libre circulation des experts comptables et des comptables agréés ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

¹³⁴⁵ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 226 p., p. 98-99.

867- Toutefois, près de vingt ans après l'adoption de la première série d'actes dérivés marquant le début de la mise en œuvre de la démarche progressive souhaitée par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, l'objectif initial d'établissement d'un Code des libertés et du droit d'établissement dans l'UEMOA ne semble pas proche d'être atteint. Ainsi, loin d'édicter de nouveaux actes qui permettraient de compléter le régime juridique de la libre circulation des personnes, les organes de l'UEMOA en sont encore à mobiliser leurs efforts pour assurer la mise en œuvre des neuf premiers textes adoptés entre 2005 et 2010. A ce propos le rapport annuel 2021 sur le fonctionnement et l'évolution de l'UEMOA indique que « grâce aux actions menées, le taux de mise en œuvre des textes communautaires régissant la libre circulation et le droit d'établissement augmente. En effet, le taux de mise en œuvre de ces textes est passé de 23% en 2017 à 40% en 2018, de 48% en 2019 à 54% en 2020 et à 58 en 2021, soit un accroissement de 33 points de pourcentage en cinq (05) ans »¹³⁴⁶. Le rapport annuel 2022 précise que ce taux est passé à 60,24% en 2022¹³⁴⁷.

868- En tout état de cause, le développement de méthodes parallèles par l'UEMOA et la CEDEAO n'est pas exempt de critiques, notamment en ce qui concerne son inadéquation avec la recherche de l'effectivité de la libre circulation des personnes ainsi que les incohérences qui en résultent.

Paragraphe II : Les incohérences résultant de l'absence de méthode régionale unique

869- D'une manière générale, toute organisation qui s'est fixé un ou plusieurs objectifs se dote des moyens adéquats pour les atteindre. Plus qu'un simple programme, il doit s'agir d'un ensemble méthodologique utilisant une série d'instruments qui visent à assurer les conditions nécessaires à la réalisation des objectifs définis. Cette démarche peut se

¹³⁴⁶ Commission de l'UEMOA, *Rapport annuel 2021 sur le fonctionnement et l'évolution de l'union*, décembre 2021, p. 36, 108 p. http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/uemoa_rapport_annuel_sur_le_fonctionnement_de_l-union_2021.pdf consulté le 26 août 2023.

¹³⁴⁷ Commission de l'UEMOA, *Rapport annuel 2022 sur le fonctionnement et l'évolution de l'union*, décembre 2021, 124 p., p.118. http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/uemoa_rapport_2022_etat_de_lunion.pdf consulté le 26 août 2023.

concrétiser par l'élaboration d'une matrice d'actions ou de tout autre document de pilotage destiné à définir une ligne de conduite sur une période donnée et à faciliter les réajustements en cas de besoin. Cette démarche est encore plus indispensable pour la réalisation de la libre circulation des personnes dans la mesure où l'atteinte des objectifs dépend, pour une large part, de la qualité de l'approche méthodologique adoptée.

870- Or, il apparaît que les démarches utilisées par la CEDEAO et l'UEMOA pour la réalisation de cette liberté dans leur domaine de compétence recèlent des insuffisances tenant aussi bien au manque de lisibilité des approches adoptées (A) qu'au déficit de coordination des initiatives menées par les deux organisations (B).

A- Le manque de lisibilité dans l'approche de la libre circulation des personnes

871- Selon Julien Bétaille, la conception de la norme influence le degré d'effectivité de celle-ci dans la mesure où elle implique « non seulement de créer, d'élaborer cette norme, mais aussi de penser ex-ante sa mise en œuvre »¹³⁴⁸. Pour Guy Carcassonne, les lois « gagnent à avoir été pensées. C'est tout bête. Le problème vient alors de ce que beaucoup d'entre elles ne l'ont pas été, voire le sont de moins en moins »¹³⁴⁹. Sur cette base, on peut retenir que l'édiction de la norme repose sur une vision claire, servant de cadre de référence global dans lequel s'insèrent les buts et objectifs de moyen et long terme. En d'autres termes, à défaut de vision d'ensemble dès le stade initial, les politiques mises en œuvre peuvent être frappées d'incohérence voire d'illisibilité. De ce point de vue, le constat de la réalisation imparfaite de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA conduit à se demander si les différentes approches développées par les deux organisations reposent sur une vision stratégique et une démarche suffisamment claires pour atteindre les objectifs énoncés dans les différents traités.

872- A ce propos, en s'inspirant des analyses de Lama Kabbanji, il apparaît que la trajectoire suivie par la CEDEAO et l'UEMOA relativement à la libre circulation des personnes s'inscrit dans deux grandes périodes, dont la première, située entre 1975 et 2000

¹³⁴⁸ J. Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse, Université de Limoges - Faculté de droit et des sciences économiques, observatoire des mutations institutionnelles et juridiques, 2012, 767 p., p. 327.

¹³⁴⁹ G. Carcassonne, « Penser la loi », *Pouvoirs*, vol. 114, n°3, 2005, pp. 39-52, p. 40.

est marquée par la libéralisation des migrations (1) et la deuxième qui débute à partir des années 2000 se caractérise par le dévoiement des objectifs en la matière (2).

1- La libéralisation des migrations intrarégionales entre 1975 et 2000

873- La période ayant immédiatement suivi l'adoption du traité constitutif de la CEDEAO a été marquée par le développement de nombreuses d'initiatives visant à mettre en œuvre la libre circulation des personnes au sein de l'espace régional. Le constat est que « dès leur création, l'UEMOA et surtout la CEDEAO, ont commencé par adopter une approche globale, visant à légiférer sur tous les aspects de la migration »¹³⁵⁰. Pour la CEDEAO, cette période s'est traduite, par « l'élaboration d'un cadre juridique comportant plusieurs textes, traité constitutif, protocoles et décisions, visant à définir les étapes devant conduire à la mise en place de la liberté de circulation »¹³⁵¹. S'agissant de l'UEMOA, ce l'approche globale apparaît dans le traité constitutif de 1994 qui « précise les grandes lignes de la gestion des migrations, alors que le projet de règlement élaboré par la Commission de l'Union et spécifique aux migrations sera rejeté en 1999 par les pays membres »¹³⁵². Cette approche globale développée par l'UEMOA avait été décrite par Jean-Luc Senou, ancien Directeur du Commerce et de la Concurrence à la Commission de cette organisation, dans une communication dans laquelle il insistait sur « le caractère multidimensionnel de l'intégration régionale et l'importance accordée à la libre circulation des personnes »¹³⁵³. Selon lui, « pour provoquer une réallocation des ressources à l'intérieur d'une zone d'intégration économique et obtenir le potentiel de croissance attendu de la libéralisation commerciale, celle-ci doit s'accompagner d'une libre circulation des facteurs de

¹³⁵⁰ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 226 p, p. 101.

¹³⁵¹ Ibidem.

¹³⁵² Ibidem.

¹³⁵³ J.-L. Senou, « Le commerce intra-régional et le processus d'intégration en Afrique: quelles perspectives pour le développement durable, la sécurité alimentaire et l'éradication de la pauvreté ? », in R. Meléndez, C. Bellmann, *Commerce international et développement durable: voix africaines et plurielles*, Paris, Edition Charles Léopold Mayer, 2002, 331 p., p. 233.

production, notamment de la libre circulation des personnes et le droit d'établissement pour les ressortissants »¹³⁵⁴.

874- Les initiatives prises au cours de cette période dans le cadre du déploiement de la libre circulation des personnes présentent trois caractéristiques principales. Tout d'abord, ces mesures visent essentiellement l'ensemble des bénéficiaires potentiels, c'est-à-dire les citoyens pour la CEDEAO et les ressortissants pour l'UEMOA. Ensuite, elles concernent tous les aspects de la libre circulation des personnes, à savoir le droit d'être admis sur le territoire des États membre, le droit d'y résider et enfin le droit de s'y établir. Enfin, ces initiatives sont essentiellement menées par les acteurs internes. Lama Kabbanji note ainsi que durant cette première ère, « les seuls acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en application de ce cadre juridique sont les pays membres et les organes des deux institutions, principalement la Conférence des chefs d'États et de gouvernements, le Conseil des ministres et le Secrétariat exécutif du côté de la CEDEAO, la Commission et le Conseil des ministres dans le cas de l'UEMOA »¹³⁵⁵.

875- A partir des années 2000, cette phase de libéralisation qui a permis d'obtenir des avancées notables dans la définition des droits inhérents à la libre circulation des personnes, a laissé place à une seconde période marquée par le brouillage et le dévoiement des objectifs en matière de libre circulation des personnes.

2- Le brouillage et le dévoiement des objectifs à partir des années 2000

876- A partir des années 2000, il s'observe des changements majeurs dans la politique de mise en œuvre de la libre circulation des personnes. Si les dispositions juridiques adoptées au cours de la première période restent en vigueur, l'adoption par la CEDEAO de son approche commune sur les migrations¹³⁵⁶ et la mise en œuvre de la démarche progressive

¹³⁵⁴ Idem.

¹³⁵⁵ L. Kabbanji, *Vers une régionalisation de la gestion des migrations en Afrique de l'Ouest : la politique à l'épreuve de la pratique*, Thèse pour le PHD en Démographie, Montreal, Université de Montreal, octobre 2008, 328 p., p. 122, p. 144.
https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/6513/Kabbanji_Lama_2009_these.pdf?sequence=1&isAllowed=y consulté le 3 août 2020.

¹³⁵⁶ Commission de la CEDEAO, *Approche commune sur la migration*, 33ème Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, Ouagadougou, 18 janvier 2008.
<https://www.unhcr.org/fr/4b151cb1e.pdf> consulté le 3 aout 2020.

et sectorielle au sein de l'UEMOA introduisent un changement de paradigme qui se traduira par le brouillage et le dévoiement des objectifs initiaux.

877- Au sein de la CEDEAO, ce changement de vision est initié par le Conseil de Médiation et de Sécurité¹³⁵⁷ réuni à Ouagadougou le 20 décembre 2006, qui avait demandé au président de la Commission de « poursuivre la réflexion en vue de la définition d'une approche commune sur la gestion de la migration intra régionale et vers l'Europe dans toutes ses dimensions »¹³⁵⁸. Par la suite, lors du Sommet des chefs d'État et de Gouvernement tenu le 19 janvier 2007 à Ouagadougou, un rapport sur la situation sécuritaire de la région remis par les membres du Conseil de médiation et de sécurité de la CEDEAO devait être examiné. Ce rapport concluait que « le phénomène des migrations, dans toutes ses dimensions, exige une approche régionale concertée, d'autant qu'il est à l'origine des pertes énormes en ressources humaines subies par la région »¹³⁵⁹. Enfin, la Conférence des chefs d'États et de Gouvernement organisée le 17 janvier 2008 à Ouagadougou avait pour sa part souligné « la nécessité de la libre circulation intra-régionale dans la réduction des pressions migratoires sur les frontières extérieures de la CEDEAO et celle du développement des zones de départ notamment à travers une stratégie régionale d'aménagement du territoire »¹³⁶⁰.

878- Concernant l'UEMOA, le choix est fait à partir de 2005, d'adopter une démarche progressive comportant plusieurs textes communautaires au lieu de recourir à un règlement unique, comme proposé avant 2000¹³⁶¹. Cette démarche repose sur quatre axes principaux, à savoir la consécration du droit d'établissement dans son volet relatif au libre exercice des

¹³⁵⁷ Créé par le Protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité en date de décembre 1999, le Conseil de Médiation et de Sécurité (CMS) est chargé de prendre, au nom de la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement, des décisions sur des questions liées à la paix et à la sécurité de la région.

¹³⁵⁸ Commission de la CEDEAO, « Approche commune de la CEDEAO sur la migration », 33ème Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement 18 janvier 2008, disponible sur <https://www.unhcr.org/fr/4b151cb1e.pdf> consulté le 3 août 2020.

¹³⁵⁹ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 226 p., p. 95-96.

¹³⁶⁰ Commission de la CEDEAO, Commission de la CEDEAO, « Communiqué final de la trente troisième session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO », Ouagadougou, 18 janvier 2008, disponible sur <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/33eme-Sommet-CEDEAO-Ouagadougou-18-Janvier-2008.pdf> consulté le 3 août 2020.

¹³⁶¹ Commission de l'UEMOA, *Rapport annuel de la Commission sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union 2005*, 58 p., p. 24, disponible sur http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/rapport2005com_0.pdf consulté le 26 août 2023.

professions libérales, l'égalité de traitement des ressortissants des pays de l'UEMOA dans les frais de scolarité au niveau de l'enseignement supérieur, la construction de postes de contrôle aux frontières ainsi que la facilitation et l'affirmation de la liberté de circulation des personnes ressortissantes des pays situés en dehors de l'espace CEDEAO-UEMOA¹³⁶². Lama Kabbanji explique cette « réorientation de la stratégie migratoire »¹³⁶³ de l'UEMOA comme suit : « avec l'adoption d'une stratégie sectorielle, l'UEMOA entend traiter au cas par cas la question migratoire et non pas le phénomène dans sa totalité, comme il en était question jusqu'alors. Le but affiché est de surmonter les nombreux obstacles qu'avaient soulevé les essais préalables et d'en arriver à un accord sur un code général régissant les migrations au sein de l'espace UEMOA »¹³⁶⁴.

879- Si les arguments évoqués paraissent relativement séduisants, bien peu d'éléments objectifs expliquent ce revirement, dans la mesure où des négociations étaient en bonne voie pour l'adoption du règlement unique, avant l'interruption intervenue à la fin de l'année 1999, à cause de la survenance de la crise sociopolitique en Côte d'Ivoire. Il aurait sans doute été plus intéressant de relancer par la suite, le processus d'adoption de cet acte obligatoire, de portée générale, et directement applicable dans les États membres¹³⁶⁵ plutôt que d'opter pour une démarche sectorielle qui semble peu dynamique dans la pratique¹³⁶⁶.

880- A l'analyse, on remarque un revirement stratégique, qualifié de reconfiguration du processus de mise en œuvre de la libre circulation des personnes dans l'espace Ouest - Africain¹³⁶⁷. Le constat est que « les mécanismes de libéralisation cèdent de plus en plus la place à des mécanismes de restriction »¹³⁶⁸. D'un côté, cette vision restrictive transparaît

¹³⁶² Idem.

¹³⁶³ L. Kabbanji, *Vers une régionalisation de la gestion des migrations en Afrique de l'Ouest : la politique à l'épreuve de la pratique*, Thèse pour le PHD en Démographie, Montreal, Université de Montreal, octobre 2008, 328 p., p. 142.

¹³⁶⁴ Idem.

¹³⁶⁵ Aux termes de l'article 43 du Traité de l'UEMOA, « les règlements ont une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout État membre ».

¹³⁶⁶ Deux décennies après, cette démarche n'a toujours pas abouti à l'élaboration d'un code des libertés et du droit d'établissement comportant plusieurs textes communautaires, comme initialement annoncé. Les neuf textes sectoriels adoptés, notamment sept directives et deux règlements peinent encore à être appliqués.

¹³⁶⁷ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 226 p., p. 95.

¹³⁶⁸ Ibidem.

dans la prépondérance des aspects sécuritaires sur les objectifs économiques. A ce propos, il est intéressant d'indiquer que le regain d'intérêt pour les migrations au sein de la CEDEAO a été impulsé par le Conseil de Médiation et de sécurité, organe spécialement créé pour mettre en œuvre « les politiques de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité »¹³⁶⁹. Dès lors, on comprend que l'accent ait été mis sur les mécanismes de contrôle et de restriction des migrations déclinés sous la forme de mesures de construction de postes frontaliers conjoints et de renforcement des contrôles aux frontières ou encore d'initiatives de lutte contre la traite des êtres humains et contre l'immigration irrégulière désormais associée à la question de la criminalité transnationale organisée. D'un autre côté, la vision restrictive se perçoit également à travers la catégorisation des migrants susceptibles de bénéficier des droits prévus. Par exemple, au sein de l'UEMOA, le privilège de la libre circulation semble être désormais accordé aux travailleurs hautement qualifiés (professions libérales) ainsi qu'à ceux présentant un potentiel certain. « L'établissement n'est ainsi encouragé que dans la zone CEDEAO et UEMOA, dans le cas des professions libérales et dans les zones sous-peuplées. Parallèlement, des campagnes d'information et de sensibilisation sont prévues pour alerter les migrants potentiels, ne se classant pas parmi les privilégiés de la migration. Ils seront prévenus quant aux opportunités d'emploi, notamment en Europe, et avertis des dangers de la migration illégale et des réseaux de passeurs »¹³⁷⁰.

881- Alors que par le passé, des efforts étaient déployés en vue de la reconnaissance spécifique d'un droit à la mobilité, incluant le droit à la libre circulation, à la résidence et à l'établissement, dans le cadre de la construction du marché commun, on assiste désormais à un dévoiement des objectifs initiaux. Au demeurant, « les objectifs poursuivis par les deux organisations en matière de migration prennent une nouvelle orientation dans les initiatives récentes : il ne s'agit plus uniquement de mettre en place la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace communautaire mais également d'adopter des mesures relatives aux migrations interrégionales »¹³⁷¹. En d'autres termes, la construction de la libre circulation des personnes qui était auparavant centrée sur les aspirations des peuples à

¹³⁶⁹ Article 10 du protocole de la CEDEAO relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité en date du 10 décembre 1999.

¹³⁷⁰ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 226 p., p. 107.

¹³⁷¹ Idem.

circuler sans entraves dans l'espace communautaire, est désormais influencée par des considérations extérieures à la région ouest-africaine. Lama Kabbanji précise que la première version du projet de l'approche commune de la CEDEAO sur les migrations « était très centrée sur les relations entre l'Afrique de l'Ouest et l'Europe alors que la nouvelle mouture est plus large et parle de dialogue avec les autres régions du monde »¹³⁷².

882- A la vérité, ce changement de paradigme s'inscrit dans la continuité d'une série d'initiatives multilatérales touchant le continent africain et qui suivent la signature intervenue le 23 juin 2000 à Cotonou, de l'accord de partenariat entre la Communauté européenne et les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il convient de préciser que l'accord UE-ACP de Cotonou a pour objet de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique¹³⁷³. A cet effet, il prend en compte les questions migratoires notamment le lien entre la migration et le développement, ainsi que la lutte contre la migration clandestine¹³⁷⁴. Ainsi, les mesures de libéralisation visant à favoriser l'égalité de traitement des étudiants dans les pays membres, la promotion de l'immigration dans les zones sous-peuplées, de même que le libre exercice des professions libérales sont inspirées de cet accord avec l'idée sous-jacente que le développement et la réduction de la pauvreté dans les pays d'origine et de transit seraient un moyen de réduire et supprimer à long terme les

¹³⁷² Idem, p. 96.

¹³⁷³ Article 1^{er} de l'Accord de partenariat [2000/483/CE](#) entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000.

¹³⁷⁴ Article 13 de l'accord de partenariat UE-ACP du 23 juin 2000 :

« La question des migrations fait l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du partenariat ACP-UE. (...) »

Les parties considèrent que les stratégies visant à réduire la pauvreté, à améliorer les conditions de vie et de travail, à créer des emplois et à développer la formation contribuent à long terme à normaliser les flux migratoires.

Les parties tiennent compte, dans le cadre des stratégies de développement et de la programmation nationale et régionale, des contraintes structurelles liées aux phénomènes migratoires en vue d'appuyer le développement économique et social des régions d'origine des migrants et de réduire la pauvreté.

La Communauté soutient, dans le cadre des programmes de coopération nationaux et régionaux, la formation des ressortissants ACP dans leur pays d'origine, dans un autre pays ACP ou dans un État membre de l'Union européenne. En ce qui concerne la formation dans un État membre, les parties veillent à ce que ces actions soient orientées vers l'insertion professionnelle des ressortissants ACP dans leur pays d'origine.

Les parties développent des programmes de coopération visant à faciliter l'accès à l'enseignement pour les étudiants des États ACP, notamment par l'utilisation des nouvelles technologies de la communication. »

flux migratoires non désirés vers l'Europe¹³⁷⁵. Lama Kabbanji souligne ainsi le rôle prépondérant de l'Union européenne dans l'évolution de l'agenda politique migratoire en Afrique de l'Ouest : « La démarche adoptée dans cet ouvrage aura permis d'identifier certains des mécanismes à travers lesquels se concrétisent ces restructurations [restructurations des modalités de gestion des migrations]. Nous avons vu que celles-ci se manifestent notamment à travers l'implication croissante de l'Union européenne et d'autres acteurs externes à la sous-région dans l'élaboration comme dans la mise en œuvre de nouvelles priorités migratoires régionales, répondant plus aux intérêts des pays européens qu'à ceux des pays ouest-africains. Nos analyses auront également permis d'illustrer les implications du "transfert organisé d'un modèle particulier de coopération", celui promu par l'Union européenne, en termes de définition d'une politique migratoire régionale en Afrique de l'Ouest. De nouvelles orientations sont définies en matière de politiques migratoires qui rejoignent les priorités mondiales et surtout européennes en la matière. D'un côté l'accent est mis sur la gestion des migrations entre l'Afrique et l'Europe, de l'autre les mécanismes de libéralisation cèdent la place aux mécanismes de restriction de la migration, particulièrement inter-régionale. Les mesures proposées en ce sens vont de la coopération transfrontalière et technique en matière de contrôle et de lutte contre la migration irrégulière au développement des zones d'origine dans le but de limiter les incitatifs au départ. Les mesures visant la promotion de la mobilité ne concernent plus que les personnes hautement qualifiées et les détenteurs de capitaux. Le processus de régionalisation des politiques migratoires en Afrique de l'Ouest introduit ainsi les mêmes logiques qui sous-tendent la politique externe européenne en matière d'immigration identifiées par Boswell »¹³⁷⁶.

883- Au total, bien qu'il ait permis quelques avancées, le développement d'approches nouvelles influencées de l'extérieur dénote le manque d'une vision propre axée sur le devenir des populations de l'espace CEDEAO-UEMOA. Dans de telles circonstances, on pourrait difficilement contredire Madame Aminata Traoré, ancienne Ministre de la Culture et du Tourisme du Mali, lorsqu'elle affirme que l'on fait « faire aux Africains ce qu'on a envie qu'ils fassent sans en avoir l'air »¹³⁷⁷. En tout état de cause, cette situation

¹³⁷⁵ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 226 p., p. 94.

¹³⁷⁶ L. Kabbanji, op. cit., pp. 178-179.

¹³⁷⁷ A. D. Traore, « Il y a beaucoup à faire, mais pourquoi le faire sur le modèle de la mondialisation ? », *Marché Tropicaux et Méditerranéens*, n°2862, 15 septembre 2000, pp. 1800-1804, p. 1801.

induit un manque de lisibilité et de nombreux risques d'incohérence dans la mesure où les besoins locaux en matière de libre circulation des personnes ne peuvent être valablement appréciés à l'aune de la régulation des flux migratoires à destination des pays européens. A ce constat, s'ajoute celui du déficit de coordination entre les deux organisations sous-régionales.

B- Le déficit de coordination dans le domaine de la libre circulation des personnes

884- L'espace ouest-africain présente, d'une manière générale, l'image d'un paysage institutionnel où se chevauchent une pluralité d'organisations aux buts et aux compétences tantôt similaires, tantôt concurrents. Ce brouillage du paysage institutionnel¹³⁷⁸ s'inscrit dans une dynamique continentale, dans la mesure où il est admis que « la caractéristique la plus banale du régionalisme africain est la complexité remarquable de ses formes et de ses développements »¹³⁷⁹. En d'autres termes, la mise en œuvre des processus de coopération et d'intégration régionales sur l'ensemble du continent africain s'est surtout traduite par un chevauchement des regroupements avec pour corollaire, la multiplication des adhésions croisées. Comme le rappellent Bruce Byiers et Cheikh Tidiane Dièye, « le "bol de spaghetti" que constituent les adhésions superposées des organisations régionales est familier à ceux qui travaillent sur et dans l'intégration et la coopération régionales en Afrique. Cela a souvent conduit à des appels à la "rationalisation" de ces organisations, de la part des africains comme des partenaires extérieurs (par exemple, l'UA 2009), dans le but de créer un monde plus "simple", plus "lisible", avec chaque pays dans un bloc régional »¹³⁸⁰.

885- Figurant au nombre des régions africaines ayant connu le plus d'initiatives de regroupement au lendemain de la période des indépendances, l'Afrique de l'Ouest est dotée de trois communautés régionales auxquelles s'ajoutent de nombreuses organisations

¹³⁷⁸ D. Kokoroko, « La coexistence entre organisations sous régionales : limites et perspectives », M. Fau-Nougaret (sous la direction de), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, 456 p., p.192 et s.

¹³⁷⁹ F. Constantin, « Intégration régionale en Afrique Noire : Esquisse sur dix années de recherche », *Revue Française de Science Politique*, volume 22, numéro 5, 1972, pp. 1074-1110, p. 1077.

¹³⁸⁰ B. Byiers, C. T. Dièye, *L'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : chevauchements inutiles ou options nécessaires?*, Endacacid/ ECDPM, juin 2022, 40 p., p. 8, [file:///C:/Users/HP/Downloads/integration-regionale-Afrique-l'Ouest-ECDPM-document-reflexion-322-2022%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/integration-regionale-Afrique-l'Ouest-ECDPM-document-reflexion-322-2022%20(1).pdf) consulté le 28 novembre 2023.

intergouvernementales¹³⁸¹. En ce sens, elle est particulièrement concernée par la problématique de la rationalisation, du fait qu'à l'exception du Ghana et du Cap-Vert qui ne sont membres que de la CEDEAO, et dans une moindre mesure de la Mauritanie qui a choisi de se consacrer exclusivement à l'Union du Maghreb Arabe (UMA), les pays Ouest africains sont membres de différentes organisations à la fois.

886- Afin d'éviter les chevauchements et la déperdition des efforts, la CEDEAO et l'UEMOA ont adopté le principe de la création d'un cadre général de coordination (1) ; toutefois, on constate une insuffisante utilisation de ce cadre de coordination dans le domaine de la libre circulation des personnes (2).

1- La création d'un cadre général de coordination entre la CEDEAO et l'UEMOA

887- Suite au constat de l'existence d'une multitude d'organisations à vocation économique en Afrique et du chevauchement de la plupart d'entre elles, la rationalisation s'est imposée comme moyen privilégié pour éviter le double emploi et la fin du gaspillage des ressources. Pour y parvenir, il a été envisagé, entre autres, de procéder à l'absorption et à la fusion des institutions et des communautés économiques régionales pour ne retenir que les principales¹³⁸². De ce point de vue, la CEDEAO devait demeurer en Afrique de l'Ouest, la seule organisation d'intégration régionale après l'absorption et la fusion des autres institutions. Ainsi, l'article 2 du traité révisé de la CEDEAO dispose que : « les Hautes Parties Contractantes réaffirment la création de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et décident qu'elle sera à terme la seule Communauté Economique de la Région aux fins de l'intégration économique et de la réalisation des objectifs de la Communauté Economique Africaine ».

¹³⁸¹ Selon la Commission Economique Africaine, on dénombrait déjà en 1983, trente (30) organisations intergouvernementales et trois communautés économiques régionales. Commission Economique pour l'Afrique, *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales*, Addis-Abeba, Union Africaine, 2006, 196 p., p. 129.

¹³⁸² D'autres modalités de rationalisation ont été envisagées : soit le maintien du statu quo qui reviendrait à maintenir le nombre de communautés économiques régionales tout en incitant les dirigeants à adopter des protocoles pour atténuer les effets négatifs de la prolifération des organisations et du phénomène des appartenances multiples, soit la rationalisation autour des pôles régionaux consistant à reconnaître et maintenir la région en tant que cadre géographique et espace naturel tout à fait adaptés à l'intégration, avec une seule communauté économique afin d'éviter les adhésions multiples, tout en gardant les communautés sous-régionales et les autres organisations intergouvernementales et en consolidant leurs acquis. Commission Economique pour l'Afrique, *ibidem*.

888- En vue de réaliser cet objectif, il a semblé important de maintenir chaque organisation existante avec ses objectifs et ses moyens tout en œuvrant pour la coordination des efforts en matière d'intégration régionale. Cette coordination trouve ses fondements dans les différents cadres juridiques régissant les organisations ouest-africaines. Concernant l'UEMOA, les prémices de cette collaboration sont posées dès le préambule du Traité du 10 janvier 1994, dans lequel les États membres se déclarent « fidèles aux objectifs de la Communauté Economique Africaine et de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ». Au demeurant, l'article 14 du même texte dispose que « dès l'entrée en vigueur du présent Traité, les États membres se concertent au sein du Conseil afin de prendre toutes mesures destinées à éliminer les incompatibilités ou les doubles emplois entre le droit et les compétences de l'Union d'une part, et les conventions conclues par un ou plusieurs États membres d'autre part, en particulier celles instituant des organisations économiques internationales spécialisées ». L'article 60 alinéa 2 précise par ailleurs que « la Conférence tient compte des progrès réalisés en matière de rapprochement des législations des États de la région, dans le cadre d'organismes poursuivant les mêmes objectifs que l'Union ». Le pendant de ces dispositions au sein du droit primaire la CEDEAO se retrouve à l'article 5 alinéa premier du traité aux termes duquel, les États membres s'engagent à « prendre toutes mesures requises pour harmoniser leurs stratégies et politiques et à s'abstenir d'entreprendre toute action susceptible d'en compromettre la réalisation ».

889- De façon pratique, la mise en œuvre de cette coordination a été véritablement amorcée à l'issue de la 22^{ème} session de la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement de la CEDEAO tenue à Lomé, les 9 et 10 décembre 1999. Il ressort du communiqué final de cette rencontre que « les Chefs d'État ont souligné la nécessité de la coordination des programmes d'intégration de la CEDEAO et de l'UEMOA. A cet égard, ils encouragent le Secrétaire Exécutif de la CEDEAO et le Président de la Commission de l'UEMOA à poursuivre et approfondir les contacts déjà établis entre les deux institutions en vue d'éviter les chevauchements et les duplications dans la réalisation des programmes communautaires »¹³⁸³. Il s'en est suivi la tenue de plusieurs réunions institutionnelles de concertation et rencontres de haut niveau avec pour objectifs « d'approfondir les domaines

¹³⁸³ Secrétariat Exécutif de la CEDEAO, *Communiqué final de la vingt-deuxième session de la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernements de la CEDEAO*, Lomé, 9-10 décembre 1999, <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/08/22eme-Sommet-CEDEAO-Lome-9-10-Decembre-1999-1.pdf> consulté le 07 septembre 2023.

de coopération et de poursuivre la réalisation de la convergence entre l'UEMOA et la CEDEAO, conformément aux conclusions de la 22^{ème} session de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO tenue à Lomé, en 1999 »¹³⁸⁴.

890- Par la suite, dans la perspective du renforcement de la coopération amorcée entre elles et pour formaliser davantage leurs relations¹³⁸⁵, la CEDEAO et l'UEMOA ont signé, à la date du 05 mai 2004, un accord de coopération et de partenariat. Aux termes de son article 1^{er}, cet accord signé par les Présidents des organes exécutifs des deux organisations vise à « favoriser la coordination et l'harmonisation de leurs actions respectives de développement pour le renforcement de l'intégration en Afrique de l'Ouest »¹³⁸⁶. L'article 2 précise que la coopération portera sur « les domaines de convergence permettant d'échanger leurs expériences respectives, afin d'en capitaliser les acquis, d'élaborer et mettre en œuvre des programmes et projets conjoints ou complémentaires, (...) de définir des positions communes sur des questions essentielles ». Aussi, pour mener à bien cette coopération, l'article 3 crée un Secrétariat Technique Conjoint (STC), dont les rencontres périodiques se tiennent au moins une fois par semestre, tantôt sous la forme de réunions de haut niveau, tantôt sous la forme rencontres sectorielles, en vue de « faire le point des activités réalisées pour éviter le gaspillage de temps, d'énergie, de ressources, mais surtout pour éviter la redondance »¹³⁸⁷.

891- L'accord de coopération et de partenariat de 2004 ayant posé les bases du cadre de coordination entre la CEDEAO et l'UEMOA, il a été nécessaire de consolider cette coopération à travers divers protocoles. Ainsi, un protocole d'accord a été signé le 22 novembre 2012, avec pour objectif, « entre autres de permettre à nos deux organisations, une mutualisation de leurs moyens respectifs, autour d'une approche régionale et cohérente, en vue de la convergence de nos différentes politiques, pour le bien-être des

¹³⁸⁴ Commission de l'UEMOA, Rapport annuel 2004 de la Commission sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union, décembre 2004, 43 p., p. 28, <http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/rapport2004com.pdf> consulté le 28 novembre 2023.

¹³⁸⁵ Idem.

¹³⁸⁶ Article 1^{er} de l'Accord de Coopération et de Partenariat entre la CEDEAO et l'UEMOA en date du 05 mai 2004.

¹³⁸⁷ F. Sawadogo, *De la CEAO à l'UEMOA : Ou la Genèse d'une intégration réussie*, Paris, L'Harmattan, 2015, 152 p., p.137.

populations de notre région »¹³⁸⁸. Par la suite, en novembre 2014, un protocole d'accord pour la mise en cohérence des normes communautaires a été signé, « afin de prévenir et de corriger les contradictions entre les textes communautaires, déjà adoptés ou en cours d'adoption »¹³⁸⁹. Ce protocole vise à établir une « plateforme juridique institutionnelle pour définir les modalités et les mécanismes juridiques permettant d'aboutir à des normes communautaires cohérentes », et pour « établir une synergie entre leurs services techniques en général, et leurs services juridiques en particulier »¹³⁹⁰. Enfin, un protocole d'accord de convergence entre la CEDEAO et l'UEMOA a été signé en 2017 en vue d'établir une approche conjointe entre les services techniques des deux organisations dans la préparation et l'adoption des normes communautaires et de déterminer des mécanismes de consultation dans la mise en œuvre des projets et programmes communautaires¹³⁹¹.

892- En dépit de l'existence de ces cadres formels de coopération, il y a lieu de déplorer l'insuffisante coordination en matière de libre circulation des personnes.

2- L'insuffisante utilisation du cadre de coordination entre la CEDEAO et l'UEMOA en matière de libre circulation des personnes

893- Dans le cadre de son enquête sur les communautés économiques régionales, la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) évoque une « image contrastée de la coordination »¹³⁹². Tout en indiquant que « les réunions périodiques de coordination et les mémorandums d'accord sont devenus des instruments privilégiés en Afrique de l'Ouest »¹³⁹³, elle note que les efforts de coordination sont gênés par l'absence

¹³⁸⁸ Commission de la CEDEAO, *Allocution du Président de la Commission de la CEDEAO*, 16ème réunion du Secrétariat Technique Conjoint : Réunion des chefs d'Institution, Ouagadougou, à 08 novembre 2017, http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/discours_president_commission_cedeao_stc_ouaga_sept_2017.pdf consulté le 29 novembre 2023.

¹³⁸⁹ B. Byiers, C. T. Dièye, *L'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : chevauchements inutiles ou options nécessaires?* Endacacid/ ECDPM, juin 2022, 40 p., p. 8, [file:///C:/Users/HP/Downloads/integration-regionale-Afrique-l'Ouest-ECDPM-document-reflexion-322-2022%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/integration-regionale-Afrique-l'Ouest-ECDPM-document-reflexion-322-2022%20(1).pdf) consulté le 29 novembre 2023.

¹³⁹⁰ Ibidem.

¹³⁹¹ Ibidem.

¹³⁹² Commission Economique pour l'Afrique, *Etat de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales*, Addis-Abeba, Union Africaine, 2006, 196 p., p. 63. <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/835/Bib-12320.pdf?sequence=1&isAllowed=y> consulté le 17/04/2018.

¹³⁹³ Ibidem.

de direction, l'incapacité à intégrer les objectifs des communautés économiques régionales dans des programmes nationaux, l'inefficacité des mécanismes de suivi, l'absence de communication ainsi que la mauvaise communication entre les communautés économiques régionales¹³⁹⁴.

894- Si au regard des relations séculaires entre la CEDEAO et l'UEMOA, on peut saluer le bon fonctionnement des mécanismes de coordination mis en place par ces deux organisations, il y a lieu de déplorer l'incohérence découlant du déficit de communication dans la construction des dispositifs de la libre circulation des personnes. En effet, force est de constater que la CEDEAO et l'UEMOA n'ont pas œuvré à la définition d'une stratégie commune pour la libre circulation des personnes, alors qu'elles interviennent sur le même espace territorial. A ce propos, il convient de rappeler cette affirmation de Cheikh Hadjibou Soumare, ancien Président de la Commission de l'UEMOA lors de la signature de l'accord de coopération entre les deux structures : « nous avons une région commune ; nos ambitions sont communes ; nos populations sont communes : le planteur de cacao de Côte d'Ivoire ou du Ghana, ou le planteur de coton du Burkina Faso, ou le cultivateur d'arachides du Sénégal, ou l'éleveur du Niger, ou le pêcheur de Guinée-Bissau, ou le commerçant du Mali ne se préoccupe pas de son appartenance à l'UEMOA ou à la CEDEAO. Il a par contre pleinement conscience d'appartenir à l'Afrique et sans doute à une région, l'Afrique de l'Ouest. Il a des attentes légitimes : se nourrir, se loger, vivre en bonne santé et en paix légitimes. Nos organisations ont justement été créées pour accompagner ou conduire les pays sur la voie de la croissance durable et du développement. Elles doivent donc répondre à ces attentes »¹³⁹⁵.

895- Ainsi, au regard de la multiplicité de ces facteurs d'unité et de l'existence de cadres dédiés, on pouvait logiquement s'attendre à une plus grande coordination dans le domaine de la libre circulation des personnes ; toutefois, dans la pratique, les institutions des différentes organisations ont souvent assuré seules la définition et la mise en œuvre des normes de libre circulation des personnes. Certes, s'agissant de la CEDEAO, cette action unilatérale pouvait se comprendre par le passé, dans la mesure où les premiers protocoles et décisions régissant la libre circulation des personnes ont été adoptés bien avant

¹³⁹⁴ Idem, p. 64.

¹³⁹⁵ Commission de la CEDEAO, « Les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA renforcent leur plateforme de concertation », *Communiqué de presse*, n°324/2012 du 24 novembre 2012, disponible sur <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=324&lang=fr&annee=2012> consulté le 13/01/2019.

l'adoption du traité du 10 janvier 1994 instituant l'UEMOA ; il est par contre moins aisé d'admettre que le renouvellement des approches intervenu dans le courant des années 2000, ait été réalisé sans un minimum de coopération entre les deux organisations. Lama Kabbanji indique, par exemple, que la rédaction de l'approche commune de la CEDEAO sur la migration a été réalisée par un groupe d'experts constitué des représentants de la Commission de la CEDEAO, du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO), de l'Organisation pour la Coopération et de Développement Economique (OCDE) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)¹³⁹⁶. Concernant l'UEMOA, cet auteur précise que cette organisation n'a pas hésité à élargir la réflexion relative à sa nouvelle approche sectorielle « aux ministères et acteurs des secteurs intéressés, au sein des États membres, ainsi qu'aux partenaires au développement de l'Union »¹³⁹⁷.

896- Ainsi, il est curieux de constater que malgré la volonté apparente de recourir à une méthode inclusive, aucune organisation n'a associé l'autre à la définition de sa politique en matière de libre circulation des personnes. Ce cloisonnement amplifie le risque de chevauchement et accentue le manque de lisibilité des approches conceptuelles développées par la CEDEAO et l'UEMOA sur le même espace régional. Kiara Neri précisait que « la dispersion des moyens et des compétences dans une toile indescrivable d'institutions chevauchantes est néanmoins de nature à atténuer voire détruire l'efficacité affichée des organisations d'intégration régionale. Elle constitue alors une fragmentation supplémentaire du droit international avec le risque d'éparpillement, d'incohérence et de conflit que cela implique »¹³⁹⁸. D'ailleurs, la dichotomie dans la détermination des bénéficiaires de la libre circulation des personnes illustre cette incohérence. Tandis que les actes de la CEDEAO visent des citoyens¹³⁹⁹ clairement identifiés à partir des critères posés

¹³⁹⁶ L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 226 p., p. 96.

¹³⁹⁷ Commission de l'UEMOA, *Rapport annuel de la Commission sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union 2005*, 27 mars 2006, p. 58, p.24, disponible sur http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/rapport2005com_0.pdf consulté le 29 novembre 2023.

¹³⁹⁸ K. Neri, « La sous-régionalisation », in S. Doumbe-Bille (dir), *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2012, 418 p., p. 212.

¹³⁹⁹ Aux termes de l'article 27 du traité de la CEDEAO, « Les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrée, de résidence et d'établissement et les Etats Membres s'engagent à reconnaître ces droits aux citoyens de la Communauté sur leurs territoires respectifs, conformément aux dispositions des protocoles y afférents ».

par le protocole portant code de la citoyenneté¹⁴⁰⁰, le droit de l'UEMOA désigne les ressortissants identifiés comme tels par leurs États membres d'origine¹⁴⁰¹. L'affaire Kemi Pinheiro portée devant la Cour de justice de la CEDEAO¹⁴⁰² permet d'illustrer également les insuffisances nées du déficit de coordination entre les deux organisations ouest-africaines. Pour rappel, le requérant Kemi Pinheiro, avocat de nationalité nigériane, souhaitait ouvrir un établissement secondaire au Ghana. Pour se conformer à la législation du pays, il avait entrepris des démarches pour intégrer la Ghana Law School. Ayant été présélectionné puis invité à un entretien d'admission, il s'est vu par la suite opposé un critère de nationalité qui excluait définitivement toute possibilité d'admission. Estimant avoir été victime d'une discrimination fondée sur la nationalité et d'une violation de son droit à la liberté d'établissement en tant que Citoyen de la CEDEAO, il avait saisi le juge communautaire, sans succès, en se fondant tant sur la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, que sur les articles 1, 2 et 12 du protocole A / SP2 / 5/90 de la CEDEAO relatifs à la liberté d'établissement. Or, les questions relatives à l'égalité de traitement dans l'accès à des établissements de formation et à la liberté d'établissement des avocats soulevées dans cette affaire datant de 2012 sont réglées dans le droit de l'UEMOA par des actes adoptés depuis 2005¹⁴⁰³, tandis que le droit de la CEDEAO ne contient pas encore d'actes spécifiques en la matière.

897- Dès lors, il est bon d'insister sur le fait que les dysfonctionnements observés pourraient être réglés dans le cadre des travaux du Secrétariat Technique Conjoint (STC) dont le but est justement de « favoriser la coordination et l'harmonisation de leurs actions respectives de développement pour le renforcement de l'intégration en Afrique de l'Ouest »¹⁴⁰⁴. A

¹⁴⁰⁰ Selon le préambule du protocole A/P3/5/82 portant Code de la Citoyenneté de la Communauté, les citoyens de la Communauté sont les citoyens des Etats membres qui remplissent les conditions définies dans le présent protocole.

¹⁴⁰¹ Aux termes de l'article 91 du traité de l'UEMOA, « (...) les ressortissants d'un Etat membre bénéficient sur l'ensemble du territoire de l'Union, de la liberté de circulation et de résidence (...) ».

¹⁴⁰² CJCEDEAO, 6 juillet 2012, Kemi Pinheiro contre République du Ghana, ECW/CCJ/JUD/11/12.

¹⁴⁰³ Voir à ce propos les actes ci-après :

- le règlement n°10/2006/CM/UEMOA en date du 25 juillet 2006 relative à la libre circulation des avocats ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA ;
- la directive n°01/2005/CM/UEMOA sur l'égalité de traitement des étudiants ressortissants de l'UEMOA, dans la détermination des conditions et des droits d'accès aux institutions publiques d'enseignement supérieur des Etats membres de l'union.

¹⁴⁰⁴ Article 1^{er} de l'Accord de Coopération et de Partenariat du 05 mai 2004.

ce propos, il y a lieu de relever que certaines questions connexes à la problématique de la libre circulation des personnes ont déjà été abordées dans ce cadre d'échanges. Ainsi lors de la 18^{ème} rencontre interinstitutionnelle CEDEAO-UEMOA tenue à Abidjan le 8 mars 2019, la question de l'harmonisation des règles relatives au fonctionnement des postes de contrôle juxtaposés (PCJ) aux frontières a été traitée¹⁴⁰⁵. A l'issue de cette session, les présidents des Commissions de l'UEMOA et de la CEDEAO avaient pris note de la nécessité d'élaborer un projet de texte unique relatif au fonctionnement des postes de contrôle juxtaposés (PCJ) et avaient instruit leurs services techniques et juridiques de prendre toutes dispositions en vue de la finalisation de ce dossier¹⁴⁰⁶. Dans la même dynamique, le rapport 2001 de la Commission de l'UEMOA fait mention d'un axe de collaboration avec la CEDEAO dans le domaine de la libre circulation des personnes : « s'agissant de la libre circulation des personnes, la Commission de l'UEMOA a développé, avec la CEDEAO, des synergies dans le cadre du Programme WAPIS/SIPAO (Système d'Information Policière de l'Afrique de l'Ouest) dont les objectifs sont : (I) accroître les capacités de collecte, de centralisation, de partage et d'analyse des données policières au niveau national, (II) accroître les capacités d'échange des données policières au sein de la région et au-delà et (III) relier étroitement les services chargés de l'application des lois en Afrique de l'Ouest à ceux existant au niveau mondial grâce au renforcement du partage d'informations au niveau mondial »¹⁴⁰⁷.

898- Pour autant, en dehors des questions relatives aux aspects sécuritaires, les problématiques fondamentales liées à la coordination des initiatives en vue de garantir l'effectivité de la libre circulation des personnes n'ont toujours pas fait l'objet d'une attention particulière. En conséquence, afin de remédier aux incohérences constatées, il

Aux termes de l'article 2, la coopération portera sur les domaines de convergence permettant « d'échanger leurs expériences respectives, afin d'en capitaliser les acquis, d'élaborer et mettre en œuvre des programmes et projets conjoints ou complémentaires, (...) de définir des positions communes sur des questions essentielles, ... ».

¹⁴⁰⁵ Commission de la CEDEAO, Commission de l'UEMOA, 18^{ème} rencontre interinstitutionnelle CEDEAO-UEMOA : *Relevé de conclusions de la réunion des Chefs d'Institutions*, 08 mars 2012, http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/18eme_rencontre_uemoa-cedeo_releve_des_conclusions_de_la_reunion_des_chefs_d-institutions.pdf consulté le 29 novembre 2023

¹⁴⁰⁶ Idem.

¹⁴⁰⁷ Commission de l'UEMOA, *Rapport annuel 2021 sur le fonctionnement et l'évolution de l'union*, décembre 2021, 108 p., p. 36. http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/uemoa_rapport_annuel_sur_le_fonctionnement_d_e_l-union_2021.pdf consulté le 26 août 2023.

serait souhaitable de mettre en œuvre une démarche coordonnée entre la CEDEAO et l'UEMOA. Pour ce faire, on pourrait établir un parallèle avec la libre circulation des biens s'inspirer du processus qui a conduit à la mise en place de l'union douanière de la CEDEAO en 2015, sur la base de l'union douanière de l'UEMOA fonctionnelle depuis 2000. A titre de rappel, il y a lieu de préciser que l'union douanière¹⁴⁰⁸ constitue une étape vers la création d'un marché commun, à l'instar de la libre circulation des personnes. Elle repose sur deux piliers principaux, à savoir, le régime de la libre circulation des biens et le tarif extérieur commun, qui consiste pour les États impliqués dans le processus d'intégration régionale à mettre en place un droit de douane unique applicable aux marchandises provenant des pays tiers¹⁴⁰⁹. Ainsi, dans les faits, le tarif extérieur commun de l'UEMOA (TEC-UEMOA), après des modifications portant sur la nomenclature tarifaire et les droits de douane, a été étendu à toute l'Afrique de l'Ouest permettant ainsi la création du tarif extérieur de la CEDEAO (TEC-CEDEAO)¹⁴¹⁰. En pratique, la nécessité de coordination et d'harmonisation a suscité la mise en place d'un comité conjoint CEDEAO-UEMOA de gestion du Tarif Extérieur Commun à travers la décision A/DEC.14/01/06 du 12 janvier 2006 portant création, organisation et fonctionnement du Comité Conjoint CEDEAO-UEMOA de Gestion du Tarif Extérieur Commun (CCGTEC) de la CEDEAO.

899- Au total, on peut retenir que la réalisation imparfaite de la libre circulation des personnes dans l'espace régional découle, à bien des égards, des problèmes de coordination entre la CEDEAO et l'UEMOA. On note ainsi que le développement d'approches concurrentes ainsi que la prévalence des questions de sécurité sur la réalisation effective de

¹⁴⁰⁸ « Rappelons que la formation d'une union douanière implique la mise au rancart des tarifs frappant les importations en provenance des pays-membres de l'Union mais aussi le maintien de la tarification à l'égard des produits des pays situés en dehors de la zone d'entente. Il en résulte donc un déplacement des achats qui désertent les pays exclus de l'union en faveur des sources d'approvisionnement désormais moins coûteuses, pour les mêmes biens, que constituent les pays-membres de l'union. L'abaissement consécutif des prix amène une réduction de la production locale des biens incapable de soutenir la concurrence des autres membres de l'union, tout en favorisant une augmentation de la consommation locale : ce qui se traduit nécessairement par une augmentation des importations locales des biens touchés et qu'on appelle l'effet de création de commerce. Parallèlement mais inversement à l'effet sur le bien-être résultant de l'introduction d'un tarif non discriminatoire, on enregistre ici deux formes de gain : une économie des ressources locales et l'émergence d'un nouveau "surplus du consommateur" ». R. Dauphin, « Les unions douanières », *Études internationales*, Volume 2, n°2, 1971, pp. 149-150, p. 150.

¹⁴⁰⁹ S-M. Moutou-Nkounkou, *Etude comparative de deux processus d'intégration régionale économique en Afrique subsaharienne : le cas de la CEEAC et de la CEDEAO*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal (UQAM), janvier 2019, 203 p., p. 67.

¹⁴¹⁰ Ibidem.

la libre circulation des personnes compromettent l'atteinte des objectifs. Dès lors, cette situation est de nature à susciter des doutes quant à l'intérêt porté par ces organisations et leurs États membres à l'effectivité des règles relatives à la libre circulation des personnes.

Section II

Une réalisation compromise par des obstacles d'ordre pratique

900- Jacques Bipele Kemfouedio constate que « quand bien même les leaders de la sous-région auraient vaincu leur réticence et accepté volontiers de transformer leurs paroles en actes concrets, il leur restera à venir à bout d'importantes difficultés matérielles. Il est admis avec constance que les projets d'intégration émanent de la volonté politique qui est le propre de la pensée humaine. Mais, une fois le rêve intégrationniste mis en marche, sa réalisation nécessite d'importantes ressources matérielles : c'est l'économie qu'il faut coordonner ; ce sont les routes qu'il faut construire ou raccorder ; ce sont les inégalités de développement qu'il faut éliminer ; ce sont les barrières douanières et tarifaires qu'il faut délester à défaut de les supprimer totalement ; ce sont les caisses désespérément vides qu'il faut renflouer ; bref c'est le sous-développement qu'il faut effacer »¹⁴¹¹. Cette réflexion nous présente d'emblée la problématique de la présente section consacrée aux obstacles d'ordre pratique à la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. d'une part

901- Il s'agit d'évoquer ici les contraintes et limites qui jalonnent le parcours des candidats à la mobilité et constituent des entraves à la réalisation de cette liberté communautaire. Comme l'indique l'auteur précité, « pour que les résultats en matière de libre circulation des personnes soient concluants, il faut que les données sociales, géographiques, culturelles, économiques, financières, politiques et idéologiques de la sous-région s'y prêtent. Malheureusement, ce n'est pas le cas en Afrique où la majorité des ensembles économiques naissent dans la ferveur des salles de réunions avec... des vœux pour la réussite de projets ambitieux, lesquels sommeillent ensuite, faute d'avoir pris suffisamment en compte toutes les données objectives influençant le projet »¹⁴¹².

¹⁴¹¹ J. B. Kemfouedio, « La libre circulation des personnes comme droit fondamental en zone CEMAC », *La Revue du Centre Michel de L'Hospital*, n°21, 2020, 30 p., p. 26, <http://revues-msh.uca.fr/revue-cmh/index.php?id=72> consulté le 23 septembre 2023.

¹⁴¹² Idem.

902- Il convient donc de mettre en exergue ces difficultés pratiques que les citoyens et ressortissants doivent surmonter dans le cadre de la mobilité intrarégionale. Ces obstacles concernent le libre franchissement des frontières (Paragraphe I) et l'installation durable dans les États membres (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les obstacles au libre franchissement des frontières

903- Le libre franchissement des frontières s'entend du droit pour les citoyens et ressortissants des États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA de circuler à l'intérieur de l'espace communautaire, sans être confronté à des obstacles. En pratique, cette liberté implique à la fois, le droit de sortir du territoire d'origine ainsi que celui d'entrer sans entrave sur le territoire de l'État membre d'accueil. Elle est présentée comme l'une des plus grandes réussites de l'espace CEDEAO-UEMOA. Aderanti Adepoju note ainsi que « la liberté de circulation des personnes, sans visa, à l'intérieur de la sous-région est un des grands succès de la CEDEAO »¹⁴¹³. Dans le même ordre d'idées, le site internet de la CEDEAO indique que « l'application des dispositions du Protocole sur la libre circulation, le droit de résidence et d'établissement a connu des avancées significatives dans la mesure où les citoyens de la CEDEAO peuvent maintenant voyager sans visas dans la région »¹⁴¹⁴. Nonobstant ces acquis indéniables, les bénéficiaires potentiels de la libre circulation des personnes restent confrontés à divers obstacles au stade du franchissement des frontières. Pour mieux les étayer, nous évoquerons l'informalité historique du mouvement migratoire en Afrique de l'Ouest (A) avant d'aborder le problème des tracasseries routières (B).

A- L'informalité historique du mouvement migratoire en Afrique de l'Ouest

904- Dans son rapport sur la migration en Afrique, l'Organisation Internationale des Migrations (OIM) indique que « la collecte de données sur les migrations irrégulières, en particulier les flux migratoires, est en soit difficile, car ces mouvements se déroulent

¹⁴¹³ A. Adepoju, « Créer une Afrique de l'Ouest sans frontières : contraintes et perspectives en matière de migrations intrarégionales », in A. Pécoud, P. De Guchteneire (Sous la direction de), *Migrations sans frontières : Essai sur la libre circulation des personnes*, Paris, Editions UNESCO, 2009, 383 p., p. 230.

¹⁴¹⁴ CEDEAO, « Voyage et déplacements dans la Communauté », <https://ecoslate.github.io/la-vie-dans-la-communaute/education-et-jeunesse/-lang=fr.htm> consulté le 23 septembre 2023

souvent en dehors des normes réglementaires des pays et sont donc susceptibles de ne pas être enregistrés »¹⁴¹⁵. Un tel constat met en exergue l'un des principaux traits caractéristiques du phénomène migratoire africain, à savoir l'informalité.

905- Dès lors que l'on observe que le concept d'informalité ne bénéficie pas d'une définition unique¹⁴¹⁶ et que ses multiples dimensions « ont empêché l'apparition d'un large consensus sur les concepts, les définitions et les mesures approprié »¹⁴¹⁷, on peut convenir d'y voir un ensemble de pratiques qui « échappent à l'économie officielle et à l'État par l'absence de déclaration officielle en se soustrayant ainsi à l'impôt et aux taxes »¹⁴¹⁸. Cette informalité qui serait, d'après la formule utilisée par Isofou Njifen, « la manifestation de l'ingéniosité des "petits" au sens intemporel de la débrouille »¹⁴¹⁹, est présentée par une partie de la doctrine, comme « un nouveau paradigme de développement et d'intégration par le bas en Afrique »¹⁴²⁰. Aussi, face au bilan mitigé de la mise en œuvre du processus d'intégration par le « haut », c'est-à-dire par les règles et les institutions¹⁴²¹, semble-t-il se développer une intégration par le « bas » qui correspond à une intégration des peuples réalisée en marge des institutions grâce aux solidarités sociales et culturelles et les réseaux marchands transfrontaliers¹⁴²².

906- En général, on estime que cette informalité se serait développée dans le domaine de l'intégration en Afrique sous l'effet conjugué du manque de volonté politique, de la non

¹⁴¹⁵ J. Black, « La question des données : le défi de la mesure de la migration irrégulière en Afrique », A. Adepoju, C. Fumagalli, N. Nyabola, *Rapport sur la migration en Afrique : Remettre en question le récit*, OIM, 2020, p. 219, p. 35, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Africa-Migration-Report-FR.pdf> consulté le 29 novembre 2023.

¹⁴¹⁶ I. Njifen « L'informalité: un nouveau paradigme de développement et d'intégration "par le bas" en Afrique », *African Development Review*, novembre 2014, 13 p., p. 5, https://archive.uneca.org/sites/default/files/uploadeddocuments/AEC/2013/articl_informailte_integrati_on_regionale.pdf consulté le 28 septembre 2023.

Selon Isofou Njifen, les centaines de monographies réalisées jusqu'alors pour mieux appréhender le concept d'informalité ont la particularité de révéler à chaque fois la complexité du phénomène. Idem.

¹⁴¹⁷ Ibidem.

¹⁴¹⁸ Ibidem.

¹⁴¹⁹ Ibidem.

¹⁴²⁰ I. Njifen « L'informalité : un nouveau paradigme de développement et d'intégration "par le bas" en Afrique », idem, p. 1.

¹⁴²¹ Ibidem.

¹⁴²² Ibidem.

application des protocoles, de l'inefficacité des institutions publiques, de la lourdeur des procédures administratives ou encore de la défiance généralisée des populations à l'égard des États¹⁴²³. Mais, ces raisons ne suffisent pas à expliquer l'informalité du phénomène migratoire en Afrique de l'Ouest dont les causes semblent bien plus profondes, au regard des relents historiques qui le sous-tendent. Le fait est que « historiquement, les Africains se déplaçaient à travers le continent sans les contraintes formelles désormais courantes qui existent entre les pays : contrôles aux frontières, documents de voyage, visas dans certains cas et nécessité d'accéder à diverses monnaies nationales »¹⁴²⁴. Ce constat fait par Elisabeth Warn et Samir Abi rejoint celui d'Aderanti Adepoju selon lequel, « les migrations sont depuis toujours un mode de vie en Afrique de l'Ouest »¹⁴²⁵.

907- Ainsi, il convient de distinguer trois périodes dans le récit de la mobilité frontalière, à savoir, les périodes historiques précoloniale, coloniale et postcoloniale¹⁴²⁶, toutes marquées par une liberté relative de mouvement. Déjà, pendant la période précoloniale, les migrants se déplaçaient librement à la recherche de terres nouvelles ou de nouvelles possibilités de commercer¹⁴²⁷. L'ère coloniale a provoqué des migrations de grande ampleur de la main-d'œuvre nécessaire pour mettre en place les infrastructures ou encore créer les plantations, les mines et les administrations publiques. La période post-coloniale n'a pas apporté de changements profonds aux circuits des migrations dans la mesure où « en réalité, les migrants ont toujours considéré l'Afrique de l'Ouest comme une seule unité socio-économique à l'intérieur de laquelle les individus ainsi que les biens et les services pouvaient circuler librement »¹⁴²⁸. La conséquence de cette situation est que « la distinction entre migrations internes et migrations internationales s'en trouve obscurcie : les

¹⁴²³ I. Njifen « L'informalité : un nouveau paradigme de développement et d'intégration "par le bas" en Afrique », *idem*, p. 3.

¹⁴²⁴ E. Warn, S. Abi, « La réorganisation des frontières à l'époque de la libre circulation en Afrique » in A. Adepoju, C. Fumagalli, N. Nyabola, *Rapport sur la migration en Afrique : Remettre en question le récit*, Organisation Internationale des Migrations, 2020, 219 p., p. 81.

¹⁴²⁵ A. Adepoju, « Créer une Afrique de l'Ouest sans frontières : contraintes et perspectives en matière de migrations intrarégionales », in A. Pécoud, P. De Guchteneire (dir.), *Migrations sans frontières : Essai sur la libre circulation des personnes*, Paris, Editions UNESCO, 2009, 383 p., p. 221.

¹⁴²⁶ E. Warn, S. Abi, « La réorganisation des frontières à l'époque de la libre circulation en Afrique », *op. cit.*, p. 81.

¹⁴²⁷ A. Adepoju, « Créer une Afrique de l'Ouest sans frontières : contraintes et perspectives en matière de migrations intrarégionales », *op. cit.*, p. 221.

¹⁴²⁸ *Idem*, p. 222.

déplacements entre pays voisins aux caractéristiques sociales et ethnoculturelles analogues étaient courants ; cela facilitait d'autant l'installation des immigrés dans le lieu de destination »¹⁴²⁹.

908- Il s'ensuit que l'observation des réalités sociohistoriques qui sous-tendent les mouvements migratoires permet de découvrir que le déplacement des citoyens et ressortissants dans l'espace CEDEAO-UEMOA ne se réalise pas toujours dans le cadre prescrit par le droit. A l'analyse, les migrations infrarégionales sont souvent tributaires de réseaux transnationaux principalement fondés sur les appartenances familiales et sociales. De fait, l'existence de vastes communautés ethniques et linguistiques qui dépassent le cadre des frontières constitue le socle sur lequel repose cette migration transfrontalière marquée du sceau de l'informel. Les immigrants déjà installés dans le pays d'accueil sont au cœur de cette mobilité des personnes, à travers les informations et les moyens qu'ils livrent aux autres migrants potentiels restés dans leurs États d'origine.

909- Elisabeth Warn et Samir Abi évoquent le fait que « pour de nombreux Africains, en particulier pour les communautés transfrontalières, les exigences actuelles relatives aux voyages continuent de constituer une nuisance et semblent injustifiées par rapport à leur structure sociale naturelle. Pour les communautés transfrontalières séparées par des frontières nationales, ce qui était un mouvement routinier pour rendre visite à la famille et rechercher des ressources est maintenant caractérisé comme une migration internationale transfrontalière – souvent de nature irrégulière »¹⁴³⁰. Cette évolution liée à l'époque moderne est bien décrite par Aderanti Adepoju en ces termes : « Cette évolution a introduit une distinction entre migrations internes et internationales, qui se caractérisaient les unes et les autres jadis par la liberté de mouvement sur une grande partie du territoire de la sous-région, et entre immigration légale et illégale, les immigrants devant être en possession de papiers valides pour pouvoir voyager et être admis »¹⁴³¹.

910- Il ressort de ce qui précède que le contexte d'informalité renforce la divergence entre les pratiques et le contenu des textes communautaires relatifs à la mobilité des personnes. Deux exemples permettent d'étayer cette situation qui explique l'émergence d'obstacles au libre franchissement des frontières. D'une part, le paragraphe 1^{er} de l'article 3 du protocole

¹⁴²⁹ Ibidem.

¹⁴³⁰ E. Warn, S. Abi, « La réorganisation des frontières à l'époque de la libre circulation en Afrique », op. cit.

¹⁴³¹ A. Adepoju, op. cit., p. 224.

A/P1/5/79 de la CEDEAO en date du 29 mai 1979, précise que « tout citoyen de la Communauté, désirant entrer sur le territoire de l'un quelconque des États membres sera tenu de posséder un document de voyage et des certificats internationaux de vaccination en cours de validité ». A ce propos, il convient de rappeler que l'appellation « document de voyage » évoquée dans la disposition précitée recouvre le passeport, la carte d'identité biométrique CEDEAO ou un laissez-passer délivré par un État membre ou par une institution de la CEDEAO, conformément à l'article 1^{er} de l'acte additionnel A/SA.1/07/14 du 11 juillet 2014¹⁴³². Au regard des difficultés d'accès aux documents officiels, il semble difficile pour une bonne partie de la population de remplir ces conditions minimales de franchissement des frontières. Aderanti Adepoju ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que « en réalité, les pays d'Afrique de l'Ouest sont pour la plupart des conglomérats de peuples bien plus que des États, et bon nombre de citoyens n'ont pas accès à des passeports nationaux »¹⁴³³. De ce fait, on ne peut méconnaître la véracité des propos tenus par certains auteurs, selon lesquels : « Bien qu'une entrée sans visa soit autorisée, un document d'identité demeure nécessaire pour traverser les frontières, ce qui agit comme un obstacle pour nombre de ressortissants de la CEDEAO ne détenant pas de pièce d'identité »¹⁴³⁴.

911- D'autre part, le paragraphe 2 de l'article 3 du protocole précité prescrit que « tout citoyen de la Communauté, désirant séjourner dans un État membre pour une durée maximum de quatre-vingt-dix (90) jours, pourra entrer sur le territoire de cet État membre par un point d'entrée officiel sans avoir à présenter un visa ». Il s'ensuit que le passage des frontières par des points non officiels crée une situation d'irrégularité pour le ressortissant communautaire. Or, la porosité des frontières africaines, phénomène connu de longue date¹⁴³⁵ et lié à la capacité limitée de gestion des frontières par les États, facilite le passage

¹⁴³² Article 1er de l'acte additionnel A/SA.1/07/14 du 11 juillet 2014 portant amendement de l'alinéa 8 de l'article 1, des alinéas 1 et 2 de l'article 3 et des alinéas 1 et 2 de l'article 5 du protocole a/p1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, relatifs aux documents de voyage : « Est considéré comme document de voyage valable, un passeport, une carte d'identité biométrique CEDEAO ou un laissez-passer délivré par un État membre ou par une institution de la CEDEAO ».

¹⁴³³ A. Adepoju, op. cit., p. 224.

¹⁴³⁴ F. Zanker, K. Arhin-Sam, L. Jegen, A. Bisong, « Libre circulation en l'Afrique de l'Ouest : Juxtapositions et Intérêts Divergents », pp. 1-22, p. 13, in *Policy brief*, juin 2020, https://www.arnold-bergstraesser.de/sites/default/files/medam_policy_brief_2020_1_free_movement_in_west_africa_fr.pdf consulté le 28 septembre 2023.

¹⁴³⁵ OCDE/CSAO, *Frontières et conflits en Afrique du Nord et de l'Ouest*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, 2022, (en ligne) <https://doi.org/10.1787/325c4747-fr> consulté le 28 septembre 2023.

par des voies détournées permettant aux migrants souvent dépourvus des documents requis de se rendre sur les territoires des États membres. Comme le souligne le rapport sur les statistiques de la main d'œuvre en Afrique, « la porosité des frontières entre la plupart des pays de la région est un facteur de nature à conduire à une sous-estimation des migrations effectuées, puisque certains individus peuvent ne pas avoir utilisé les points de franchissement officiels, où ils auraient pu être enregistrés en cette qualité »¹⁴³⁶.

912- En définitive, la situation d'informalité du processus migratoire semble bien résumée par Aderanti Adepoju : « C'est pourquoi les migrants dits en situation irrégulière n'étaient pas seulement dépourvus de papiers à leur point d'arrivée ; bien souvent, ils avaient quitté leur pays irrégulièrement — sans posséder les documents (passeport, carnet de vaccination) requis pour pouvoir en sortir — et sans être passés par les postes-frontières d'émigration »¹⁴³⁷

913- Cette informalité peut expliquer la survenance d'une diversité de désagréments pour les citoyens et ressortissants communautaires, au nombre desquels figure la problématique des tracasseries routières.

B- La problématique des tracasseries routières

914- En principe, un « réseau efficace d'infrastructures de transport est nécessaire pour assurer le développement socio-économique intégré d'une région. Il permet la libre circulation des biens, des services et des personnes et assure la mobilité indispensable au travail, à l'éducation et aux loisirs »¹⁴³⁸. Ainsi, il a été fait le constat que la migration et la liberté d'installation ont été stimulées dans le cas de l'Union européenne par « l'essor des

Voir également P. Ndiaye, « Porosité des frontières des Etats membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et mobilité tactique des marchands de la mort ? », 2016, 12 p., p. 1, <http://www.westafricasecuritynetwork.org/wp-content/uploads/2016/01/Presentation-Papa-Samba-Ndiaye.pdf> consulté le 03/01/2020.

¹⁴³⁶ Union Africaine, *Rapport sur les statistiques de la main d'œuvre en Afrique*, deuxième édition (2017), décembre 2019, 93 p., p. 21, https://au.int/sites/default/files/documents/39323-doc-web254_210 consulté le 30 septembre 2023.

¹⁴³⁷ A. Adepoju, op. cit., p. 224.

¹⁴³⁸ A. Banaszak, *Le transport intra-régional : un enjeu de développement durable et de cohésion territoriale* Commission du développement durable, Conseil de l'Europe, 26 février 2010, 14 p., p.4 <https://rm.coe.int/le-transport-intra-regional-un-enjeu-de-developpement-durable-et-de-co/168071b5e1> consulté le 30 septembre 2023.

transports aériens à bas coûts qui conduit à ne plus vivre comme une expatriation le fait de franchir une frontière et de parcourir plusieurs centaines de kilomètres distance lors d'un changement de domicile »¹⁴³⁹ Dans cette dynamique, Gérard-François Dumond évoque « un effet Ryanair » en faisant allusion à l'essor des compagnies aériennes à tarif réduit et de leur impact sur le développement de la libre circulation des personnes¹⁴⁴⁰.

915- Au regard des enjeux y afférents, les États membres de l'espace régional Ouest-Africain ont très vite identifié le développement des infrastructures et des facilitations dans le domaine des transports, comme condition et facteur essentiels de l'intégration sous régionale. A cet effet, l'article 40 du Traité de la CEDEAO de 1993 relatif à la Politique Commune en Matière de Transports et de Communications dispose que « les États membres s'engagent à élaborer progressivement une politique commune en matière de transports et de communications grâce à l'amélioration de leurs réseaux de transports et de communications existant et à l'établissement de nouveaux réseaux, afin de renforcer la cohésion entre eux et d'encourager les mouvements de personnes, de marchandises et de services au sein de la Communauté ». L'importance des transports dans le processus d'intégration régionale est également rappelée par Messan Lihoussou, dans son article intitulé « Dysfonctionnements et entraves à la circulation en Afrique de l'Ouest : l'exemple du corridor Abidjan-Cotonou ». Celui-ci affirme que « pour pénétrer dans les mécanismes de l'intégration, qu'ils soient apparents ou cachés, l'entrée par les transports constitue une entrée de première importance. Les transports sont de puissants leviers pour le déploiement de toute activité et, par-delà, un outil important d'amélioration de l'accessibilité. Ils représentent un instrument de mise en relation des sociétés différenciées mais aussi de domination et d'affirmation de pouvoir »¹⁴⁴¹.

916- A ce propos, il est loisible de constater que tous les modes de transport classiques (routier, ferroviaire, aérien, maritime et fluvial) existent et sont utilisés dans l'espace CEDEAO-UEMOA¹⁴⁴² ; il n'en demeure pas moins que 95% du transport intérieur est

¹⁴³⁹ G.-F. Dumont, « Union Européenne: la libre circulation des personnes et ses conséquences géoéconomiques », *Bulletin de liaison des membres de la Société de Géographie*, 2009, hors-série, pp. 53-77, p. 72, <https://shs.hal.science/halshs-00825505/preview/J267-1169-SOCGEO-CIRCULATION%20UE%20GFD.pdf> consulté le 30 septembre 2023.

¹⁴⁴⁰ Ibidem.

¹⁴⁴¹ M. Lihoussou, « Dysfonctionnements et entraves à la circulation en Afrique de l'Ouest : l'exemple du corridor Abidjan-Cotonou », *les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 72, 2017, pp. 43-66, p. 45.

¹⁴⁴² A. Haïnikoye, *Communication sur la politique et le système de transport de marchandises en vigueur dans l'espace CEDEAO*, séminaire organisé par l'Association Mondiale des routes, 13 au 15 juin 2005, Ouagadougou (

assuré par la route¹⁴⁴³ alors que « la plupart des infrastructures sont en mauvais état et mal entretenues »¹⁴⁴⁴. De fait, la Commission de la CEDEAO dresse un tableau peu reluisant du principal mode de déplacement utilisé dans l'espace communautaire, en indiquant que « le réseau routier interrégional et sous régional, tout en étant entièrement fonctionnel, n'est pas très efficace. Il est composé principalement de routes qui ne fournissent pas toujours un niveau approprié de circulation et de sécurité. La traversée physique du corridor fait apparaître de grandes disparités dans la qualité des revêtements routiers et des ouvrages d'art et un niveau de service inégal selon les tronçons. Pas ou peu d'aires de stationnement, d'où l'encombrement des agglomérations et des accès portuaires par de nombreuses files de camions. La présence de "dos d'ânes" (ralentisseurs) souvent improvisés et non réglementés, à de nombreux points du corridor, est à la fois cause d'inconfort pour les usagers et de détériorations pour les véhicules. Le constat dominant est celui d'une absence de fluidité routière, même si la circulation reste aisée sur plusieurs tronçons »¹⁴⁴⁵.

917- Si les problèmes liés à la dégradation et à l'insuffisance du réseau routier ne constituent pas des obstacles rédhibitoires, au regard des nombreux projets initiés pour résorber ces difficultés, force est de constater que la persistance des tracasseries routières constitue une entrave importante à la libre circulation des personnes. Selon certains auteurs, « l'intégration régionale est entravée par plusieurs obstacles d'enclavement, de lourdeurs bureaucratiques, de taxations informelles et tracasseries des forces de l'ordre, qui jonchent les axes routiers reliant les pays ouest-africains à ses voisins ce qui contribue lourdement à l'augmentation des coûts et des délais d'acheminement des marchandises et

Burkina Faso), 22 p., p. 12, <https://www.piar.org/ressources/documents/387,12-Syst%C3%A8me-transports-CEDEAO-F.pdf>, consulté le 30 novembre 2023.

¹⁴⁴³ Y. Koita, *La situation générale des opérations de transport sur les corridors de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)*, Addis-Abeba, avril 2005, 11 p., p. 1, <https://www.piar.org/ressources/documents/394,14-2-Corridors-CEDEAO-Texte-F.pdf> consulté le 30 novembre 2023.

¹⁴⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁴⁵ Commission de CEDEAO, *Le corridor Abidjan-Lagos : Une route une vision*, brochure réalisée dans le cadre du « Programme sur la fourniture de services et d'assistance dans la préparation et la gestion du projet du développement du Corridor routier Abidjan-Lagos », 2017, 40 p., p. 17-18, https://aid.nepad.org/m_assets/uploads/document/15092341221999384973.pdf consulté le 30 novembre 2023.

de la circulation des personnes d'un pays à l'autre, et/ou à l'intérieur d'un même pays »¹⁴⁴⁶. La FAO définit les tracasseries routières comme « la batterie de problèmes auxquels les transporteurs doivent faire face, tels que les pots-de-vin et les barrages routiers, et qui sont souvent imposés, de manière illégale, par des corps habillés qui profitent du manque de connaissance des transporteurs quant à leurs droits, voire leur statut d'agent de la fonction publique »¹⁴⁴⁷.

918- Il ressort de cette définition que les tracasseries se manifestent à travers la multiplication des barrages illégaux ponctuée par la systématisation du racket. Si cette perception reste satisfaisante en ce qu'elle intègre les deux principales facettes des tracasseries routières, il convient cependant de préciser qu'elle se limite aux transporteurs et ne met pas suffisamment l'accent sur les désagréments subis par les autres usagers de la route, notamment les passagers. En effet, il est courant de constater que les populations sont sujettes à toutes sortes d'abus aussi bien lors du passage aux frontières que dans les déplacements à l'intérieur des États dont elles ne sont pas originaires. Amevi Antor Bada dénonce ainsi « des dépenses inutiles, des tracasseries aux postes frontières et surtout des actes de corruption auxquels les passagers font face précisément au niveau des services d'immigration et de vaccination des pays de l'espace CEDEAO »¹⁴⁴⁸. Dans la même dynamique, d'autres auteurs indiquent que « même si la fonction première de ces points de contrôle est la vérification et le renforcement de la sécurité des États, le passager peut être en règle, disposé de tous ses papiers, même de son carnet de vaccination, n'empêche il est obligé de payer 1000 ou 2000 FCFA pour chaque contrôle »¹⁴⁴⁹.

919- La question des barrages illégaux constitue une véritable problématique pour les États de la sous-région. A priori, il est normal que des barrages soient érigés sur les routes

¹⁴⁴⁶ K. Kebe, J. Gomis, M. Dangoura, I. Cissé, « Diagnostic, entraves et importance des corridors de transport routier dans le processus d'intégration régionale en Afrique de l'ouest : le cas du Sénégal et ses pays voisins », *Revue Internationale de la recherche scientifique*, vol. 1, n°2, avril 2023, pp. 181-189, p. 183.

¹⁴⁴⁷ H. Gourichon, C. Demanet, *Lutter contre les tracasseries routières pour garantir la sécurité alimentaire au Mali : Synthèse des résultats et recommandations*, Rapport d'analyse de Politique, FAO, Rome, 2017, 36 p., p. 3, <https://www.fao.org/3/i6974f/i6974f.pdf> consulté le 30 novembre 2023.

¹⁴⁴⁸ A. A. Bada, « Libre circulation des personnes et des biens dans l'espace ouest-africain : Enjeux et Défis », *Revue internationale de linguistique appliquée, de littérature et d'éducation (RILALE)*, Vol. 4, n°1, février 2021, pp. 57-68, p. 64.

¹⁴⁴⁹ K. Kebe, J. Gomis, M. Dangoura, I. Cissé, « Diagnostic, entraves et importance des corridors de transport routier dans le processus d'intégration régionale en Afrique de l'ouest : le cas du Sénégal et ses pays voisins », *Revue Internationale de la recherche scientifique*, vol. 1, n°2, avril 2023, pp. 181-189, p. 184.

par les forces de sécurité dans un État. Leur érection répond d'ailleurs à des nécessités de sécurisation des biens et des personnes, de contrôle des entrées et des sorties, et d'une manière générale à la volonté de préserver l'ordre public. Il est par contre moins admissible que ces barrages se multiplient de manière illégale. Or, on assiste dans la quasi-totalité des pays membres de l'UEMOA et de la CEDEAO à une prolifération de ces barrières à la libre circulation. Ayant pris conscience de l'impact négatif de la multiplication de ces barrages illégaux sur la liberté de circulation des personnes et des biens, l'UEMOA a édicté la directive n°8/2005/CM/UEMOA du 16 Décembre 2005 relative à la réduction des points de contrôle sur les axes routiers inter-États de l'UEMOA ainsi que la décision n°15/2005/CM/UEMOA du 16 Décembre 2005 portant modalités pratiques d'application du plan régional de contrôle sur les axes routiers inter-États. Il en ressort que les contrôles routiers doivent se faire, sur un site unique regroupant les forces de contrôle et services compétents (Police, Douane, Gendarmerie, Eaux et forêts, services de contrôle sanitaire, phytosanitaire et zoosanitaire)¹⁴⁵⁰. La décision précitée prévoit, par ailleurs, trois sites de contrôle routier, notamment les points de départ, de franchissement des frontières entre États membres ainsi que les points des formalités effectives¹⁴⁵¹.

920- De son côté, la CEDEAO a adopté le règlement C/REG.28/12/06 du 19 décembre 2006 portant création de structures nationales de suivi de la libre circulation des personnes sur les axes routiers et aux frontières avec pour mission d'identifier et de dénoncer les formes de tracasseries existantes tout en assurant le suivi, la promotion et la diffusion des textes de base relatifs à la libre circulation des personnes. Elle a par ailleurs mis en place à partir de 2005, en collaboration avec l'UEMOA et avec le soutien financier de l'US-AID, un Observatoire des Pratiques Anormales (OPA), lequel à travers des rapports trimestriels et des actions de sensibilisation devait contribuer à la facilitation des transports et au renforcement de l'intégration dans la sous-région.

921- En dépit des efforts mis en œuvre par les organisations régionales, les mesures adoptées n'ont pas permis d'enrayer ce fléau dont les racines sont bien plus profondes. Aujourd'hui, on doit comprendre que la multiplication des barrages routiers est indissociable du problème du racket. Ainsi, pour Issouf Kouakou, « les contrôles routiers initiés pour assurer la libre circulation des biens et des personnes ont été détournés de leurs

¹⁴⁵⁰ Article 2 de la décision n°15/2005/CM/UEMOA du 16 Décembre 2005.

¹⁴⁵¹ Article 3 de la décision n°15/2005/CM/UEMOA du 16 Décembre 2005.

fonctions premières. Ils font place à des transactions financières et sont effectués à des fins lucratives »¹⁴⁵². De fait, les axes routiers sont le cadre de cette extorsion quasi-systématique d'argent réalisée sur la base de l'intimidation perpétrée lors des contrôles, par les agents publics, principalement les forces de sécurité. Dans les faits, les points de contrôle se sont donc mués en véritables postes à péage où un droit de passage est exigé au mépris des textes en vigueur. Il s'ensuit que « le pouvoir de contrôle de la conformité des actes des usagers dévolu aux forces de contrôle et de sécurité s'érige en une stratégie de ponction potentielle de fonds. (...) Le pouvoir discrétionnaire dont dispose le contrôleur permet à celui-ci de trouver ou inventer une infraction pour obliger l'utilisateur à la négociation. Ainsi, pour éviter la perte de temps, les usagers contractent des "accords cordiaux" avec les agents contrôleurs »¹⁴⁵³.

922- Sihé Néya et Jérôme Lombard dans leur étude intitulée "Libre circulation, contrôle ou racket des voyageurs en Afrique de l'Ouest" soulignent à quel point « les forces de l'ordre, mais aussi les transporteurs et parfois les passagers participent à la perpétuation des formes les plus sournaises du contrôle, quand il ne s'agit pas de pratiques illicites d'extorsion d'argent »¹⁴⁵⁴. Selon un rapport traitant du cas du Sénégal et de ses voisins, « les données de l'Observatoire des Pratiques Anormales (OPA) révèlent que le corridor Dakar-Bamako long de 1470 km subit en moyenne 31,47 contrôles soit un ratio de 2,13 sur 100 km, avec des prélèvements illicites de l'ordre de 43 078 FCFA par voyage pour un camion en règle soit 2 919 FCFA, tous les 100 km. De plus, le 28ème rapport de l'OPA atteste qu'en moyenne, les perceptions illicites tout au long d'un corridor de l'espace UEMOA, par camion et par voyage étaient de 47 222 FCFA au premier trimestre et au deuxième trimestre de 2017, les perceptions illicites sur le seul corridor Dakar-Bissau étaient de 100 000 FCFA par camion et par voyage. Selon le même rapport, le Sénégal est le pays comptant la plus grande densité de points de contrôle »¹⁴⁵⁵.

¹⁴⁵² I. Kouakou, « Gouvernance routière et racket dans le transport collectif en Côte d'Ivoire : quand la monétisation des rapports s'interfère dans le contrôle routier », *The journal of international social research*, vol. 12, n° 63, avril 2019, pp. 1096-1106, p. 1106.

¹⁴⁵³ Idem, p 1105.

¹⁴⁵⁴ S. Néya, J. Lombard, « Libre circulation, contrôle ou racket des voyageurs en Afrique de l'ouest : L'exemple des routes entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire », in G. Emmanuel, J.F. Kobiané, M-F. Lange, *L'Etat réhabilité en Afrique : réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Paris, Karthala, 2018, pp. 287-302, p. 294.

¹⁴⁵⁵ E. H. A. K. Kebe, J. S. Gomis, M. Dangoura, I. Cissé, « Diagnostic, entraves et importances des corridors de transport routier dans le processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas du Sénégal et ses voisins », *Revue internationale de Recherche Scientifique (Revue-IRS)*, vol. 1, n°2, pp. 181-189, p. 184.

923- En somme, du fait de leur persistance et de leur impact, les tracasseries routières constituent, au même titre que l’informalité des processus migratoires, des entraves majeures au franchissement des frontières. Cela dit, après avoir surmonté cette première série de difficultés, les ressortissants et citoyens de l’espace CEDEAO-UEMOA qui souhaitent s’installer durablement dans les États membres doivent faire face à une diversité d’obstacles.

Paragraphe II : Les obstacles à l’installation durable

924- L’Afrique de l’Ouest est de longue date caractérisée par des niveaux élevés de mobilité¹⁴⁵⁶. En 2019, l’Organisation Internationale des Migrations avait recensé 8,4 millions de migrants en Afrique de l’Ouest, dont 84% étaient originaires d’un État ouest-africain et installés dans un pays de l’espace régional¹⁴⁵⁷. Alors que ces chiffres laissent croire à une certaine vitalité du principe de libre circulation des personnes dans l’espace CEDEAO-UEMOA, leur importance cache mal l’ampleur des obstacles à l’installation durable des ressortissants communautaires dans les États membres dont ils ne portent pas la nationalité.

925- Nous évoquerons quelques-uns de ces obstacles qui découlent de facteurs diversifiés relevant des domaines historiques, sociologiques, politiques et économiques. Ces facteurs tiennent d’une part à la perception négative du migrant dans le contexte de crise économique au retournement de la conjoncture économique (A), et d’autre part, à la stigmatisation du migrant ouest-africain (B).

A- La perception négative du migrant dans un contexte de crise économique

926- L’apparition des barrières à la libre circulation des personnes peut résulter de l’influence de facteurs économiques. Ces facteurs sont particulièrement déterminants dans

¹⁴⁵⁶ Centre d’analyse des données migratoires mondiales, « Données migratoires en Afrique de l’ouest », Portail des données migratoires, Organisation Internationale des Migrations (OIM), mai 2023, (portail en ligne) <https://www.migrationdataportal.org/fr/regional-data-overview/western-africa> consulté le 06/10/2023 consulté le 30 novembre 2023.

¹⁴⁵⁷ A. Guebs, C. Zutterling, « Gestion des migrations en Afrique de l’Ouest : focus sur la Côte d’Ivoire et Niger », Groupe de recherche et d’information sur la paix et la sécurité (GRIP), 18 janvier 2021, (article en ligne) <https://www.grip.org/migrations-afrique-ouest-niger-cote-ivoire/> consulté le 06/10/2023.

l'espace CEDEAO-UEMOA où les mouvements migratoires ont été historiquement orientés en fonction des variables économiques (1). Ce faisant, le retournement de la conjoncture économique explique la naissance d'un mythe de la spoliation économique d'origine étrangère (2).

1- L'impact historique du contexte économique dans l'orientation des mouvements migratoires en Afrique de l'Ouest

927- La variable économique reste toujours très présente dans la détermination des flux migratoires en Afrique de l'Ouest. Papa Demba Fall distingue deux grandes formes de migration dans cet espace régional, à savoir les migrations de travail essentiellement motivées par la recherche de revenus additionnels et les migrations politiques « fondées sur les conflits périodiques qui ont souvent pris l'allure de guerres civiles et qui aboutissent à d'importants déplacements de populations »¹⁴⁵⁸. Ainsi, hormis les cas de migrations politiques liées à des conflits armés ou à des crises politiques, la mobilité des personnes physiques résulte généralement de « stratégies raisonnées en fonction des opportunités économiques »¹⁴⁵⁹.

928- Ainsi, alors qu'ils étaient jadis fondés sur les complémentarités régionales, les flux migratoires de l'espace CEDEAO-UEMOA, tels qu'ils apparaissent dans leur configuration actuelle, ont été profondément influencés par les stratégies élaborées par les puissances coloniales, longtemps avant que ne se constituent les grands blocs sous-régionaux. L'organisation et l'orientation de ces mouvements répondaient à l'époque coloniale au souci de satisfaire à moindre coût les besoins de la métropole. Il n'est donc pas faux d'affirmer que « les flux migratoires repérés à l'échelle ouest-africaine sont calqués sur les axes d'échange traditionnels revus et corrigé en faveur des projets coloniaux. Ceux-ci ont donné lieu, au début du XIX^{ème} siècle, en particulier au sein de l'espace naguère sous contrôle français, à un modèle d'aménagement du territoire largement influencé par

¹⁴⁵⁸ P. D. Fall, « La dynamique migratoire ouest-africaine entre ruptures et continuités », Communication à l'atelier *"Understanding Migration Dynamics in the Continent"*, Accra, Ghana, University of Ghana, 18 au 21 septembre 2007, 25 p., p. 3, <https://www.dima.univr.it/documenti/OccorrenzaIns/matdid/matdid550083.pdf> consulté le 30 novembre 2023.

¹⁴⁵⁹ L. Bossard, « Peuplement et migration en Afrique de l'Ouest : une crise régionale en Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine* n°2, 2003, P. 151-165, p. 163, <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine1-2003-2-page-151.htm> consulté 06 octobre 2023.

la politique d'exploitation des ressources naturelles et leur acheminement vers la métropole »¹⁴⁶⁰. Pour Stéphane Pidoux, « les migrations ouest-africaines du début du XXème siècle trouvent leurs origines dans des mouvements organisés par l'administration coloniale des puissances européennes et principalement celle de la France et du Royaume-Uni. Chacun de ces deux pays coloniaux met en place une politique qui lui est propre visant au déplacement de la main d'œuvre bon marché afin de lui garantir des revenus importants dans les secteurs d'activité économique qu'il gère. S'agissant particulièrement de la France, celle-ci a développé à cette époque le travail forcé, l'affectation des fonctionnaires dans les différents pays d'Afrique Occidentale Française, ou le déplacement de main d'œuvre saisonnière vers les zones arachidières ou les plantations »¹⁴⁶¹.

929- En effet, la nécessité de mise en valeur des territoires coloniaux oriente les migrations régionales¹⁴⁶² vers les zones de culture de l'arachide au Sénégal et en Gambie ou vers les plantations de caféiers ou de cacaoyers de la colonie de côte d'Ivoire, ou de la colonie britannique de la Gold Coast. Les zones côtières et forestières d'Afrique de l'Ouest qui avaient autrefois une faible densité deviennent ainsi sous l'impulsion des puissances coloniales, des zones d'immigration. Logiquement, les espaces de l'hinterland, correspondant au monde soudano-sahélien, deviennent des zones d'émigration soit dans l'espoir d'un travail plus libre proposé dans les zones sous influence britannique, soit sous l'effet de la politique de travail forcé initiée dans les zones sous influence française. Des zones densément peuplées comme le pays mossi en Haute-volta (actuel Burkina Faso) ont été considérées comme des réservoirs de main d'œuvre aussi bien pour les grandes plantations du sud que pour les chantiers de travaux publics tels que le développement de grandes agglomérations dotées d'infrastructures portuaires. La colonie de Haute Volta sera même démantelée en janvier 1932 entre la Côte d'Ivoire, le Soudan et le Niger, « les deux tiers du territoire revenant à la Côte d'Ivoire pour des raisons évidentes de mise en valeur agricole des riches terres de la forêt ivoirienne »¹⁴⁶³. Elle sera reconstituée par la suite en

¹⁴⁶⁰ P. D. Fall, op. cit., p. 5.

¹⁴⁶¹ S. Pidoux, *Une approche systémique des mouvements migratoires ouest-africains*, thèse de doctorat en sciences de l'ingénieur, Université de technologie de Troyes, juillet 2021, 410 p., p. 70.

¹⁴⁶² Pour une meilleure connaissance de l'évolution des flux migratoires en Afrique de l'ouest, voir S. Pidoux, *ibidem*.

¹⁴⁶³ P. Kipré, « Frontières africaines et intégration régionale : au sujet de la crise d'identité nationale en Afrique de l'Ouest à la fin du XXe siècle », in UNESCO, *Des frontières en Afrique : du XIIème au XXème siècle*, Paris, UNESCO, 313 p., p. 94.

1948 face à la montée des revendications populaires locales. L'autre phénomène marquant de cette migration coloniale est celui des « navétanes »¹⁴⁶⁴, qui correspondent à de vastes déplacements de migrants saisonniers d'Afrique de l'Ouest, généralement liés à la culture et à la récolte de l'arachide, notamment au Sénégal et en Gambie.

930- L'accession aux indépendances n'a pas fondamentalement changé la nature de ces flux migratoires, les migrants ouest-africains optant toujours pour les pôles d'immigration les plus prospères. La migration s'est même accrue avec l'appropriation des cultures de rentes par les élites locales ainsi que les facilités d'accès à la terre dans les régions forestières. Cette circulation de la main d'œuvre a été particulièrement encouragée avec l'embellie économique qui a suivi les deux premières décennies de l'indépendance, notamment en Côte d'Ivoire avec ce qu'on a appelé « le miracle ivoirien »¹⁴⁶⁵ et au Nigeria avec l'essor économique lié au boom pétrolier des années 1970. Par ailleurs, sous le triple effet du développement des cultures de rente, de l'urbanisation portuaire et de la dégradation de l'environnement naturel des zones sahéliennes¹⁴⁶⁶ (le Niger, le Mali et le Burkina Faso sont touchés par de grandes périodes de sécheresse et de graves crises alimentaires), la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal deviennent des pôles d'immigration. Nelly Robin indique à ce propos que « au début des années 1970-1980, trois sous-systèmes migratoires émergent ; ils s'organisent autour du pôle Côte d'Ivoire – Ghana, du Nigeria,

Stéphane Pidoux donne des détails sur le démantèlement de la colonie de Haute Volta : « De 1932 à 1947, la Haute Volta (actuel Burkina Faso) est démantelée au profit de ses Etats voisins pour le seul intérêt majeur de répartir la population voltaïque sur des territoires en manque de main d'œuvre. La Côte d'Ivoire gagne la plus grande partie, et surtout de celle qui est la plus peuplée de la Haute Volta, cercles de Ouagadougou, Gaoua, Batié, Bobo-Dioulasso et partie du cercle de Dédougou. Le Soudan hérite du cercle de Ouahigouya, augmenté du canton d'Aribinda. Ses fortes densités humaines bénéficieront au marché du travail soudanais en recherche de main d'œuvre à la suite de la création en 1932 de l'Office du Niger à Ségou. Le Niger se voit attribuer les cercles de Fada N'Gourma et Dori. De 1946 à 1951, les flux migratoires du Sud de la Haute Volta, à destination de la Côte d'Ivoire, s'élèvent en moyenne annuelle à 20 000 voltaïques, dont la tâche principale était d'alimenter les planteurs de colons ». S. Pidoux, op. cit., p. 74.

¹⁴⁶⁴ L'étymologie de « navétane » trouve son explication dans le mot wolof *nawet-aan* qui signifie « les gens qui viennent d'ailleurs au moment la saison des pluies ». Ces migrants saisonniers originaires du Mali, de Guinée ou de Haute-Volta se rendaient chaque année en Sénégal, pendant la saison des pluies, de juin à octobre ou novembre, pour la culture de l'arachide. Voir notamment P. David, *Les navetanes : histoire des migrants saisonniers de l'arachide en Sénégal, des origines à nos jours*, Dakar, Les nouvelles éditions africaines, 1980, 528 p. p.47 et suiv.

¹⁴⁶⁵ La période du « Miracle ivoirien » correspond à la longue période de prospérité économique qu'a connue la Côte d'Ivoire consécutivement à la décolonisation (1960- 1980). Voir à ce propos, D. Gary-Tounkara, « Côte d'Ivoire, 1970 : des charters pour migrants africains », *Plein droit*, vol. 72, no. 1, 2007, pp. 25-28, p. 25.

¹⁴⁶⁶ N. Robin, « Migrations en Afrique de l'Ouest, une longue histoire », *Grain de sel*, n° 40, septembre – novembre 2007, pp. 12- 14, p. 12.

premier exportateur “d’or noir” en Afrique et l’un des six premiers pays exportateurs de pétrole dans le monde, et du Sénégal, pays du commerce et de l’arachide »¹⁴⁶⁷.

931- Outre le secteur agricole, les migrants se sont constitués dans la plupart des pays en réseaux socioprofessionnels pour occuper des positions dominantes dans les emplois les moins qualifiés du secteur moderne et dans les filières de l’économie informelle. En Côte d’Ivoire, le modèle extraverti de développement fondé sur une politique migratoire libérale pousse encore plus loin l’intégration des migrants ouest-africains. Ceux-ci ne sont pas confinés au simple rang de manœuvres ruraux comme aurait pu le suggérer la politique d’appel à la main d’œuvre étrangère. Sur la base d’un slogan formulé en 1963 par le premier président ivoirien, Félix Houphouët Boigny, selon lequel « la terre appartient à celui qui la met en valeur »¹⁴⁶⁸, les non nationaux sont autorisés à accéder à la terre et deviennent de véritables exploitants agricoles. Ils accèdent par ailleurs aux emplois formels du secteur moderne ainsi qu’à l’Administration allant jusqu’à occuper des postes élevés au sein de la fonction publique. Cette situation spécifique mérite d’être mentionnée, dans la mesure où en 1975, la population résidant en Côte d’Ivoire était constituée à plus de 16% d’immigrés en provenance de la sous-région ouest-africaine¹⁴⁶⁹. Aussi pour mieux comprendre les enjeux qui s’y rattachent, il convient de reprendre *in extenso* la description faite par Nanga Silué : « Il importe cependant de relever que la liberté de circulation et d’accès au travail de l’étranger en Côte d’Ivoire n’a pas pour origine les traités de la CEDEAO et de l’UEMOA, la pratique ayant précédé le droit. En effet, jusqu’en 1990, date de l’adoption de la première loi ivoirienne sur l’entrée et le séjour des étrangers en Côte d’Ivoire, il n’y a jamais eu une véritable politique migratoire. En pratique, en raison du climat favorable à l’accueil des étrangers et de l’absence de contrôle des flux migratoires, tout étranger pouvait

¹⁴⁶⁷ Ibidem.

¹⁴⁶⁸ S. Boni, « Comprendre l’esprit de la loi n°97-750 du 23 décembre 1998 portant code foncier rural en Côte d’Ivoire », *Hal Open science*, 2015, 38 p., p. 17, <https://hal.science/hal-01116550/document> consulté le 06 octobre 2023.

« Le principe retenu dès 1963 selon lequel la terre appartenait à celui qui la mettait en valeur était en totale contradiction avec les dispositions de droit officiel héritées de la colonisation pour lesquelles la terre appartenait à l’État, seul habilité à l’attribuer. D’autre part, l’État ivoirien est resté extrêmement laxiste quant à l’application de la procédure réglementaire à suivre par les allochtones (nationaux comme étrangers) pour faire valider les droits d’usage acquis et les transformer en droits de propriétés », S. Bredeloup, « La Côte d’Ivoire ou l’étrange destin de l’étranger », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n°2, 2003, pp. 85-113, p. 100, <https://journals.openedition.org/remi/461?lang=en#tocto2n3> consulté le 09 octobre 2023.

¹⁴⁶⁹ R. Lalou, « Les migrations internationales en Afrique de l’ouest face à la crise » in J. Coussy, J. Vallin (dir.), *Crise et population en Afrique. Crises économiques, politiques d’ajustement et dynamiques migratoires*. Paris, CEPED, 1996, 580 p, p. 354.

se rendre librement en Côte d'Ivoire, s'y installer pour exercer une activité salariée ou non. Mais pour favoriser l'égalité de traitement de l'étranger, le législateur ne s'est pas contenté de lui garantir l'accès au territoire ivoirien. Il lui a également assuré l'intégration à la communauté ivoirienne, ce qui constitue une condition de l'épanouissement dans le travail. Cependant, quel que soit le moyen utilisé - discours politique, loi ou règlement - l'intégration à la communauté ivoirienne a été assimilée à une accession à la citoyenneté ivoirienne. Le point de départ de cette comparaison est à rechercher dans les actions du Président Houphouët-Boigny ; d'abord sous l'époque coloniale lors de laquelle il proposait en lieu et place de la "confédération" défendue par Senghor, la "nationalité africaine", puis au lendemain de l'indépendance, lorsqu'il suggérait à ses pairs membres du Conseil de l'entente et de l'Assemblée nationale ivoirienne l'adoption du principe de la double nationalité. Alors même que la proposition fut rejetée en interne par l'Assemblée nationale ivoirienne, il a contourné ce refus en procédant au recrutement massif d'étrangers dans tous les secteurs d'activité, du secteur de l'éducation jusque dans la Haute administration ivoirienne. Outre ces étrangers qui se verraient facilement octroyer la nationalité ivoirienne, il accorda des droits politiques, comme le droit de participer à l'élection présidentielle, aux étrangers Ouest africains. Encore davantage, il fit venir des étrangers, notamment des Burkinabés, qui furent installés à l'Ouest de la Côte d'Ivoire dans des villages créés pour eux. Et pour faciliter leur intégration, il a fait application d'une loi non promulguée de 1963 et d'une décision du bureau politique du PDCI RDA, parti unique au pouvoir, selon lesquelles la terre appartient à celui qui la met en valeur »¹⁴⁷⁰.

932- La politique d'ouverture des espaces initiée pendant la période coloniale et poursuivie au lendemain des indépendances a favorisé la mobilité infrarégionale. Cette période favorable connaîtra un déclin avec le brusque retournement de la conjoncture économique et le développement dans les pays d'immigration, du mythe de la spoliation économique d'origine étrangère.

¹⁴⁷⁰ N. Silué, « Migrations internationales et travail en Côte d'Ivoire », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 3, 2019, pp. 94-107, p. 102-103.

2- Le retournement de la conjoncture économique et la montée du mythe de la spoliation économique d'origine étrangère

933- A peine deux décennies après les indépendances, les pays d'Afrique de l'Ouest ont été durement atteints par la crise économique mondiale des années 1980. En 1996, Richard Lalou décrivait la situation en ces termes : « Il y a maintenant plus de dix ans, que les pays pauvres et déshérités, comme les pays les mieux dotés en ressources naturelles d'Afrique sub-saharienne, sont confrontés à une crise économique et sociale, sans précédent et sans commune mesure avec celle des pays du Nord. Les chocs de la hausse des prix des produits pétroliers et de la récession des pays industriels ont durement frappé les économies africaines, déjà atteintes par les séquelles de la colonisation, par la dégradation de l'environnement macro-économique et par les choix des États en matière de politique économique »¹⁴⁷¹. Ainsi, l'embellie économique des premières années a laissé place à une grave crise socioéconomique qui a sérieusement compromis les perspectives des États de l'espace régional ouest-africain. Or, « si la migration peut, en période de croissance économique, être un mécanisme de générateur de développement et réducteur de tension, elle devient, en période de crise, porteuse de crispation sociale et de dysfonctionnement économique qu'elle ne produit pas nécessairement »¹⁴⁷².

934- Dès lors, si la plupart des pays traditionnels d'émigration demeurent pourvoyeurs de main d'œuvre, on assiste en revanche à un changement de paradigme dans les États d'accueil. Selon Papa Demba Fall, « la dégradation des conditions de vie et l'absence de perspectives de relance ayant conduit à la dévaluation du franc CFA, en janvier 1994, constituent un facteur décisif de la précarisation de la condition d'immigré. Elle a largement entamé l'hospitalité des populations du pays d'accueil vis-à-vis de celui qui vient "manger son pain" »¹⁴⁷³. Il s'ensuit que ce retournement de la conjoncture économique s'accompagne de la montée d'un mythe, celui de la spoliation économique d'origine

¹⁴⁷¹ R. Lalou, « Les migrations internationales en Afrique de l'ouest face à la crise » in J. Coussy, J. Vallin (dir.), *Crise et population en Afrique. Crises économiques, politiques d'ajustement et dynamiques migratoires*. Paris, CEPED, 1996, 580 p, p. 350-351.

¹⁴⁷² Idem, p. 348.

¹⁴⁷³ P. D. Fall, « La dynamique migratoire ouest-africaine entre ruptures et continuités », Communication à l'atelier "*Understanding Migration Dynamics in the Continent*", Accra, Ghana, University of Ghana, 18 au 21 septembre 2007, 25 p., p. 11, <https://www.dima.univr.it/documenti/OccorrenzaIns/matdid/matdid550083.pdf> consulté le 30 novembre 2023.

étrangère. En proie au chômage et à la perte de leur pouvoir d'achat, les nationaux perçoivent désormais mal la présence des immigrés dont la plupart sont déjà bien établis dans ces domaines jadis délaissés.

935- C'est alors que sont apparues les barrières à la libre circulation des personnes qui prennent diverses formes. Ces obstacles prennent la forme d'expulsions massives, comme au Nigeria où près de deux millions de ressortissants ouest-africains ont été expulsés en 1983, de régimes restrictifs en matière d'établissement, à l'instar du Ghana qui a limité l'accès aux petits commerces aux seuls nationaux ou encore de restrictions au séjour. En la matière, le cas de la Côte d'Ivoire illustre parfaitement la dégradation de la situation des migrants suite à la survenance de revers économiques. En effet, les différentes crises économiques successives ont mis à mal la bienveillance des pouvoirs publics à l'égard des immigrés de la sous-région. Déjà, le ralentissement momentané de la croissance ivoirienne au cours de l'année 1968 s'était traduit par des incidents qui avaient abouti à l'expulsion de plusieurs ressortissants ouest-africains en 1969¹⁴⁷⁴. Dans cette dynamique, la politique d'« ivoirisation » des emplois a été enclenchée dès la fin des années 1970¹⁴⁷⁵ avec l'exclusion des étrangers de la fonction publique et l'exigence de la nationalité ivoirienne pour l'accès aux emplois privés¹⁴⁷⁶.

¹⁴⁷⁴ « Dans le même temps, des Ivoiriens « sans emploi », excédés par le chômage qu'ils attribuaient à l'immigration, prenaient les migrants africains comme boucs émissaires, des agressions étant perpétrées à Abidjan. Le 30 septembre 1969, des chômeurs ivoiriens manifestèrent à Treichville et à Adjamé contre la présence « excessive » de travailleurs étrangers. Ce conflit à base socio-économique se conclut par l'interpellation et l'expulsion de Voltaïques, Nigériens, Maliens, Guinéens et Sénégalais », D. Gary-Toukara, « Côte d'Ivoire, 1970 : des charters pour migrants africains », *Plein droit*, vol. 72, n°1, 2007, pp. 25-28, p. 26.

¹⁴⁷⁵ « L'épuisement progressif des réserves forestières provoqué par l'avancée des fronts pionniers ainsi que la chute des cours mondiaux du café et du cacao, répercutée sur les prix d'achats garantis aux producteurs ivoiriens, compromettent sérieusement l'avenir du modèle de développement extensif adopté par la Côte d'Ivoire et participent à la réduction drastique des ressources extérieures, nécessaires au financement de l'activité économique. Les premières répercussions de cette crise se font sentir sur le marché de l'emploi urbain, précisément au moment d'une explosion démographique caractérisée par l'arrivée massive d'étrangers africains. Dans les secteurs privés secondaires et tertiaires, les licenciements augmentent et les revenus se réduisent à compter des années 1980. Lancée à partir de 1975 dans la sphère administrative et excluant d'abord les étrangers africains de l'accès à l'office de la main-d'œuvre, la politique d'ivoirisation s'est systématisée dix ans plus tard à l'ensemble des secteurs de l'activité économique et des catégories socioprofessionnelles. Elle accentue la pression sur les étrangers en leur interdisant, de fait, de pouvoir obtenir un emploi dans le secteur « moderne » de l'économie. Parallèlement, l'État ivoirien cesse d'octroyer des bourses d'études aux enfants d'immigrés » S. Bredeloup, « La Côte d'Ivoire ou l'étrange destin de l'étranger », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n°2, 2003, pp. 85-113, p. 96, <https://journals.openedition.org/remi/461?lang=en#tocto2n3> consulté le 09 octobre 2023.

¹⁴⁷⁶ C. Beauchemin, « Les migrations et l'effritement du modèle ivoirien : chronique d'une guerre annoncée ? », *Critique internationale*, n° 28, pp. 19-42, p. 27. <http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2005-3-page-19.htm> consulté le 09 octobre 2023.

936- Plus tard, les difficultés économiques et sociales des années 1990 ont justifié de nouvelles restrictions. Ainsi, le décret n°91-631 du 2 octobre 1991 portant application de la loi n°90-437 du 29 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire a institué pour l'ensemble des étrangers, une carte de séjour dont le montant a culminé en 2002 à 35.000 FCFA (54 euros), pour les citoyens de la CEDEAO¹⁴⁷⁷, soit presque le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) de l'époque¹⁴⁷⁸, et ce, en dépit de la libéralisation du séjour inscrite dans les textes communautaires. Dans la foulée, à partir de 1994, les ressortissants de la CEDEAO ont été exclus du droit de vote qui leur était pourtant reconnu par le passé. Sylvie Bredeloup fait savoir que « Si l'article 5 de la constitution ivoirienne réservait le droit de vote aux seuls Ivoiriens et faisait donc de la nationalité la condition juridique et substantielle de la citoyenneté, dans la pratique, depuis 1960, les ressortissants de la CEDEAO avaient toujours pu voter. Et un article de la loi électorale de 1980 accordait même le droit de vote aux non-Ivoiriens d'origine africaine inscrits sur les listes électorales. (...) Le gouvernement proposa donc la mise en conformité de cette pratique avec les textes constitutionnels et, dans le même temps, incita les étrangers à prendre la nationalité ivoirienne anticipant ainsi sur une remise en question pressentie de cette proposition. Le projet de loi fut déposé au printemps 1994 ; accordant le droit de vote aux "non-nationaux ressortissants de la CEDEAO en application du protocole portant citoyenneté de la communauté et inscrits sur la liste électorale", il fut très mal accueilli par les partis de l'opposition qui accusèrent le gouvernement de vouloir violer la constitution. (...) Respectant la constitution et limitant donc le droit de vote aux seuls Ivoiriens, un second projet de loi fut ratifié par les parlementaires »¹⁴⁷⁹. Enfin, il y a lieu d'évoquer la loi n°98-750 du 23 décembre 1998 portant code foncier rural en Côte d'Ivoire réserve la propriété foncière rurale aux seuls ivoiriens et exclut donc les étrangers sur les terres du domaine coutumier¹⁴⁸⁰.

¹⁴⁷⁷ S. Bredeloup, op. cit., p. 97.

¹⁴⁷⁸ Alors que le montant pour l'obtention de la carte de séjour était fixé à 35.000 FCFA, la SMIG en Côte d'Ivoire s'élevait à 36.607 FCFA. C'est dire que les tarifs étaient particulièrement prohibitifs. La carte de séjour a été supprimée par l'Ordonnance n° 2007-604 du 8 novembre 2007 adoptée dans le cadre de la mise en œuvre des accords mettant fin au conflit armé de 2002.

¹⁴⁷⁹ S. Bredeloup, op. cit.

¹⁴⁸⁰ « Pendant plusieurs décennies, des populations originaires des pays limitrophes ou des régions Nord et Est de Côte d'Ivoire sont venues exploiter les terres des planteurs autochtones pour y faire pousser le café, le cacao, l'hévéa, l'ananas. Cette main-d'œuvre étrangère ou allogène était généralement rémunérée sous forme de cession de droits de culture. En effet, à une époque où la terre était abondante, plutôt que de lui verser un salaire, le planteur lui permettait d'exploiter à son profit une partie des surfaces défrichées. Des étrangers

937- Par ailleurs, il convient de souligner que le mythe de la spoliation économique d'origine étrangère a été entretenu dans ce pays par les plus hautes institutions. C'est ce qui ressort d'un rapport sur l'immigration en Côte d'Ivoire publié par le Conseil Economique et Social ivoirien en 1998¹⁴⁸¹. Bien qu'ayant constaté que les ressortissants des pays frontaliers de la Côte d'Ivoire représentaient 88% des étrangers installés dans le pays¹⁴⁸², ce rapport indiquait ceci : « Nul n'ignore le poids économique assumé ces immigrés. En effet, malgré leur faible niveau d'instruction en général, ils ont la mainmise sur le commerce dans ce pays, occupant ainsi la majorité des emplois du secteur informel. Il en résulte que les ivoiriens de souche sont plus frappés par le chômage (6,4%) que ces immigrés (3,6%), selon les chiffres du dernier recensement général de notre population. En milieu urbain, les états de chômage enregistrés sont respectivement de 16% de la population active chez les ivoiriens de souche (avec un taux culminant de 22% à Abidjan) contre 7% chez les immigrés. La mainmise de ces immigrés sur les emplois dans certains secteurs d'activité nationale (commerce, transport routier, entreprises agroindustrielles, boucherie, etc.) est telle qu'ils empêchent les ivoiriens de leur faire concurrence »¹⁴⁸³.

938- Face à ces risques réels liés à « l'ampleur extraordinaire prise par le phénomène d'immigration dans ce pays »¹⁴⁸⁴, le Conseil Economique et Social ivoirien avait formulé à l'époque diverses propositions, dont la suppression de la libre immigration, la détention par des ivoiriens d'un pourcentage minimum du capital des sociétés et entreprises créées par des étrangers ou encore « l'instauration d'une politique démographique plus hardie susceptible de contribuer à limiter l'immigration »¹⁴⁸⁵.

sont donc devenus propriétaires terriens au côté des autochtones, souvent moins nombreux et qui avaient pris d'autres options professionnelles à l'instar des Kroumen préférant la navigation au long cours (...). En période de récession économique et de forte saturation foncière où s'accroît le reflux des populations déscolarisées ou au chômage vers les campagnes et où s'exacerbent les tensions intercommunautaires, le législateur a tranché et la terre a changé de propriétaire. Dorénavant est propriétaire d'une portion de terre tout Ivoirien détenteur à ce jour d'un titre foncier après immatriculation de sa terre. Pour obtenir un certificat foncier rural, il faut être propriétaire coutumier. Personne ne peut être propriétaire d'une terre qui n'appartient pas à ses ancêtres ». S. Bredeloup, *idem*, p. 99.

¹⁴⁸¹ A. E. Yapo, *L'immigration en Côte d'Ivoire*, Conseil Economique et Social, Rapport général de la Commission des Affaires sociales et culturelles, 15 octobre 1998, 11 p. http://www.lecese.ci/uploads/saisine_avis/rapport-l-immigration-en-cote-d-ivoire.pdf consulté le 10/10/2023.

¹⁴⁸² *Idem*, p. 6.

¹⁴⁸³ *Idem*, p. 6-7.

¹⁴⁸⁴ *Idem* p. 9.

¹⁴⁸⁵ *Idem* p. 10.

939- Au regard de telles réactions, on convient avec Richard Lalou qu'il serait « erroné d'entendre par pays d'accueil, les seuls pays du Nord. Beaucoup de pays africains de destination expriment aujourd'hui, de façon parfois brutale, leurs inquiétudes à l'égard des migrations étrangères qui, selon eux, compromettent les équilibres sociaux et économiques »¹⁴⁸⁶. Ainsi, en dépit des liens séculaires entre les États de l'espace CEDEAO-UEMOA et de l'ancienneté du phénomène de la migration, il apparaît que la crise économique fragilise la position de l'immigré, à travers le mythe de la spoliation économique d'origine étrangère. Cette perception négative s'accompagne généralement de la stigmatisation du migrant.

B- La stigmatisation du migrant

940- L'espace ouest-africain fait face à une montée de la stigmatisation des migrants, à l'instar de beaucoup d'autres parties de l'Afrique¹⁴⁸⁷. L'un des facteurs les plus visibles de ce rejet tient au mythe de la spoliation économique déjà évoqué. Il est vrai, à ce propos, que la dégradation des conditions de vie et l'absence de perspectives de relance consécutives à la survenance des crises économiques ont contribué à la précarisation de la situation des ressortissants ouest-africains qui choisissent de s'installer dans les États membres de l'espace CEDEAO-UEMOA. Mais la variable économique n'est pas le seul vecteur de cette stigmatisation ; d'autres considérations entrent en ligne de compte. Pour Pape Demba Fall, « le facteur déterminant dans les fondements de l'attitude anti-migratoire, est sans doute l'évolution politique qu'a connu l'Afrique dans les années 90. En effet, si le Parti-État pouvait à lui seul influencer voire réprimer les sentiments

¹⁴⁸⁶ R. Lalou, « Les migrations internationales en Afrique de l'ouest face à la crise » in J. Coussy, J. Vallin (dir.), *Crise et population en Afrique. Crises économiques, politiques d'ajustement et dynamiques migratoires*. Paris, CEPED, 1996, 580 p, p. 349.

¹⁴⁸⁷ Voir à ce propos, K. Kamatari, « Angola : rafle contre les migrants ouest-africains », *Le point*, 27 décembre 2014, (en ligne), https://www.lepoint.fr/afrique/angola-rafle-contre-les-migrants-ouest-africains-27-12-2014-1892596_3826.php consulté le 11 octobre 2023.

J. Kloeckner, « Afrique du Sud : pourquoi les immigrés sont-ils ciblés ? », *Le point*, 06 mars 2022, (en ligne) https://www.lepoint.fr/afrique/afrique-du-sud-pourquoi-les-immigres-sont-ils-cibles-06-03-2022-2467138_3826.php consulté le 11 octobre 2023.

Y. Van Der Schueren, « La Tunisie est devenue un enfer pour les migrants subsahariens », *Tribune de Genève*, 16 août 2023, (en ligne) <https://www.tdg.ch/la-tunisie-est-devenue-un-enfer-pour-les-migrants-subsahariens-305651717241> consulté le 11 octobre 2023.

xénophobes, le vent de la démocratie a pesé d'un poids certain sur les comportements des autorités. On retrouve ici la question du seuil de tolérance en matière d'immigration (...) dont le rôle sera décisif dans l'attitude des autorités gouvernementales vis-à-vis de la présence étrangère. Le malaise social relayé par les médias est pris en compte par quelques hommes politiques devenus les porte-drapeaux d'un sentiment national ou nationaliste en développement. Ainsi, à partir de 1990, la question de l'immigration devient un thème central dans le discours politique ouest-africain. Les positions ouvertement xénophobes de la population sont reprises par les opposants qui s'en prennent violemment aux régimes en place. La légitimité populaire de la revendication anti-immigré pousse alors le pouvoir central à lâcher du lest (...) »¹⁴⁸⁸.

941- En réalité, la région ouest-africaine n'échappe nullement aux préjugés et aux étiquetages socio-psychologiques qui entourent la perception des communautés étrangères établies en masse sur le territoire national. Or dans ce cas précis, les communautés les plus importantes sont constituées par les ressortissants d'États engagés avec l'État d'accueil dans un processus d'intégration régionale impliquant la libre circulation des personnes. Si la perception que les nationaux peuvent avoir des migrants issus des pays voisins reste largement tributaire de la conjonction de facteurs relatifs à la stabilité économique, au rapprochement culturel ainsi qu'aux enjeux politiques et sociaux de l'État d'accueil, il convient de relever, à l'instar de l'auteur précité, que cette stigmatisation est parfois entretenue par certaines élites nationales. De fait, il se développe des poncifs qui structurent les consciences collectives et agrandissent le fossé entre les nationaux et les autres ressortissants de l'espace CEDEAO-UEMOA. Les migrants constituent donc « les boucs émissaires commodes, accusés de tous les maux »¹⁴⁸⁹ et mis en avant, sans doute pour mieux masquer les insuffisances voire l'impuissance à trouver une solution aux problèmes qui minent la société.

942- Dans un tel contexte, la stigmatisation du migrant peut prendre différentes formes selon les contextes nationaux des pays d'accueil. Concernant le Sénégal, Florianne Charrière et Marion Frésia dénoncent l'opposition entre « gens du sahel » et « gens de la forêt » qui prévaut sur la distinction entre ressortissants et non ressortissants de la

¹⁴⁸⁸ P. D. Fall, « La dynamique migratoire ouest-africaine entre ruptures et continuités », Communication à l'atelier "*Understanding Migration Dynamics in the Continent*", Accra, Ghana, University of Ghana, 18 au 21 septembre 2007, 25 p., p. 11.

¹⁴⁸⁹ Ibidem.

CEDEAO¹⁴⁹⁰. Les gens de la forêt qui se singularisent par la langue ou encore par la peau plus claire sont accusés d'animisme, de tribalisme. On découvre ainsi les ressortissants du Tchad, pays sahélien ne faisant pas partie de l'espace CEDEAO-UEMOA, sont perçus comme plus proches à la fois du point de vue de la religion et de la culture alors que « les libériens et les sierra-léonais suscitent la peur du fait des violences qu'ont connu leur pays »¹⁴⁹¹. Les Nigériens quant à eux, « sont systématiquement assimilés au commerce de la drogue, à la prostitution et à la fraude financière. Il s'ensuit que ces communautés sont victimes de discrimination quotidiennes dans l'accès à l'emploi et surtout face à la police qui les soumet plus fréquemment à des contrôles de routine puisque « leur langue et leur couleur laissent présager une situation irrégulière »¹⁴⁹².

943- S'agissant du Ghana, l'Organisation Internationale des Migrations note que les migrants rencontrent de grandes difficultés à s'intégrer à la société locale ; ce qui conduit à deux attitudes distinctes : « soit les migrants se rejettent mutuellement afin de d'avoir une chance d'être acceptés par la société d'accueil, soit ils s'isolent pour former une communauté souvent stigmatisée dans des bidonvilles »¹⁴⁹³. D'une manière générale, le ressentiment et l'opposition peuvent contraindre les immigrants à rechercher ou à créer des enclaves, des ghettos, qui à leur tour facilitent la discrimination à leur égard. Dans les enclaves, les immigrants ont plus de chance d'être traités comme des égaux et ont l'opportunité de vivre au sein de leur pré-établies hiérarchies sociales¹⁴⁹⁴. Les habitants des bidonvilles sont exclus du « droit de vote, le droit d'entrer et de profiter de tous les quartiers

¹⁴⁹⁰ F. Charrière, M. Frésia, *L'Afrique de l'Ouest comme espace migratoire et espace de protection*, HCR, novembre 2008, 52 p., p. 30, <https://www.unhcr.org/fr-fr/sites/fr-fr/files/legacy-pdf/4b151cb61d.pdf> consulté le 12 octobre 2023.

¹⁴⁹¹ Ibidem.

¹⁴⁹² Ibidem.

¹⁴⁹³ G. Lanneau et A. Scarlett, *Le bien-être des migrants en Afrique de l'ouest : étude de cas de quatre pays d'accueil dans la région*, Organisation Internationale des Migrations (OIM), 2013, 18 p., p. 9. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated_files/What-WeDo/wmr2013/en/Working-Paper-WestAfrica.pdf consulté le 12 octobre 2023.

« Old Fadama constitue une bonne illustration du problème. Surnommé « Sodome et Gomorrhe » (ou plus formellement "Agbogbloshie"), Old Fadama est comme un monde en soi, composé des diasporas de tous les coins du Ghana et d'autres pays d'Afrique occidentale. C'est un endroit très stigmatisé. Les résidents de Old Fadama souffrent de mauvaises conditions d'hygiène, les femmes sont vulnérables aux prédateurs sexuels et maladies, et les services d'éducation sont rares. De nombreux immigrants sont des résidents temporaires et la plupart d'entre eux travaillent dans l'économie informelle, en particulier la fabrication et la vente des denrées alimentaires » G. Lanneau et A. Scarlett, idem.

¹⁴⁹⁴ Idem.

de la ville, le droit d'utiliser les équipements sociaux et culturels et les lieux, le droit d'accéder aux services de base, et divers autres droits qui permettent efficacement de limiter leur pleine jouissance du droit à la ville »¹⁴⁹⁵.

944- Au Nigéria, la question sécuritaire est mise en avant pour justifier la stigmatisation des migrants issus des pays voisins. L'OIM note ainsi que depuis les attaques du groupe Boko Haram, la précarité de la situation des migrants s'aggrave de plus en plus dans ce pays qui accueille un nombre important de ressortissants de la CEDEAO¹⁴⁹⁶ : « Le Nigeria a expulsé 7 000 immigrants clandestins suite aux attentats de Boko Haram. Ce dernier est un groupe islamique qui a commis des attaques sur fond de revendications religieuses. Ce groupe existe depuis 2002 mais les attaques ont atteint un niveau de violence élevé en 2011. Les autorités ont supposé que le mouvement recrutait des migrants et pour affaiblir le groupe il fallait s'en prendre aux militants dont les migrants »¹⁴⁹⁷.

945- En Côte d'Ivoire, la vision sécuritaire a été également mise en exergue. Le rapport du Conseil Economique et social consacré à l'immigration indiquait à cet effet que « l'ampleur du nombre de la population des étrangers en Côte d'Ivoire risque si ce n'est déjà le cas de constituer un facteur d'insécurité dans le pays »¹⁴⁹⁸. Cette institution ajoutait que « les résultats du dernier recensement des populations effectué en Côte d'Ivoire en 1988 montrent clairement que ce sont les étrangers qui habitent dans leur grande majorité, les quartiers précaires, reconnus comme les nids de malfrats ; par exemple le quartier Zohé-Bruno dans la commune de Koumassi abrite 80% d'étrangers. Quant aux statistiques sur les infractions criminelles sur les infractions de 1989, elles ont relevé la grande implication des étrangers dans la criminalité : 69% des vols avec effraction, 67 % des infractions

¹⁴⁹⁵ Idem.

¹⁴⁹⁶ « Les étrangers, toutes nationalités confondues, en situation régulière ou non, seraient une quinzaine de millions dans le pays, selon les services d'immigration. La Commission nigériane de la population estime que leur nombre aurait plus que doublé ces dernières années. Parmi ces personnes, trois sur quatre proviendraient de pays voisins également membres de CEDEAO ». G. Lanneau et A. Scarlett, *Le bien-être des migrants en Afrique de l'ouest : étude de cas de quatre pays d'accueil dans la région*, Organisation Internationale des Migrations (OIM), 2013, 18 p., p. 9. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated_files/What-WeDo/wmr2013/en/Working-Paper-WestAfrica.pdf consulté le 12 octobre 2023.

¹⁴⁹⁷ Ibidem.

¹⁴⁹⁸ A. E. Yapo, L'immigration en Côte d'Ivoire, Rapport général de la Commission des Affaires sociales et culturelles, Conseil Economique et Social, 15 octobre 1998, 11 p. p. 8, http://www.lecese.ci/uploads/saisine_avis/rapport-l-immigration-en-cote-d-ivoire.pdf consulté le 10/10/2023.

sexuelles, 58% des vols à mains armée et plus de 50 % des coups et blessures sont à l'actif de malfrats étrangers »¹⁴⁹⁹. La conclusion de ce rapport était encore plus alarmiste : « S'il est vrai qu'aucun pays au monde ne peut vivre en vase clos, il est aussi vrai que chaque pays doit, dans son intérêt, prendre les dispositions adéquates pour ne pas se laisser envahir par l'étranger. Ce n'est pas de la xénophobie, c'est une simple question de sauvegarde nationale »¹⁵⁰⁰.

946- Tout en dénonçant ce rapport, Alfred Babo note son impact sur l'avènement de regards nouveaux portés sur les étrangers en général, et sur les ressortissants d'Afrique de l'Ouest en particulier : « Bien que le rapport du CES [Conseil Economique et social] soit fondé sur des statistiques anciennes datant des années 1980, sa publication dans les médias, notamment dans le quotidien abidjanais "Le Jour" du 8 avril 1999, a éveillé chez les Ivoiriens l'idée fort répandue selon laquelle les Burkinabés sont sur-représentés dans la rubrique "faits divers". Il a rappelé à la mémoire des gens les histoires de coupeurs de têtes d'origine voltaïque, de disparitions d'organes génitaux du fait de Béninois. Des histoires qui avaient alimenté les chroniques et semé la peur dans les années 1980. La presse locale a monté en épingle les cas de criminalité impliquant des étrangers, noircissant à l'excès l'image de l'"immigré voleur", "trafiquant de drogue" ou encore "assassin" »¹⁵⁰¹. Dès lors, la vision péjorative est traduite désormais par une multiplicité de perceptions dans l'imagerie populaire des non nationaux dont la plupart sont issus de l'espace CEDEAO-UEMOA. Ainsi selon l'auteur précité, l'étranger devient désormais « le malfaiteur »¹⁵⁰², « l'ingrat et irrespectueux des tuteurs autochtones »¹⁵⁰³, « l'envahisseur »¹⁵⁰⁴ ou encore

¹⁴⁹⁹ A. E. Yapo, L'immigration en Côte d'Ivoire, Rapport général de la Commission des Affaires sociales et culturelles, Conseil Economique et Social, 15 octobre 1998, 11 p., p. 8, http://www.lecese.ci/uploads/saisine_avis/rapport-l-immigration-en-cote-d-ivoire.pdf consulté le 10/10/2023.

¹⁵⁰⁰ Idem, p. 11.

¹⁵⁰¹ A. Babo, « L'étranger à travers le prisme de l'ivoirité en Côte d'Ivoire : retour sur des regards nouveaux », *Migrations Société*, 2012, n° 144, p. 99-120, p. 111, <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2012-6-page-99.htm> consulté le 30 novembre 2011

¹⁵⁰² Ibidem.

¹⁵⁰³ Idem, p. 113.

¹⁵⁰⁴ Idem, p. 115.

« l'insatiable tentant de convertir ses capitaux économique et social en capital politique »¹⁵⁰⁵.

¹⁵⁰⁵ Idem, p. 117.

Conclusion du chapitre II

947- Les développements de ce chapitre ont permis de rendre compte de la diversité des obstacles à la réalisation du droit de la libre circulation des personnes. A ce propos, bien que les écueils soient nombreux, une attention particulière a été portée à la divergence de méthodes entre la CEDEAO et l'UEMOA, dans la mesure où ce phénomène compromet sérieusement l'atteinte des objectifs. Le fait est que la coexistence de deux approches parallèles, notamment l'approche globale de la CEDEAO et l'approche sectorielle de l'UEMOA, dénote une déperdition des efforts et un manque de cohérence dans les initiatives prises au sein de l'espace régional ouest-africain. La situation est d'autant plus préoccupante que l'examen de l'évolution des stratégies adoptées par ces deux organisations laisse entrevoir un changement de paradigme depuis le début des années 2000, dès lors que les efforts initiaux de libéralisation en matière de circulation des personnes semblent avoir été délaissés au profit de mesures plus sélectives ou plus restrictives, liées notamment aux enjeux sécuritaires et aux autres défis contemporains.

948- Outre la question des méthodes, l'analyse a mis en lumière les obstacles d'ordre pratique auxquels les ressortissants de l'espace CEDEAO-UEMOA peuvent être confrontés lorsqu'ils franchissent les frontières ou souhaitent résider dans un État membre dont ils ne sont pas originaires. Il en ressort que la persistance des tracasseries routières, le regain de stigmatisation pendant les périodes de récession économique ou encore l'informalité des processus migratoires sont autant de difficultés qu'il faudra surmonter pour parvenir à la réalisation effective du principe de libre circulation des personnes.

Conclusion du titre II

949- Selon Dalia Gesualdi-Fecteau et Maxine Visotzky-Charlebois, « l'étude de l'effectivité du droit par l'étude de son usage suggère d'étayer les raisons pour lesquelles il existe un écart entre le recours effectif aux modèles proposés par le droit et le recours idéal typique à ceux-ci. Cette approche, dite compréhensive, n'a pas pour objet de procéder à une compilation statistique des situations où le droit est invoqué ou utilisé, mais plutôt de documenter la façon dont les normes juridiques sont vécues et comprises par ses destinataires lorsque ceux-ci s'engagent, évitent ou résistent. Pour ce faire, il faut documenter le contexte spécifique dans lequel la marge de liberté des destinataires est susceptible de se déployer. En effet, il importe de ne pas succomber au mythe du destinataire parfaitement rationnel, lequel aurait recours au droit après un calcul rigoureux de ses avantages et de ses inconvénients »¹⁵⁰⁶.

950- En partant de ce point de vue, l'objet de ce second titre était d'examiner la position des différentes parties prenantes du droit de la libre circulation des personnes, notamment les États, les organisations régionales et les peuples ouest-africains. Dans une telle optique, il a été loisible de constater que la réalisation de la libre circulation des personnes est globalement empêchée, et ce, pour des raisons propres à chaque niveau d'action.

951- Ainsi, d'une part, il est à noter que les États membres de l'espace CEDEAO-UEMOA font généralement prévaloir leurs intérêts nationaux liés à la préservation des frontières. A ce propos, le constat est que les enjeux liés à la symbolique des frontières en tant que marque de la souveraineté des États ouest-africains, tout comme ceux découlant de la nécessité de faire face aux problématiques sécuritaires ou sanitaires, ne traduisent le plus souvent par la mise à l'écart systématique du principe de libre circulation des personnes.

952- D'autre part, il apparaît de nombreuses incohérences découlant des divergences et du déficit de coordination entre la CEDEAO et l'UEMOA. Il s'ensuit que le constat de l'absence de méthode régionale unique ainsi que les différents tâtonnements observés suscitent des questionnements quant à la priorisation de la libre circulation des personnes dans l'agenda des organisations régionales ouest-africaines.

¹⁵⁰⁶ D. Gesualdi-Fecteau et M. Visotzky-Charlebois, « La notion d'effectivité du droit », in S. Bernachez et L. Lalonde (sous la direction de), *Approches et fondements du droit : Branches du droit et concepts juridiques*, Montréal, édition Yvon Blais, Volume 4, 2020, 542 p., p. 332.

953- Enfin, la persistance d'une pluralité d'obstacles pratiques, notamment, les tracasseries routières, la stigmatisation des migrants ouest-africains au sein des États membres ou encore la prédominance de l'informel dans la mobilité intrarégionale, explique l'écart observé entre la consécration des règles de libre circulation des personnes et leur réalisation effective.

954- En tout état de cause, la prise en compte de ces facteurs extra-juridiques et la mise en place de solutions appropriées aux problématiques relevées au niveau des différentes parties prenantes semble indispensable pour atteindre les objectifs retenus et aboutir à une réalisation parfaite du droit de la libre circulation des personnes.

Conclusion de la partie II

955- Par-delà l'apparente adéquation du droit de la libre circulation des personnes, persiste en contraste, un état pragmatique, celui de l'imparfaite réalisation de cette liberté dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Cette imperfection est liée aussi bien à des facteurs intrinsèques qu'à des éléments extrinsèques. L'analyse réalisée dans cette seconde partie a permis de mettre en lumière les nombreuses carences qui altèrent la réalisation effective du régime adopté. De ce point de vue, l'attention accordée à titre liminaire à l'inachèvement du droit étudié révèle des lacunes incompatibles avec les besoins de mobilité des ressortissants et citoyens communautaires. Le fait est que l'incomplétude du contenu normatif mis en place, qu'elle résulte de la carence des organisations internationales dans l'édification du droit écrit ou encore du silence et des hésitations du juge communautaire, réduit les possibilités d'application effective au sein des États membres. Il s'ensuit que ce défaut intrinsèque est renforcé par de nombreux manquements étatiques qui échappent généralement à la sanction, dès lors que la punissabilité des écarts imputables aux États n'est pas suffisamment établie par le droit communautaire ouest-africain en général, et par le droit de libre circulation en particulier.

956- Cette défaillance originelle aurait pu être compensée par le volontarisme des acteurs en faveur de l'effectivité de la libre circulation des personnes. Pourtant, à l'analyse, il semble que la réalisation de cette liberté pourrait être empêchée par ceux qui étaient censés en faciliter la mise en œuvre. A cet égard, il est assez surprenant de compter au nombre des pourfendeurs de la réalisation de cette liberté, les États ouest-africains et dans une moindre mesure, les organisations régionales elles-mêmes. Ainsi, on relève que le principe de la libre circulation des personnes pâtit de l'antinomie existant entre sa vocation à consolider une Afrique de l'Ouest sans frontières et les intérêts nationaux des États. Ceux-ci tiennent non seulement à la centralité de la frontière dans la construction nationale mais aussi dans l'utilisation de celle-ci comme barrière contre la montée du terrorisme ou contre la propagation des épidémies et des pandémies. En outre, on peut déplorer le manque de cohérence dans les approches développées par les organisations régionales dont la divergence de méthodes et l'insuffisante coordination ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés.

957- L'analyse permet in fine d'insister sur de multiples difficultés d'ordre pratique qui compromettent la réalisation de la libre circulation des personnes. En ce sens, il est

indéniable que l’informalité des mouvements migratoires combinée à la multiplication des tracasseries routières, tout comme la perception négative du migrant dans le contexte actuel de crise économique avec ses relents de stigmatisation sont autant d’obstacles au libre franchissement des frontières et à l’installation durable des bénéficiaires potentiels de cette liberté communautaire.

958- En tout état de cause, cette conjonction de facteurs obstruant la réalisation de ce principe semble corroborer, du moins dans le cas de l’espace CEDEAO-UEMOA, le constat fait par Ghislain Patrick Lessène, selon lequel, la libre circulation des personnes est un « droit malmené en Afrique »¹⁵⁰⁷.

¹⁵⁰⁷ G. P. Lessène, « La libre circulation : Un droit malmené en Afrique ! », *Newsletter du CEJA*, n° 2, avril 2017, pp. 1-14.

CONCLUSION GÉNÉRALE

959- Le processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest s'articule principalement autour de deux communautés économiques partageant l'objectif de parvenir à la libre circulation des personnes, à savoir la CEDEAO et l'UEMOA. A priori, cet objectif pourrait sembler facilement atteignable, si l'on s'en tient au constat selon lequel l'Afrique de l'Ouest est considérée comme l'une des régions les plus mobiles dans le monde. Pourtant, dans le même temps, il est régulièrement relevé que les droits qui devraient faciliter cette mobilité sont loin d'être mis en œuvre et que l'espace CEDEAO-UEMOA fait face à de nombreuses difficultés en la matière. Il s'ensuit la perception d'un contraste entre l'objectif de parvenir à la réalisation effective de la libre circulation des personnes et les pratiques qui traduisent un exercice limité de cette liberté. Dès lors, au regard des contradictions résultant du paradoxe entre les discours qui font de la libre circulation des personnes, un principe cardinal de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et une réalité relativement complexe, l'objectif principal de cette étude a été de dresser l'état des lieux, afin d'ouvrir le débat sur les problématiques réelles en lien avec la thématique migratoire et tenter d'y apporter des solutions adaptées au contexte ouest-africain. Dans une telle dynamique, la question centrale de cette thèse a été de savoir si la libre circulation des personnes constitue une réalité dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Les réflexions menées dans le cadre cette étude ont ainsi permis de relever l'adéquation apparente du régime juridique adopté par les organisations communautaires, ainsi que la réalisation imparfaite du principe de libre circulation des personnes.

960- La première partie a permis d'examiner la structuration du droit de la libre circulation des personnes. Elle a mis en lumière l'enrichissement continu de ce principe fondateur de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. En effet, avant même qu'on n'évoque la question de la réalisation ou de l'effectivité de la libre circulation des personnes, il est judicieux de s'intéresser à des critères tels que la qualité du droit, la cohérence des énoncés ou encore la compatibilité de son contenu avec les besoins des acteurs, qui déterminent, en amont, le contexte nécessaire à la mise en œuvre du régime défini ainsi qu'à l'impact qu'il pourrait avoir sur les rapports sociaux qu'il est censé régir. En la matière, la consécration de la libre circulation des personnes dans le droit communautaire ouest-africain devrait d'emblée refléter la vision des pères fondateurs des organisations régionales ouest-

africaines, notamment ceux de la CEDEAO qui avaient pour ambition initiale « d'améliorer la prospérité et le bien-être de tous les citoyens de la Communauté »¹⁵⁰⁸. Ainsi, on découvre que la prise en compte d'une diversité de bénéficiaires et la cohérence introduite dans le régime de la libre circulation des personnes participent aux efforts initiés pour assurer l'épanouissement des ressortissants des États membres de l'espace communautaire.

961- En substance, il apparaît que les personnes physiques comme les personnes morales disposent d'un cadre juridique qui facilite leur mobilité dans l'espace régional, pour autant qu'elles soient rattachées à un État membre, et que leur domaine d'activité entre dans le champ économique. Le critère du rattachement à l'État membre s'entend globalement pour la personne physique, de l'exigence de la nationalité, même si des divergences subsistent entre la notion de ressortissant d'un État membre prise en compte dans les dispositions de l'UEMOA et celle de citoyen de la Communauté telle que définie dans le droit de la CEDEAO. Pour les sociétés et les autres personnes morales, il n'existe pas de critère unique de rattachement aux États membres, dans la mesure où le droit ouest-africain de la libre circulation consacre aussi bien le critère du siège social que celui de l'incorporation. Pour autant, les personnes physiques et morales doivent exercer des activités économiques pour profiter des avantages de la libre circulation. Il s'ensuit que les travailleurs migrants et dans une moindre mesure, les membres de leurs familles, les anciens et les futurs travailleurs, ainsi que les sociétés et les autres personnes morales visant un but lucratif sont les seuls à pouvoir jouir du régime de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Une telle configuration qui suppose l'exclusion des citoyens n'intervenant pas dans le domaine économique ne reflète pas suffisamment le contexte historique et les réalités des migrations des peuples ouest-africains au sein de l'espace régional.

962- Par-delà l'examen du champ d'application personnel de la libre circulation des personnes, la première partie de cette étude se focalise également sur les énoncés qui structurent le régime juridique de cette liberté. Cette analyse détaillée du contenu normatif témoigne de la cohérence de ce régime et présente les atouts qui devraient contribuer à favoriser l'effectivité du droit ouest-africain de la libre circulation des personnes. Le fait est que les formulations sémantiques consacrées par le droit communautaire ouest-africain

¹⁵⁰⁸ Commission de la CEDEAO, *Vision 2050 de la CEDEAO : la CEDEAO des peuples ; Paix et prospérité pour tous*, CEDEAO, Abuja, juin 2022, https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/09/Vision2050_FR_Web.pdf consulté le 12/03/2023.

laissent entrevoir des efforts visant à assurer la complémentarité des droits reconnus aux bénéficiaires ainsi que la conciliation de l'exercice de cette liberté avec les intérêts légitimes des États. En la matière, il est intéressant de relever que les citoyens communautaires ont le droit de franchir librement les frontières des États membres de la CEDEAO sans que ceux-ci ne puissent leur opposer l'exigence de visas d'entrée. Au demeurant, le fait que ces citoyens soient soumis à des contrôles portant sur les documents de voyage ou les certificats de vaccination n'entame en rien la liberté de circulation qui leur est reconnue.

963- Dans cette dynamique, on peut se réjouir de la diversification des droits consacrés au sein de l'espace CEDEAO-UEMOA, dans la mesure où, comme l'ont relevé certains auteurs, « la liberté de circulation n'est plus seulement la liberté de débarquer, c'est l'ensemble des droits qui rendent cette circulation réellement possible »¹⁵⁰⁹. Ainsi, l'affirmation du droit au séjour et du droit de résidence pour l'ensemble des citoyens, constitue une avancée notable qu'il importe de valoriser. A cet effet, il est bon de relever l'évolution substantielle résultant d'une part, de la suppression de la carte de résident anciennement réservée aux seuls travailleurs migrants et d'autre part, de la reconnaissance du droit pour les ressortissants des États membres de demeurer librement sur le territoire de tout État de l'espace communautaire. Au-delà de la consolidation du principe de la libre circulation, cette réforme adoptée par la CEDEAO depuis 2014 traduit la volonté de dépasser le cadre strictement économique pour parvenir à la généralisation des prérogatives à l'ensemble des citoyens. Il n'empêche que certains droits restent, par essence, l'apanage des acteurs économiques. L'analyse amorce en conséquence un détour théorique pour démontrer que les droits reconnus aux travailleurs salariés, notamment le libre accès à l'emploi et le libre exercice de l'activité salariée, constituent bien des compléments essentiels de la liberté de résidence. De même, la liberté d'accéder à des activités non salariées, le droit de constituer et de gérer des entreprises ainsi que la libre prestation des services apparaissent comme des adjuvants nécessaires à l'épanouissement et au bien-être du ressortissant.

964- Outre cette complémentarité des droits reconnus aux bénéficiaires, la cohérence du cadre normatif de la libre circulation des personnes est encore envisagée dans cette première partie sous un autre angle, celui de la conciliation du principe avec les intérêts légitimes des États. En effet, au regard des aspects conflictuels qui peuvent en découler, il

¹⁵⁰⁹ M. Flory, R. Higgins, *Liberté de Circulation des Personnes en Droit International*, Economica, Paris, 1988, p. 263.

pouvait paraître périlleux d'envisager un rapprochement entre les initiatives d'élimination des restrictions à la libre circulation des personnes nécessaires à la réalisation de l'intégration régionale et l'admission des dérogations ou des exceptions utiles pour la sauvegarde des intérêts des États. Pour autant, l'affirmation explicite de l'interdiction des discriminations directes et indirectes ainsi que la mise en œuvre de l'harmonisation des législations nationales, au même titre que la validation des dérogations liées à des motifs de police ou encore l'acceptation des exceptions à libre circulation pour l'accès à certaines activités publiques, démontrent un certain niveau de flexibilité du régime qui facilite cette recherche permanente d'équilibre. En substance, si on peut se réjouir de l'adoption du principe de la reconnaissance mutuelle des diplômes par l'ensemble des organisations ouest-africaines, l'ouverture amorcée par l'UEMOA de certaines professions réglementées, dont entre autres, les avocats, les experts-comptables ou encore les pharmaciens, témoigne de l'ambition de parvenir à une intégration régionale plus aboutie au sein de l'espace ouest-africain. De même, la possibilité laissée aux États d'écarter l'application du principe de non-discrimination dans des conditions bien déterminées atteste de la recherche d'un certain niveau de cohérence et de crédibilité du régime de la libre circulation des personnes qui devrait en principe en faciliter la réalisation concrète.

965- Mais la satisfaction ressentie est vite relativisée au regard des difficultés qui obstruent la mise en œuvre effective du régime étudié. C'est ainsi que la deuxième partie de cette thèse se concentre sur l'analyse critique des modalités de réalisation du droit de la libre circulation des personnes. Celles-ci tiennent essentiellement aux contradictions entre les valeurs défendues et proclamées d'une part, et les limites du droit étudié accentuées par les hésitations manifestées par les parties prenantes, d'autre part. Il en ressort le constat d'une réalisation imparfaite du droit de la libre circulation des personnes qui découle aussi bien de l'inachèvement du régime juridique que des divers obstacles émanant des principaux protagonistes.

966- En effet, la réalisation du principe de la libre circulation des personnes dépend des conditions juridiques qui l'encadrent, qu'il s'agisse des modalités de construction du régime adopté ou des conditions d'application des prérogatives qu'il définit. Les qualités de ce régime peuvent, de ce point de vue, être envisagées en tant que facteurs qui expliquent, au moins partiellement, l'ineffectivité du droit ouest-africain de la libre circulation des personnes. L'examen du contenu du régime de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA initié dans cette seconde partie insiste de ce

fait sur les conditions d'élaboration de la norme écrite, laquelle s'illustre par des difficultés d'opérationnalité au regard des nombreuses défaillances constatées. A l'analyse, l'incomplétude de ce droit liée à la carence des organes communautaires qui n'utilisent pas suffisamment les pouvoirs normatifs que leur confèrent les dispositions des traités, se ressent dans les diverses incertitudes qui jalonnent la détermination du champ d'application du principe. Le fait est qu'en dépit de l'adoption progressive d'une structuration institutionnelle du droit communautaire ouest-africain largement inspirée de l'archétype de l'Union européenne et conférant aux différents organes communautaires des pouvoirs de construction et de consolidation du droit dérivé, le régime de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA pâtit de la multiplicité des vides juridiques et de nombreuses carences qui altèrent sa capacité à offrir une réponse satisfaisante aux aspirations des peuples ouest-africains à la mobilité. A cet égard, on note par exemple que la nature précise des bénéficiaires ainsi que l'étendue des droits concédés demeurent largement méconnues, tandis que la portée des exceptions et des limites aux libertés communautaires n'est pas suffisamment étayée pour assurer l'effectivité et la garantie optimale des droits octroyés.

967- Face à de tels écueils, le potentiel des dispositions des traités et du droit dérivé aurait pu être renforcé avec l'institutionnalisation d'un juge communautaire aussi bien dans la CEDEAO que dans l'UEMOA. Dans cette perspective, on aurait pu se réjouir du fait que les deux juridictions ont été dotées de compétences contentieuses et consultatives suffisamment étendues pour assumer leur rôle supplétif par rapport aux lacunes et carences des textes. Or, on est confronté, dans la pratique, au constat du silence des juges qui pourrait s'expliquer par la faiblesse de l'utilisation des voies de droit offertes, qu'il s'agisse du recours en manquement ou encore du recours préjudiciel. Cela dit, il semble que même lorsque l'accessibilité des juridictions serait assurée, la réalisation du droit de la libre circulation des personnes ne serait pas pour autant accomplie. En effet, il apparaît que l'état d'inachèvement du régime de la libre circulation est conforté par les nombreuses hésitations manifestées par les juges communautaires dans les rares affaires qui leur sont soumises. Cette attitude ambiguë se traduit tantôt par une certaine autocensure découlant de l'interprétation restrictive de leurs compétences en matière de liberté de sortie et de résidence, tantôt par un manque d'audace et de créativité en matière d'accès à l'activité économique, qui encourage les parties prenantes à privilégier les règlements politiques des différends liés à la libre circulation des personnes.

968- Il est clair que cette appréhension restrictive de la compétence des juges communautaires affaiblit la règle de droit en matière de libre circulation des personnes, dans la mesure où ceux-ci ne participent pas à sa mise en œuvre concrète et ne peuvent, de ce fait, en affiner le sens ou en garantir l'effectivité. Un tel déficit qui tend à reléguer ce principe au rang de perspective subsidiaire pourrait expliquer la faible application du régime adopté dont les principaux marqueurs se retrouvent au niveau de la multiplication des manquements étatiques et de l'insuffisante sanction des écarts constatés. L'analyse de cette seconde partie met ainsi en évidence le constat selon lequel certains États de l'espace CEDEAO-UEMOA n'hésitent pas à adopter des législations, des réglementations ou des pratiques administratives allant à l'encontre des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu du principe de libre circulation des personnes. Ces manquements à l'obligation d'abstention se traduisent de façon concrète par la remise en cause de la liberté d'entrée ou de résidence ainsi que par des cas de négation du libre accès à l'activité économique. A cela s'ajoute, le défaut d'adoption des normes d'application et des mesures spécifiques qui s'apparente à un manquement à l'obligation d'action de la part des États membres alors que ceux-ci se sont solennellement engagés à prendre toutes les mesures et dispositions appropriées en vue d'assurer l'effectivité du droit de la libre circulation des personnes, et partant, d'assurer aux citoyens communautaires de la pleine jouissance des prérogatives définies.

969- Du reste, le problème soulevé par la prolifération des manquements étatiques à la libre circulation des personnes se pose avec d'autant plus d'acuité que ces fautes sont rarement sanctionnées. Certes, la question de l'insuffisance de sanction n'est pas propre au droit de la libre circulation des personnes et se perçoit comme une problématique commune à l'ensemble des champs du droit communautaire ouest-africain, notamment à cause de la faiblesse du mécanisme de sanctions et de l'incertitude sur l'effet direct des normes d'application. Mais, cette limite est accentuée par le pouvoir discrétionnaire relativement étendu reconnu aux États qui font prévaloir leurs intérêts dans l'application des dispositions relatives à la libre circulation des personnes. Au demeurant, la précarité des garanties accordées aux bénéficiaires ainsi que la connaissance imparfaite que ceux-ci ont des prérogatives définies contribuent *in fine* à normaliser les violations et limiter l'effectivité du régime adopté.

970- Au-delà de ces faiblesses d'ordre juridique, cette deuxième partie examine les obstacles de fait dont la persistance donne à penser que la réalisation du droit de la libre

circulation des personnes est globalement empêchée. D'une manière générale, le flou des concepts et l'ineffectivité des normes ne seraient que le reflet des hésitations politiques liées au manque de volontarisme des acteurs que sont les États, les organisations sous-régionales, voire les populations elles-mêmes. Au premier abord, il se pose la question de l'antinomie entre l'objectif d'une Afrique de l'Ouest sans frontières et les intérêts nationaux des États membres de l'espace CEDEAO-UEMOA postulant le maintien, voire le renforcement des barrières frontalières. De ce point de vue, l'importance politique de la frontière en tant que symbole de la souveraineté de l'État africain, confirmée par l'affirmation du principe de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation, suscite des réticences dans la mise en œuvre du droit de la libre circulation des personnes. Ces réserves sont d'autant plus grandes que la frontière sert de barrière aux pays ouest-africains désormais confrontés à des problématiques de portée régionale telles que la montée du terrorisme ou encore la survenance d'épidémies.

971- Ensuite, il apparaît que la divergence de méthodes entre la CEDEAO et l'UEMOA compromet sérieusement la réalisation du droit de la libre circulation des personnes. De fait, la coexistence de deux approches parallèles reflète un déficit de coordination et une dispersion des efforts auxquels s'ajoutent le dévoiement des objectifs, en raison de l'inscription de nouvelles préoccupations dans l'agenda politique des organisations régionales. Enfin, l'examen de la réalisation de la libre circulation sous l'angle sociologique a mis en lumière des obstacles d'ordre pratique qui entravent aussi bien le libre franchissement des frontières que l'installation durable des ressortissants de la région dans les États dont ils ne sont pas originaires. De ce point de vue, il apparaît que la persistance des tracasseries routières et l'informalité historique du mouvement migratoire réduisent les perspectives d'application concrète du régime mis en place, tandis que la perception négative du migrant ouest-africain, compte tenu de la précarité de la situation socio-économique, peut conduire à une remise en cause des évolutions obtenues, voire à un rejet du principe en lui-même.

972- Au final, l'étude de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA révèle l'existence d'un outil, à savoir le régime juridique mis en place, dont le potentiel est avéré, même si son efficacité demeure limitée par des facteurs intra et extra-juridiques. En tant qu'outil, l'efficacité de ce régime dépend de ceux qui ont la charge de l'élaborer, des finalités qu'ils lui assignent et de la manière dont on l'utilise pour régir les rapports sociaux. Dès lors, il est clair que le choix méthodologique retenu au début de cette

étude, à savoir celui d'une analyse fondée exclusivement sur le droit communautaire ouest-africain, ne permet qu'une compréhension partielle des éléments qui influencent la réalisation effective de la libre circulation des personnes ; mais les résultats obtenus témoignent de la nécessité d'une recherche plus vaste englobant différentes sciences humaines et sociales.

973- En tout état de cause, si la persistance des obstacles juridiques et extra-juridiques à la réalisation du droit de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA doit être assimilée à une faiblesse, elle n'est pas forcément un défaut. Pour utiliser l'expression chère à Mireille Delmas Marty, il peut s'agir d'une « faiblesse féconde »¹⁵¹⁰, c'est-à-dire, une faiblesse qui se mue en qualité, lorsqu'elle permet notamment, en évitant le dogmatisme et l'idéologie, de faciliter la recherche de solutions. Aussi convient-il à l'heure de la synthèse, de poser les jalons des actions qui garantiront une meilleure réalisation de la libre circulation des personnes dans l'espace communautaire.

974- En somme, le devenir du principe de libre circulation des personnes passe par une mise en œuvre concertée des efforts de différentes parties prenantes. Pour ce faire, il faudrait que les organisations communautaires, à savoir la CEDEAO et l'UEMOA, approfondissent leurs actions dans le sens d'un renforcement du dispositif juridique applicable. Bien sûr, la multiplication des réflexions sur des thématiques ayant trait à la libre circulation est à encourager. Sous un autre angle, il appartient à la société civile d'entreprendre des actions de sensibilisation et de promotion des principes du droit communautaire en général et de la libre circulation des personnes. Il est clair que ce lobbying doit être l'affaire de tous, c'est-à-dire des opérateurs économiques, des associations, des partis politiques, des organes de presses, des chercheurs et des étudiants. Toute initiative sera cependant vouée à la stagnation tant que les États membres n'abandonneront pas leurs rivalités et leurs tendances autarciques pour s'inscrire résolument dans la dynamique réelle de l'intégration régionale. Celle-ci suppose que la libre circulation des personnes soit capable d'apporter aux différents États, une prospérité intérieure et un rayonnement à l'extérieur. En d'autres termes, il est impérieux de repenser l'intégration régionale, non plus seulement comme un simple facteur de rapprochement économique mais aussi et surtout comme une interdépendance sociale et culturelle qui naît du vouloir vivre ensemble.

¹⁵¹⁰ M. Delmas-Marty, *Le relatif et l'universel*, Seuil, Paris, p. 396.

975- Et l'on en revient donc, au terme de cette thèse, à la nécessité de recourir à l'imagination et à la réflexion pour réinventer des réponses adaptées à la spécificité du contexte de la libre circulation des personnes dans l'espace ouest-africain. De nouveaux éléments ont certes été apportés tout au long de cette recherche ; mais dans cet élan surgissent de nouvelles questions, et les conclusions de ce travail esquissent de vastes chantiers d'investigation, aussi bien pour nous même que pour autrui. Dès lors, il est intéressant d'inviter à la réflexion, en s'inspirant des propos de Stanislas Adotevi, selon lesquels, « il est salutaire, et pas seulement comme souffrance expiatoire, de commencer par méditer nos échecs. Peut-être alors, surgiront des lueurs, qui jetteront une lumière, au départ diffuse et timide, mais suffisante pour donner le signal en dévoilant les pistes d'une nouvelle quête qui permettra aux africains de se retrouver »¹⁵¹¹.

¹⁵¹¹ S. Adotevi, « Les facteurs culturels de l'intégration économique et politique en Afrique » in R. Lavergne, *Intégration et coopération régionale en Afrique de l'ouest*, Karthala, Paris, 1996. p. 70.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GÉNÉRAUX ET SPÉCIAUX, MANUELS ET TRAITÉS

Aderanti Adepoju, *Famille africaine : politiques démographiques et développement*, Paris, Karthala, 1999, 328 p.

Aquilino Morelle, Tabuteau Didier, *La santé publique*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2017, 198 p.

Ascensio Hervé, Bodeau-Livinec Pierre, Forteau Mathias, Latty Franck, Sorel Jean-Marc, Ubéda-Saillard Muriel, *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Paris, Pedone, 2017, 610 p.

Auvergnon Philippe, *L'effectivité du droit du travail : à quelles conditions ?* Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2ème éd., 2008, 389 p.

Ba Hamidou, *Législations relatives aux travailleurs migrants en Afrique de l'ouest*, Genève, Bureau International du travail, 2006, 59 p.

Bach Daniel, *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 1998, 320 p.

Balassa Bela, *The theory of economic integration*, Londres, George Allen Unwin, 1961, 304 p.

Barav Ami, Philip Christian, *Dictionnaire juridique des communautés européennes*, Paris, Dalloz, 1993, 1150 p.

Barbou Des Places Ségolène, Remy Hernu, Philippe Maddalon, *Morale(s) et droits européens*, Paris, Pedone, 2015, 201 p.

Bastid Paul, *L'idée de Constitution*, Paris, Economica, 1985, 197 p.

Belanger Michel, *Les Communautés Européennes et la santé*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 1985, 136 p.

Benjamin Nancy et Mbaye Ahmadou Aly, *Les entreprises informelles de l'Afrique de l'ouest francophone : Taille, productivité et institutions*, Paris, Pearson Education, 2012, 274 p.

Bernatchez Stéphane, Lalonde Louise, *Approches et fondements du droit : Branches du droit et concepts juridiques*, Vol.4, Montréal, 2019, 542 p.

Bioy Xavier, *La personnalité juridique*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse Capitole, 2013, 336 p.

Bourdillon François, Brücker Gilles, Tabuteau Didier, *Traité de santé publique*, Paris, Lavoisier, 3^{ème} édition, 2016, 713 p.

Bouveresse Aude, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 658 p.

Butty Philippe, *Les règles juridiques relatives à l'implantation des filiales et des succursales de sociétés anonymes suisses dans les pays du marché commun*, Genève, Librairie Droz, 1983, 246 p.

Capul Jean-Yves, Garnier Olivier, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris, Hatier, 1999, 510 p.

Champeil-Desplats Véronique, Lochak Danièle, *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Paris, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2008, 270 p.

Chapus René, *Droit administratif général*, Paris, Monchrestien, 15^e édition, tome 1, 2001, 1440 p.

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, *L'Afrique de l'Ouest : une région en mouvement, une région en mutation, une région en voie d'intégration*, CSAO/OCDE, 2007, 58 p.

Combacau Jean, Sur Serge, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 7^{ème} édition, 2004, 809 p.

Commission Economique pour l'Afrique, *État de l'intégration régionale en Afrique II : Rationalisation des communautés économiques régionales*, Addis-Abeba, Union Africaine, 2006, 196 p.

Conseil de l'Europe, *Le droit de quitter un pays*, Paris, Editions du Conseil de l'Europe, novembre 2013, 72 p.

Conseil de l'Europe, *Expression par les États du consentement à être liés par un traité*, La Haye, Kluwer Law International, 2001, 277 p.

Cornu Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 14^{ème} éd, 2022, 2300 p.

Coussy Jean, Hugon Philippe, *Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique subsaharienne*, Paris, Ministère de la Coopération et du Développement, 1991, 307 p.

Cozian Maurice, Viandier Alain, Deboissy Florence, *Droit des sociétés*, Paris, LexisNexis, 36^{ème} Ed., 2023, 994 p.

David Phillipe, *Les navetanes : histoire des migrants saisonniers de l'arachide en Sénégal, des origines à nos jours*, Dakar, Les nouvelles éditions africaines, 1980, 528 p.

De Béchillon Denys, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Odile Jacob, 1997, 291 p.

Delmas-Marty Mireille, *Le relatif et l'universel : les forces imaginantes du droit*, Paris, Seuil, 2004, 439 p.

Demaret Paul, Govaere Inge, Dominik Hanf, *30 Years of European Legal Studies at the College of Europe – 30 ans d'études juridiques européennes au Collège d'Europe*, Bruxelles, Lang, 2005, 563 p.

Diop Cheick Anta, *L'unité culturelle de l'Afrique Noire : domaines du patriarcat et du matriarcat dans l'antiquité classique*, Paris, Présence africaine, 1982, 203 p.

Diouf Makhtar, *Intégration économique*, Dakar, Nouvelles Editions Africaines/Publisud, 1984, 281 p.

Fau-Nougaret Matthieu, *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, 462 p.

Favreau Bertrand, *La Charte des droits fondamentaux après le Traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 384 p.

Février Jean Marc, Terpan Fabien, *Les mots de l'Union européenne : droit, institutions, politique*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2004, 124 p.

Flory Maurice, Higgins Rosalyn, *Liberté de Circulation des Personnes en Droit International*, Economica, Paris, 1988, 263 p.

Gavalda Christian, Parleani Gilbert, *Droit des affaires de l'Union Européenne*, Paris, Lexisnexis, 4^{ème} éd., 2002, 540 p.

Gény François, *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, 2e éd., Paris, LGDJ, 1954, 324 p.

Guillien Raymond, Vincent Jean, *Lexique de termes juridiques*, Paris, Dalloz, 10^e éd., 1994, 620 p.

Guinchard Serge, Debbard Thierry, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 21^{ème} édition, 2014, 1012 p.

Guyon Yves, *Droit des affaires*, Tome I, Paris, Economica, 8^{ème} Ed., 1994, 1012 p.

Hugon Philippe, *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation*, Paris, Karthala, 2003, 338 p.

Ibriga Luc-Marius, Coulibaly Saïb Abou, Sanou Dramane, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, Université de Ouagadougou, U.F.R. de Sciences juridiques et politiques, Précis de droit burkinabè, 2008, 510 p.

Kabbanji Lama, *Politiques migratoires en Afrique de l'ouest : Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011, 227 p.

Kéba Mbaye, *Le droit de la famille en Afrique noire et à Madagascar*, Paris, Editions Maisonneuse et Larose, 1968, 296 p.

Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, 2ème éd., (1960), trad. Ch. Eisenmann, LGDJ Bruylant, 1999, 367 p.

Kiteri Garcia, *Le droit civil européen : Nouveau concept, nouvelle matière*, Bruxelles, Larcier, 2008, 680 p.

Koffi Kouadio Bla Anne Marie, *La Côte d'Ivoire en crise face au droit international*, Paris, L'harmattan, 2013, 488 p.

Kovar Robert, Gavalda Christian, Poillot-Peruzzetto Sylvaine, Annick Bernard *Répertoire de droit communautaire*, Collection « Encyclopédie juridique », Paris, Dalloz, 2011.

Kwame Nkrumah, *L'Afrique doit s'unir*, Paris, Présence Africaine, 1994, 256 p.

Lanneau Geertrui, Scarlett Alexia, *Le bien-être des migrants en Afrique de l'ouest : étude de cas de quatre pays d'accueil dans la région*, Organisation Internationale des Migrations (OIM), 2013, 18 p.

Lavergne Real, *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'ouest*, Paris, Karthala-CRDI, 1996, 406 p.

Le Hardy de Beaulieu Louis, *L'Union européenne : Introduction à l'étude de l'ordre juridique et des institutions communautaires*, Bruxelles , Presses universitaires de Namur, 2002, 304 p.

Le Pors Anicet, *La citoyenneté*. Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2011, 128 p.

Léger Philippe, *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Paris, Dalloz, 2000, 2272 p.

Levinet Michel, *Droits et libertés fondamentaux*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2010, 128 p.

Ligneul Nicolas, Tambou Olivia, *Droit européen du marché*, Paris, Ellipses, 2006, 248 p.

Lisette Gabriel, *Le Combat du Rassemblement Démocratique Africain*, Paris, Présence africaine, 1983, 398 p.

Manby Bronwen, *Les lois sur la nationalité en Afrique : Une étude comparée*, New York, Open Society Institute, 2009, 134 p.

Manby Bronwen, *La nationalité, la migration et l'apatridie en Afrique de l'Ouest*, Dakar, HCR, OIM, 2015, 137 p.

Marchal André, *L'intégration territoriale*, Paris, PUF, 1965, 128 p.

Mémier Marc, *Systèmes de conflits et enjeux sécuritaires en Afrique de l'Ouest*, Gorée Institute, 2012, 233 p.

Menghi Martina, Quéré Jérôme, *La libre circulation des européens : état des lieux d'un droit fantasmé*, Paris, Institut Jacques Delors - Notre Europe, 2016, 94 p.

Michel Valérie, *Recherches sur les compétences de la communauté européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003, 704 p.

Mwissa Camille Kuyu, *Parenté et famille dans les cultures africaines*, Paris, Karthala, 2005, 176 p.

Ndeshyo Rurihose Oswald, *Manuel de droit communautaire africain*, tome I, Kinshasa, Editions État et Société (E.S.), coll. Bibliothèques des Facultés de Droit des Universités congolaises, 2011, 566 p.

Nubukpo Kako, Roussy Caroline, *Les Frontières et le Mythe de l'unité territoriale africaine*, juin 2017, 12 p.

Organisation Mondiale de la Santé, *Glossaire de la promotion de la santé*, Genève, 1999, 25 p.

Pariente-Butterlin Isabelle, *Le droit, la norme et le réel*, Paris, PUF, 2005, 402 p.

Pécoud Antoine, De Guchteneire Paul, *Migrations sans frontières : Essais sur la libre circulation*, Paris, Editions UNESCO, 2009, 383 p.

Perroux François, *L'Europe sans rivages*, Paris, PUF, 1954, 668 p.

Petrovic Drazan, *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne : À la recherche d'un concept*, Genève, Graduate Institute Publications, (Nouvelle édition en ligne) 2000, 304 p.

Picard Etienne, *La notion de police administrative*, Paris, LGDJ, 1984, 926 p.

Prieur Michel, *Les indicateurs juridiques : Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD), 2018, 164 p.

Pullano Teresa, *La citoyenneté européenne. Un espace quasi étatique*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2014, 304 p.

Quoc Dinh Nguyen, Daillier Patrick, Pellet Alain, Forteau Mathias, Miron Alina, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 9^{ème} ed., 2022, 2048 p.

Redor Marie-Joëlle, *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux : Actes du colloque de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 436 p.

Rey Alain, Rey-Debove Josette, *Le petit Robert : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Nouvelle éditions Millésime, 2018, 2838 p.

Richard Vincent, *Le droit et l'effectivité : contribution à l'étude d'une notion*, thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Assas, Paris II, 2003, 539 p.

Ripert Georges, Roblot René, *Traité de droit commercial*, Tome I, Paris, LGDJ, 17^{ème} Ed, 1998, 1598 p.

Rivero Jean, Sabatier Jean, *Droit du travail*, Paris, PUF, 1960, p. 157.

Rocher Guy, Lajoie Andrée, Macdonald Roderick, Janda Richard, *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal : Thémis, 1998, 257 p.

Rouban Luc, *La fonction Publique*, Paris, La découverte, 3^{ème} édition, 2009, 128 p.

Roy Odile, *Réflexions sur le pluralisme familial*, Paris, Presses Universitaires de Paris Nanterre, 2011, 244 p.

Sall Alioune, *Les mutations de l'intégration des États en Afrique de l'Ouest : Une approche institutionnelle*, Paris, L'Harmattan, 2006, 196 p.

Sall Alioune, *La justice de l'intégration : Réflexion sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2^{ème} édition revue et commentée, 2018, 482 p.

Salmon Jean, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1200 p.

Sarr Amadou Yaya, *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, 654 p.

Sawadogo Fatimata, *De la CEAO à l'UEMOA : Ou la Genèse d'une intégration réussie*, Paris, L'Harmattan, 2015, 152 p.

Simon Denys, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, Droit fondamental, 3^{ème} édition, 2001, 784 p.

Sissoko Diango, *La Fonction publique en Afrique noire : le cas du Mali*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 1986, 304 p.

Terré François, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 8^{ème} éd. 2009, 906 p.

Trémolières Marie, *Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines. Perspectives africaines et européennes*, OCDE, collection « Cahiers de l'Afrique de l'Ouest », 2009, 264 p.

Virally Michel, *La pensée juridique*, 1960, Paris, LGDJ, 1998, 266 p.

Wodié Francis, *Les institutions internationales régionales en Afrique occidentale et centrale*, Paris, LGDJ, 1970, 274 p.

Yabi Gilles, *Le Rôle de la CEDEAO dans la Gestion des Crises Politiques et des Conflits : Cas de la Guinée et de la Guinée Bissau*, Abuja, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, 59 p.

II. THÈSES, MÉMOIRES ET AUTRES TRAVAUX ACADÉMIQUES

Ahmed Lilia Aït, *Principe de cohérence et droit international privé de la famille européen*, Thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2021, 684 p.

Azencot Muriel, *Le transfert international de siège social*, Université Panthéon-Assas, Thèse de doctorat en Droit international, 8 décembre 2011, 424 p.

Badji Moustapha, *La Libre Circulation dans l'espace CEDEAO : étude sur les postes frontaliers de Keur Ayip (Sénégal Gambie) et de Mpack (Sénégal Guinée-Bissau)*, Mémoire de Master, Université Assane Seck de Ziguinchor, 134 p.

Barbalau Marilena, *Evolutions récentes du droit à la nationalité au niveau européen*, Mémoire de DEA en Droit international et communautaire, Université de Lille II, 2002-2003, 153 p.

Bétaille Julien, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse, Université de Limoges, Faculté de droit et des sciences économiques, observatoire des mutations institutionnelles et juridiques, 2012, 767 p.

Bouderhem Rabaï, *La nationalité des Sociétés en Droit français*, Université de Bourgogne, Thèse de doctorat en droit privé, 2012, 418 p.

Bougouma Ousmane, *la libre circulation des marchandises en droit communautaire européen et UEMOA*, thèse de Doctorat en Droit Privé, Université de Rouen, 2013, 404 p.

Condé Lanciné, *Trois essais sur la monnaie unique de la CEDEAO et les défis associés*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université d'Auvergne Clermont Ferrand I, 2012, 208 p.

Diallo Abdourhamane, *Fondement économiques et faisabilité du projet de création d'une zone monétaire en Afrique de l'Ouest*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université de Lyon 2, 2008, 225 p.

Diompy Abraham Hervé, *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : Réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse doctorat droit public, Université de Bordeaux, 2017, 1011 p.

Gouba Jules, *Le différend frontalier Burkina – Niger devant la cour internationale de justice : Etude du droit applicable*, Mémoire Master II Recherche en Droit International Public, 2015, Université Ouaga II, 93 p.

Gueye Thiamba, *L'incidence de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sur les finances publiques de ses Etats membres*, thèse de doctorat en droit public, Université Panthéon-Assas, Paris 2, 2011, 560 p.

Jeuneau Adeline, *L'ordre public en droit national et en droit de l'Union européenne : essai de systématisation*, thèse de doctorat en droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2015, 496 p.

Kabbanji Lama, *Vers une régionalisation de la gestion des migrations en Afrique de l'Ouest : la politique à l'épreuve de la pratique*, Thèse pour le PHD en Démographie, Montréal, Université de Montréal, octobre 2008, 328 p.

Kazadi Bob Kabamba, *Interrégionalité des pays des grands lacs africains : Elaboration d'un modèle d'intégration régionale en Afrique et son application à la Région des Grands Lacs (Burundi, République démocratique du Congo, Kenya, Ouganda, Rwanda et Tanzanie)*, thèse de doctorat en science politique, Université de Liège, 2000, 377 p.

Koné Mahaman Moustapha, *Marchands ouest-africains et marchés frontaliers construction d'une communauté d'affaires*, Thèse pour le doctorat en Géographie, Université Michel de Montaigne-Bordeaux III, 2015, 264 p.

Moutou-Nkounkou Sébastien-Marcel, *Etude comparative de deux processus d'intégration régionale économique en Afrique subsaharienne : le cas de la CEEAC et de la CEDEAO*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal (UQAM), janvier 2019, 203 p.

Ndiaye Mouhamadou, *La protection des droits de l'homme par la Cour de justice de la CEDEAO*, Mémoire de Master II, Université de Bordeaux, Master Interdisciplinaire Dynamiques Africaines, 2014, 122 p.

Opimba Lambert Opara, *L'impact de la dynamique de l'intégration régionale sur les pays de la SADC : une analyse théorique et empirique*, thèse de doctorat ès sciences économiques, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2009, 496 p.

Ouedraogo Mahamady, *Les libertés de circulation des marchandises et des services dans l'Union Économique et Monétaire des États de l'Afrique de l'Ouest*, Mémoire pour le Master en études européennes, Genève, Global Studies Institute de l'Université de Genève, 2015, 66 p.

Pidoux Stéphane, *Une approche systémique des mouvements migratoires ouest-africains*, thèse de doctorat en sciences de l'ingénieur, Université de technologie de Troyes, juillet 2021, 410 p.

Rouyère Aude, *Recherche sur la dérogation en droit public*, thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, 1993, 670 p.

Sossouvi Magloire, *La libre circulation des marchandises et des capitaux dans la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à travers l'expérience de la CEE*, Thèse de Doctorat en droit public, Université d'Orléans, 1989, 278 p.

Souche Audray, *Liberté de circulation des personnes et citoyenneté européenne*, mémoire de fin de cycle, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Université Lumière Lyon 2, 2000, 95 p.

Tano Félix Kouakou, *Autonomie collective et intégration économique en Afrique noire*, Thèse de doctorat Droit public, Université de Rouen, 1986, 652 p.

Ullestad Antoine, *Les frontières extérieures de l'Union européenne : étude de l'internationalisation du marché intérieur*, Thèse de doctorat en droit de l'Union Européenne, Université de Strasbourg, 2019, 532 p.

Weisse-Marchal Claudie, *Le droit communautaire et la responsabilité extra-contractuelle des Etats membres : principes et mise en œuvre*, Thèse de doctorat en droit, Université de Metz, 1996, 432 p.

Zouho Bagnon Gnagbo César, *Liberté de Circulation et d'établissement dans l'UEMOA*, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies en Droit Public, Université de Cocody, 2009, 142 p.

III. ARTICLES DE DOCTRINE, ACTES DE COLLOQUE, NOTES ET COMMENTAIRES DE JURISPRUDENCE

Adoua-Mbongo Aubrey Sidney, « La sanction de la violation du droit communautaire en zones CEMAC et UEMOA », *Annales de l'Université Marien Ngouabi sciences juridiques et politiques*, vol. 24, numéro spécial, 2023, pp. 107-138

Akpo Euloge, « La Cour de Justice dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) : Contribution de la Cour de Justice de l'UEMOA a l'enracinement de l'intégration économique et monétaire », Communication présentée lors du Colloque de la rentrée solennelle de l'année judiciaire 2018-2019

Akpo Euloge, « Le juge et le défaut de transposition des directives dans l'espace UEMOA », Communication présentée lors du Colloque de rentrée solennelle de l'année judiciaire 2021-2022, octobre 2021, 38 p.

Alland Denis, « A la recherche de la primauté du droit communautaire », *Droits*, vol. 45, no. 1, 2007, pp. 109-126.

Amar Jacques, « Les migrations contemporaines : Entre droits de l'homme, liberté de circulation et droit au retour », *Hommes et migrations*, n°1306, pp. 141-147

Anderson Malcolm, « Les frontières : un débat contemporain », in *Cultures & Conflits*, n° 26-27, automne 1997, pp. 15-34.

Aniche Ernest, Iwuoha Victor, Isike Christopher, « Whither the ECOWAS free movement protocols ? Pandemic nationalism, borders, and migration in West Africa », *Political Geography*, Volume 99, Novembre 2022.

Assane Zeinabou Abdou, « La nationalité des sociétés dans les pays de l'espace OHADA: les cas du niger, du senegal et de la RD Congo », *Revue Cames/SJP*, n°001, 2016, pp. 1-24

Ayeni Queen, « L'unification linguistique au sein de la sous-région CEDEAO », *International Journal of Interdisciplinary Research Methods*, vol.4, n°2, juillet 2017, pp. 15-24

Babo Alfred, « L'étranger à travers le prisme de l'ivoirité en Côte d'Ivoire : retour sur des regards nouveaux », *Migrations Société*, 2012, n° 144, p. 99-120.

Ba Daouda, « La consécration de la Société par Actions Simplifiée (SAS) par l'acte uniforme révisé : libres propos et quelques idées sur cette nouvelle forme de société en droit OHADA », 2014.

Bada Amévi Antor, « Libre circulation des personnes et des biens dans l'espace ouest-africain : Enjeux et Défis », *Revue internationale de linguistique appliquée, de littérature et d'éducation (RILALE)*, Vol. 4, n°1, février 2021, pp. 57-68.

Badie Bertrand, Smouts Marie-Claude, « Introduction », *Cultures et conflits : L'international sans territoires*, n° 21-22, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 9-18

Bailleux Antoine, « La libre circulation en contreplongée ou le bon citoyen (européen) dessiné par le droit », *Politique européenne*, vol. 58, n°4, 2017, pp. 164-187.

Bakhoun Mor, « Répartition et exercice des compétences entre l'union et les états membres en droit de la concurrence dans l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) », in *Revue internationale de droit économique*, 2005, n°3, pp. 319-354.

Balleix Corinne, « Dublin et Schengen : Regagner la confiance et renforcer la solidarité entre les États membres de l'Union européenne », *Question d'Europe*, n°434, 15 mai 2017, 10 p.

Barbou Des Places Ségolène, « La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire : la nationalité sans frontières », *Revue des affaires européennes*, n°1, 2011, p. 29-50.

Barrière Louis-Augustin, « Propos introductifs », *La sanction*, Paris, L'Harmattan, 2007, 274 p.

Bathily Abdoulaye, « Panafricanisme et renaissance africaine », 2013, 8 p.

Bazex Michel, « L'entreprise publique et ses missions d'intérêt général », in *L'entreprise dans le marché unique européen*, Paris, la documentation française, 1995, 133 p.

Beauchemin Cris, « Les migrations et l'effritement du modèle ivoirien : chronique d'une guerre annoncée ? », *Critique internationale*, n° 28, pp. 19-42.

Beguïn Jacques, « Un texte à abroger : la loi sur la reconnaissance internationale des sociétés anonymes étrangères », in *Le droit de l'entreprise dans l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XXème : Mélanges en l'honneur de Claude Champaud*, Paris, Dalloz, 1997, 580 p.

Ben Ahmed Lassaad, « La CEDEAO impose de lourdes sanctions contre le Mali », Anadolu Agency

Bétaille Julien, « Répression et effectivité de la norme environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, 2014/HS01 (Volume 39), pp. 47-59

Bigo Didier, « Frontières, territoire, sécurité, souveraineté », *CERISCOPE Frontières*, 2011

Blanc Didier, « L'acte unique européen », *Répertoire de droit européen [Encyclopédie juridique Dalloz]*, 2019, pp. 1-31

Blanchard Emmanuel, Rodier Claire, « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, 2016/4 (n° 111), p. 3-6.

Boni Sosthène, « Comprendre l'esprit de la loi n°97-750 du 23 décembre 1998 portant code foncier rural en Côte d'Ivoire », *Hal Open science*, 2015, 38 p.

Bossard Laurent, « Le Complexe sécurité et développement : défis régionaux », in *Enjeux ouest-africains*, n°6, septembre 2012, 15 p.

Bossard Laurent, « Peuplement et migration en Afrique de l'Ouest : une crise régionale en Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine* n°2, 2003, P. 151-165

Bouquet Christian, « L'artificialité des frontières en Afrique subsaharienne : Turbulence et fermentation sur les marges », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 222, avril – juin 2003, pp. 181-198

Bourdet Yves, « Limites et défis de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest », *ASDI*, 2005, 48 p.

Bourgi Albert, « Problème de compatibilité entre la CEAO et la CEDEAO », *Revue du Tiers-Monde*, n°96, octobre-décembre 1983, pp. 889-897.

Boyer Florence, Chappart Pascaline, « Les frontières européennes au Niger », *Vacarme*, 2018, n°82, pp. 92-98.

Bredeloup Sylvie, « Tableau synoptique : Expulsions des ressortissants ouest-africains au sein du continent africain (1954-1995) », in *Mondes en Développement*, n° 91, tome 23, 1995, pp. 117-121.

Bredeloup Sylvie, « La Côte d'Ivoire ou l'étrange destin de l'étranger », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 19, n°2, 2003, pp. 85-113,

Bredeloup Sylvie, « Réinstallation à Ouagadougou des "rapatriés" burkinabès de Côte d'Ivoire », *Afrique contemporaine*, 2006/1 (n° 217), p. 185-201.

Bruschi Christian, « La nationalité dans le droit colonial », *Procès, Cahiers d'analyse politique et juridique*, n° 18, 1987/88.

Buisson-Fenet Emmanuel, « Qu'est-ce qu'un chômeur ? », *Vacarme*, n° 4-5, 1997, pp. 8-9.

Burgorgue-Larsen Laurence, « Prendre les droits communautaires au sérieux : La force d'attraction de l'expérience européenne en Afrique et Amérique latine », *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Etudes en l'honneur du Professeur Jean-Claude Gautron*, Paris, Pédone, 2004, 823 p.

Butault Julia, « Les causes juridiques de la crise de la vache folle », 2010, 116 p.

Byiers Bruce, Dièye Cheikh Tidiane, « L'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : chevauchements inutiles ou options nécessaires ? » *Endacacid/ ECDPM*, juin 2022, 40 p.

Carbonnier Jean, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'Année sociologique*, 1958, pp. 3-17

Carcassonne Guy, « Penser la loi », *Pouvoirs*, vol. 114, n°3, 2005, pp. 39-52

Carlier Jean-Yves, « Le devenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne : regard sur la directive 2004/38 », *Cahiers de droit européen*, 2006, n°1-2, p. 13-34

Carlier Jean-Yves, Busschaert Gautier, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne : malheur aux immobiles ? », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n°4, 2013, pp. 9-18.

Carlo Catherine, « Les étudiants ERASMUS saisis par l'Europe ? », in *Études de linguistique appliquée*, 2013, n°169, pp. 11-28.

Cartabia Marta, « Le principe de l'effet direct des normes communautaires et le principe de légalité », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n°5, 1991, pp. 59-78.

Charbit Yves, Feld Serge, « Les migrations internationales et les transferts de ressources vers les populations des pays en développement », *Mondes en développement*, vol. 142, no. 2, 2008, pp. 53-66.

Charles Claudia, Chappart Pascaline, « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein droit*, 2017/3, n° 114, pp. 7-10.

Charlier Jean-Emile, Croché Sarah, « L'inéluctable ajustement des universités africaines au processus de Bologne », *Revue française de pédagogie*, n°172, juillet-septembre 2010, pp. 77-84.

Chevalier Emilie, « La déclinaison du principe de primauté dans les ordres communautaires : l'exemple de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine », *Cahiers de droit européen*, 2006, pp. 342-362.

Cissé Abdoullah, « L'harmonisation du droit des affaires en Afrique : L'expérience de l'OHADA à l'épreuve de sa première décennie », *Revue internationale de Droit économique*, n°2, 2004, p. 197-225.

Cohen Dany, « le juge, gardien des libertés ? », *Pouvoirs*, 2009, n° 130, pp. 113-125.

Cohendet Marie-Anne, « Les effets de la réforme », *RJE*, n° spécial, 2003, pp. 51-68.

Comte Emmanuel, « Les enjeux de Schengen et du contrôle aux frontières », *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe*, 2020, 6 p.

Constantin François, « Intégration régionale en Afrique Noire : Esquisse sur dix années de recherche », *Revue Française de Science Politique*, vol. 22, n° 5, 1972, pp. 1077-1110.

Corten Olivier, « Le "droit en contexte" est-il incompatible avec le formalisme juridique ? » in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 70, n°1, 2013, pp. 70-76.

Coquery-Vidrovitch Catherine, « Frontières africaines et mondialisation », *Histoire et Politique*, 2012/2 (n° 17), p. 149-164

Courtin Fabrice, Msellati Philippe, Handschumacher Pascal, « La dynamique spatio-temporelle du virus Ebola dans l'espace CEDEAO », *Dynamiques environnementales*, n°36, 2015, décembre 2016, pp. 28-57.

Cuttita Paolo, « Le monde-frontière : Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé », *Cultures & Conflits*, n°68, 2007, pp. 61-84.

Dauchy Alise, « La loi contre le trafic illicite de migrant.e.s au Niger. État des lieux d'un assemblage judiciaire et sécuritaire à l'épreuve de la mobilité transnationale », *Anthropologie & développement*, n°51, 01 juin 2021, pp. 121-136.

Daugareilh Isabelle, « Les discriminations multiples », *Hommes & migrations*, n°1292, 2011, pp. 34-46.

De Biolley Serge, « Les débuts : acquis de Schengen », *Revue internationale de droit pénal*, 2006/1-2 (Vol. 77), pp. 23-38.

Decraene Philippe, « Indépendance et Regroupements Politiques en Afrique au Sud du Sahara », *Revue Française de Science Politique*, n°4, 1960, pp. 850-879.

Dellicour Simon, Baele Guy, Dudas Gytis, Faria Nuno, Pybus Olivier, Suchard Marc, Rambaut Andrew, Lemey Philippe, « Phylodynamic assessment of intervention strategies for the West African Ebola virus outbreak », *Nature Communications*, volume 9, n° 2222, 2018, 10 p.

Delors Jacques, « Déclaration sur les orientations de la Commission des Communautés européennes », *Bulletin des Communautés européennes*, n° Supplément 1/89. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1989, 17 p.

Deloye Yves, « De la citoyenneté stato-nationale à la citoyenneté européenne : quelques éléments de conceptualisation », *Swiss Political Science Review*, 1998, n° 4, pp. 169-194.

Deme Mouhamadou, « Les privatisations, une solution pour l'Afrique ? ». *Politiques et management public*, vol. 13, n° 2, 1995. pp. 97-140.

Denizeau Charlotte, « L'autorité des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne », *Zbornik Radova*, vol. 112, Split, 2014, pp. 289-315.

Dero-Bugny Delphine, « La dilution de la méthode communautaire et la diversification des pratiques intergouvernementales », *Revue de l'OFCE*, vol. 134, n° 3, 2014, pp. 65-74.

Dickerson Claire Moore, « Le droit de l'OHADA dans les États anglophones et ses problématiques linguistiques », *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 60 N°1, 2008. pp. 7-17.

Diki-Kidiri Marcel, « Quand les langues africaines ont le français comme langue partenaire », *Le français et les langues partenaires : convivialité et compétitivité*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 455 p.

Diop El Hadji Omar, « L'ordre juridique interne des organisations d'intégration africaine », *Afrilex*, 2017, p. 39.

Dollat Patrick, « La liberté de circulation et la citoyenneté européenne », *Hommes et Migrations*, n°1216, Novembre-décembre 1998, p. 25-35.

Donfack Sokeng Léopold, « La liberté d'aller et venir dans la sous-région du Golfe de Guinée », in *Afrique juridique et politique*, n°1, 2003, pp. 323-363.

Driguez Laetitia, « De l'intérêt de créer un nouveau concept : la lucrativité limitée », *CIRIEC working papers*, n°2019/08, 28 p.

Du Bois De Gaudusson Jean, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », in *Afrique contemporaine*, n°206, 2003, pp. 41-55.

Dubout Edouard, Maitrot de la Motte Alexandre, « Libre prestation de services et droit d'établissement : les stratégies des entreprises », *L'unité des libertés de circulation : in varietate concordia ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 338 p.

Duez Denis, « Libre circulation, contrôles aux frontières et citoyenneté : les frontières européennes reconsidérées », *Belgeo*, n°2, 2015, pp. 1-19.

Dumitru Speranta, « Pandémies : le nationalisme est mauvais pour la santé », *Éthique, société, politique*, 2020, pp. 727-732.

Dumitru Speranta, « Le nationalisme est-il bon pour la santé ? », *The conversation*, 2020, 6 p.

Dumont Gérard-François, « Covid-19 : la fin de la géographie de l'hypermobilité ? », *Les Analyses de Population & Avenir*, 2020 n° 29, pp. 1-13.

Dumont Gérard-François, « Union Européenne : la libre circulation des personnes et ses conséquences géoéconomiques », *Bulletin de liaison des membres de la Société de Géographie*, 2009, hors-série, pp. 53-77.

Dupont-Lassalle Julie, « La subsidiarité juridictionnelle, instrument de l'intégration communautaire ? », *Droit et société*, vol. 80, n° 1, 2012, pp. 47-71.

Dzuenkeu Angèle, « Vagabonder n'est pas criminel ! », *La Revue des droits de l'homme*, [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 14 juin 2021.

Ebong Offiong, Ayeni Olubukola Queen, « Briser les barrières linguistiques dans la sous-région d'Afrique de l'Ouest : le rôle de la langue française », *American International journal of Humanities Arts and Social Sciences*, n° 22, juillet 2018, pp. 262-266.

Echinard Yann, Guilhot Laetitia, « Le nouveau régionalisme : de quoi parlons-nous ? », *Annuaire français de droit international*, vol. 8, 2007, pp. 775- 792.

Eleftheria Neframi, « Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union européenne », in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, mars 2012, pp. 197- 203.

Elliot Berg, « L'intégration économique en Afrique de l'Ouest : problèmes et stratégies », *Revue d'économie du développement*, n°2, 1993, pp. 51-82.

Emmert Frank, Pereira de Mevedo Monique, « L'effet horizontal des directives – la Jurisprudence de la CJCE : Un bateau ivre ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, juin-juillet 1993, pp. 503-524.

Ercüment Tezcan, « les personnes physiques et l'Union européenne : le passage de la circulation à la citoyenneté européenne », *Revue québécoise de droit international* vol. 11, n° 1, 1998, pp. 343-351.

Fall Papa Demba, « La dynamique migratoire ouest-africaine entre ruptures et continuités », Communication à l'atelier "*Understanding Migration Dynamics in the Continent*", Accra, Ghana, University of Ghana, 18 au 21 septembre 2007, 25 p.

Fall Papa Demba, « État-nation et frontières en Afrique de l'Ouest : le défi de la mondialisation », *Ritimo*, 20 juin 2019.

Farghaly Maher, « Face au terrorisme en Afrique de l'Ouest - Les dispositifs militaires seuls ne suffisent pas », *Bulletin de la Coalition Islamique Militaire Contre le Terrorisme (CIMCT)*, [En ligne], mis en ligne le 07 octobre 2021.

Fauvarque-Cosson Bénédicte, Pataut Etienne, Rochfeld Judith, « l'invention du citoyen européen », in *La citoyenneté européenne*, Société de Législation comparée, 2011, pp. 27-62.

Faye Adja, « L'Afrique de l'Ouest doit faire face au problème des combattants étrangers », *ISS today*, 02 août 2019 ,4 p.

Flore Daniel, « Un droit pénal européen : un hasard ou nécessité ? », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2003, pp. 5-16.

Foucher Michel, « Frontières : rejet, attachement, obsession », *Pouvoirs*, vol. 165, n°2, 2018, pp. 5-14.

Foucher Michel, « Frontières d'Afrique. Pour en finir avec un mythe », *Frontières d'Afrique : Pour en finir avec un mythe*, Paris, CNRS Éditions, 2020, 76 p.

Gabrielli Lorenzo, « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'Union européenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse. », *Politique européenne*, 2007, n° 22, p. 149-173.

Garcia Kiteri, Collart Dutilleul François, Riem Frabrice, « Les droits fondamentaux des personnes morales », *Droits fondamentaux, ordre public et libertés économiques*, Paris, LGDJ, 2013, 306 p.

Gary-Toukara Daouda, « Côte d'Ivoire, 1970 : des charters pour migrants africains », *Plein droit*, vol. 72, no. 1, 2007, pp. 25-28.

Gasquet-Blanchard Clélia, « L'épidémie d'Ebola de 2013-2016 en Afrique de l'Ouest : analyse critique d'une crise avant tout sociale », *Santé Publique*, 2017/4 (Vol. 29), p. 453-464.

Gaulme François, « La Côte-d'Ivoire entre guerre et paix », *Etudes*, tome 407, 2007, n°7, pp. 9-19.

Gautron Jean-Claude, « La Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest, antécédents et perspectives », *Annuaire français de droit international*, vol. 21, 1975, pp. 197-215.

Geisser Vincent, « L'hygiéno-nationalisme, remède miracle à la pandémie ? Populismes, racismes et complotismes autour du Covid-19 », *Migrations Société*, 2020/2 (N° 180), pp. 3-18.

Gesualdi-Fecteau Dalia, Visotzky-Charlebois Maxine, « La notion d'effectivité du droit », *Approches et fondements du droit : Branches du droit et concepts juridiques*, Québec, édition Yvon Blais, Volume 4, 2020, 542 p.

Giraud Emile, « Le droit international et la politique », *RCADI*, vol. 110, 1963 (III), pp. 423-801.

Goïta Modibo, « Nouvelle menace terroriste en Afrique de l'Ouest : Contrecarrer la stratégie d'AQMI au Sahel », *Bulletin de la sécurité africaine*, n°11, février 2011, 8 p.

Gold Judith, El-Ashram Ahmed, « Un passeport de complaisance », *Finances et développement*, volume 52, n° 4, décembre 2015, pp. 48-51.

Goldman Berthold, « la nationalité des sociétés dans la Communauté économique européenne », *Travaux du Comité français du droit international privé : vingt-septième à trentième année 1966-1969*, Paris, Dalloz, 1976, pp. 215-243.

Gonidec Pierre François, « Note sur la nationalité et les citoyennetés dans la Communauté », *Annuaire Français de Droit International*, vol.5, 1959, pp. 748-761.

Gourdin Patrice, « Al Qaida au Sahara et au Sahel. Contribution à la compréhension d'une menace complexe », *Diploweb.com : la revue géopolitique*, mis en ligne le 11 mars 2012, [En ligne].

Gouttefarde Fabien, « Positivism juridique et Modernité », *Revue générale de droit*, vol.37, n° 1, 2007, pp. 7-20.

Guebs Alice, Zutterling Claire, « Gestion des migrations en Afrique de l'Ouest : Focus sur la Côte d'Ivoire et le Niger », *Éclairage du GRIP*, 18 janvier 2021, 9 p.

Guild Elspeth, Bigo Didier, « Schengen et la politique des visas », *Cultures & Conflits*, n°49, 2003, pp. 1-14.

Hachez Isabelle, « L'effet de standstill : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? », *Administration Publique*, - Vol. 24, no.1, 2000, pp. 30-57.

Hamadou Abdoulaye, « Free movement of persons in west Africa under the strain of covid-19 », *AJIL Unbound*, Volume 114, novembre 2020, pp. 337-341.

Ho Dinh Anne-Marie, « “Le vide juridique” et le “besoin de loi” : pour un recours à l'hypothèse du non-droit », *L'Année sociologique*, n°2, Vol. 57, 2007, pp 419-453.

Houis Maurice, « Mouvements historiques et communautés linguistiques dans l'Ouest africain », *L'Homme*, 1961, t. 1, n°3, pp. 72-91.

Hubeau Francis, « l'exception d'ordre public et libre circulation des personnes en droit communautaire », *Cahier de Droit Européen*, 1981, pp. 207-256.

Ibriga Luc-Marius, « Compétences des cours de justice des communautés africaines », *Séminaire sur l'intégration économique et l'exercice du métier d'avocat*, Union internationale des Avocats (UIA), 2013, Cotonou, 16 p.

Ibriga Luc-Marius, « Décloisonner les territoires et les politiques sectorielles pour impulser des dynamiques citoyennes transnationales », Communication présentée lors du forum sur le cinquantenaire des indépendances, Koudougou (Burkina Faso), décembre 2010, 20 p.

Isah Abdulrasheed, « Closed for Business : Lessons from Nigeria's Border Closure », *The Republic*, février -mars 2020, vol. 4, n° 2, [En ligne].

Isidro Lola, « De la citoyenneté sociale au « tourisme social » », *Plein droit*, vol. 4, n°103, 2014, pp. 16-19.

Iskam Andreas, « L'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest et l'engagement de la République allemande dans le combat contre le virus », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2016/3 (N° 217), pp. 182-197.

Itumo Anthony, Humphrey Nwobashi, Nweke Joshua, Igwe Justina, « Cross-border migration and the rising waves of terrorism in west africa: the example of boko haram in Nigeria », *South east journal of political science*, n°1, 2019, pp. 173-191.

Jacquemot Pierre, « La désétatisation en Afrique subsaharienne. Enjeux et perspectives », *Tiers-Monde*, tome 29, n°114, 1988. pp. 271-293.

Jamil Sayah, « Le mendiant : un citoyen exclu », *Droit et société*, n°39, 1998, pp. 401-413.

Kabamba Bob, « Frontières en Afrique centrale : gage de souveraineté ? », *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 4 : 2003-2004, 11 p.

Kabumba Yves Hamuli, « La répression internationale de l'esclavage. Les leçons de l'arrêt de la cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest dans l'affaire Hadijatou Mani Koraou c. Niger », (27 octobre 2008) , *Revue Québécoise de droit international*, volume 21-2, 2008, pp. 25-56.

Kagisye Emmanuel, « L'adhésion des organisations d'intégration au traité OHADA : un impératif pour une meilleure rationalisation de l'intégration juridique », *HAL-AUF*, 2017, pp. 1-23, [En ligne].

Kagisye Emmanuel, « Environnement juridique et institutionnel des affaires en Afrique: cas de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) », *HAL-AUF* , 2017, pp. 1-23, [En ligne].

Kamara Lai, D'Hauteville Béatrix, « Aspects juridiques de l'intégration économique en Afrique », *Revue Tiers-Monde*, tome 13, n°51, 1972, pp. 531-539.

Kamdem Innocent Fetze, « Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique », *Revue juridique Thémis*, 43, 2009, pp. 605-649.

Kane Hamidou Salifou, « La libre circulation des personnes et des biens dans l'espace UEMOA », in *Troisième rencontre inter-juridictionnelle des cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et de l'OHADA*, Acte du colloque organisé du 4 au 6 mai 2010 par la Cour de Justice de l'UEMOA, Dakar, 34 p.

Kazadi Mpiana Joseph, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit*, 2014, pp. 38-78.

Kebe El Hadj Abdou Karim, Gomis Joseph Samba, Dangoura Mouhamed, Cissé Idrissa, « Diagnostic, entraves et importance des corridors de transport routier dans le processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas du Sénégal et ses pays voisins », *Revue Internationale de la recherche scientifique*, vol. 1, n°2, avril 2023, pp. 181-189.

Kemfouedio Jacques Bipele, « La libre circulation des personnes comme droit fondamental en zone CEMAC », *La Revue du Centre Michel de L'Hospital*, n°21, 2020, 30 p.

Kipré Pierre, « La crise de l'État-nation en Afrique de l'Ouest », *Outre-Terre*, 2005, n° 11, pp. 19-32.

Kipré Pierre, « Frontières africaines et intégration régionale : au sujet de la crise d'identité nationale en Afrique de l'Ouest à la fin du XXe siècle », in UNESCO, *Des frontières en Afrique : du XIIème au XXème siècle*, Paris, UNESCO, 313 p.

Kleis Jörg, « Legal Transplants for African Economic Integration? », *Law in Africa*, 2013, pp. 16-17.

Klotgen Paul, « La frontière et le Droit, esquisse d'une problématique », *Scientia juris*, 2011, pp. 45-69, p. 49.

Koffi Ahadzi-Nonou, « La Citoyenneté Régionale face aux Enjeux de la Libre Circulation et du Droit à l'Établissement dans l'Espace CEDEAO », in Institut de l'Afrique de l'Ouest, *Analyses Critiques et Stratégies d'Action*, n°3, 2013, 55 p.

Kokoroko Dodzi, « La coexistence entre organisations sous régionales : limites et perspectives », *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, 456 p.

Kouakou Issouf, « Gouvernance routière et racket dans le transport collectif en Côte d'Ivoire : quand la monétisation des rapports s'interfère dans le contrôle routier », *The journal of international social research*, vol. 12, n° 63, avril 2019, pp. 1096-1106.

Kovar Robert, « La contribution de la Cour de justice à l'édification de l'ordre juridique communautaire », *RADE*, Vol. IV, tome 1, 1993, pp. 15-122, p. 26.

Kovar Robert, « les rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux » in *Commission des Communautés Européennes, trente ans de droit communautaire*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, collections Perspectives, 1982, pp.115-158.

Kwarkye Sampson, Abatan Jeannine Ella, Matongbada Michael, « L'initiative d'accra peut-elle prévenir le terrorisme dans les états côtiers de l'Afrique de l'Ouest ? », *ISS today*, 30 septembre 2019.

Lagarde Paul, « note sous l'arrêt *Übersseering* », *Revue Critique de Droit International Privé*, n°3, pp. 508-536.

Lalou Robin, « Les migrations internationales en Afrique de l'Ouest face à la crise » in J., *Crise et population en Afrique. Crises économiques, politiques d'ajustement et dynamiques migratoires*. Paris, CEPED, 1996, 580 p.

Laporte Luc, Bocoum Hamady, Delvoye Adrien, Sanogo Kléna, Polet Jean, Ceesay Baba, Cros Jean-Paul, Athié Adama, Djouad Selim, Ndiaye Matar, Armbruster Barbara, Ballouche Aziz, Eichhorn Barbara, Garnier Aline, Lespez Laurent, Mathé Vivien, Robion-Brunner Caroline, « Les mégalithes du Sénégal et de la Gambie dans leur contexte régional », *Afrique : Archéologie & Arts*, n°13, novembre 2017, pp. 93-119.

Lavergne Réal, Kofie Daddieh Cyril, « Vision et approches des bailleurs de fonds », *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris, karthala, 1996, pp. 123-155.

Lelart Michel, « Un exemple d'intégration institutionnelle : l'évolution de zone franc, du Traité de Maastricht au Traité de l'UEMOA », *Revue Tiers Monde*, t. 38, n°152, octobre-décembre 1997, pp. 897-918.

Le Page Bernard, « Exceptions et limitations apportées aux principes de base d'un marché commun dans le traité instituant la Communauté économique européenne », *Annuaire français de droit international*, volume 4, 1958, pp. 555-575.

Leroy Yann, « La notion d'effectivité en droit », in *Droit et société*, n°79, n°3, 2011, pp. 715-732.

Lessène Ghislain Patrick, « La libre circulation : Un droit malmené en Afrique ! », *Newsletter du CEJA*, n° 2, Avril 2017, pp. 1-14.

Lihoussou Messan, « Dysfonctionnements et entraves à la circulation en Afrique de l'Ouest : l'exemple du corridor Abidjan-Cotonou », *les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 72, 2017, pp. 43-66, p. 45.

Limpens Anne, « Harmonisation des législations dans le cadre du Marché Commun », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 19, n°3, 1967, pp. 621-653.

Lochak Danièle, « La notion de discrimination », *Confluences Méditerranée*, vol. 48, n°1, 2004, pp. 13 -23.

Lochak Danièle, « La souveraineté étatique contre la liberté de circulation », *Les possibles*, n°19, hiver 2019, 6 p.

Loiseau Grégoire, « Des droits humains pour des personnes non humaines », *Recueil Dalloz*, 2011, pp. 2558.

Louette Jean-Sébastien, « Les États du Benelux et la France face aux accords de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1998, n° 1586-1587, pp. 1-52.

Loulichki Mohammed, « L'intangibilité des frontières africaines à l'épreuve des réalités contemporaines », *Policy Paper*, OCP Policy Center, Avril 2018, 31 p.

Loungou Serge, « La libre circulation des personnes au sein de l'espace de la C.E.M.A.C : entre mythes et réalités », *Belgeo*, n°3, 2010, pp. 315-330.

Loungou Serge, « L'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest, Une mise en perspective des répercussions démo-géographiques, politiques et économiques », in *L'espace politique*, n°26, 2015, 22 p.

Macklovitch Lison, « Inactifs, les chômeurs ? », *L'Actualité terminologique*, volume 31, numéro 1, 1998, pp. 30-31.

Magnon Xavier, « La loyauté en droit de l'Union européenne », *Revue des Affaires Européennes*, n°2, 2011, pp. 245-251.

Mahiou Ahmed, « La Communauté économique africaine », in *Annuaire français de droit international*, volume 39, 1993. pp. 798-819.

Malagardis Maria, « L'attentat en Côte d'Ivoire confirme la surenchère des djihadistes », *Le devoir*, 15 mars 2016, [En ligne].

Martin Denis, « Libre circulation des travailleurs », in *Jurisclasseur Europe*, 2014, fasc 601.

Marzocchi Ottavio, « Libre circulation des personnes », *Fiches thématiques sur l'Union Européenne*, Parlement européen, 2020, [En ligne].

Maspétiol Roland, « Les aménagements du cadre juridique », *Économie rurale*, n°39-40, 1959, pp. 213-216.

Masson, Auroux Sylvain, Jacob André, « Cohérence », *Encyclopédie philosophique universelle : Tome II- Les notions philosophiques*, Paris, PUF, 1990, 3344 p.

Mbaye Mayatta Ndiaye, « le transfert intracommunautaire du siège social dans l'OHADA », *PENANT*, n°857, pp. 416-432.

Mbembe Achille, Antheaume Benoit, Giraut Frédéric, « A la lisière du Monde : Frontières, territorialité et souveraineté en Afrique », in *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD Éditions, 2005, 384 p.

Mehdi Rostane, « l'Union Européenne ou les paradoxes d'une identité malheureuse », *Revue de l'Union Européenne*, n° 621, septembre 2018, pp. 496-506.

Mehdi Rostane, « L'imitation du modèle de l'Union Européenne dans d'autres contextes régionaux », *L'avenir des organisations internationales : Perspectives juridiques*, XIXème

Colloque de la société italienne de droit internationale, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 459-483.

Meledje Francisco Djedjro, « L'appropriation des normes communautaires par les milieux judiciaires et universitaires », Troisième rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et l'OHADA, Dakar, 4, 5, 6 mai 2010, 17 p.

Mémier Marc, « AQMI et Al-Mourabitoun : le djihad sahélien réunifié ? », Études de l'Ifri, janvier 2017, 54 p.

Michele Vellano, « L'avenir des organisations internationales : Perspectives juridiques », XIXème, Colloque de la société italienne de droit internationale, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 459-483.

Moccia Luigi, « Droit communautaire et droit européen », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 66 n°3, 2014, pp. 773-790.

Monaco Riccardo, « Le rapprochement des législations nationales dans le cadre du marché commun », *Annuaire français du droit international*, vol.3, 1957, pp. 558-568.

Morand Charles-Albert, « Eléments de légistique formelle et matérielle », *Légistique formelle et matérielle*, Marseille, Presses Universitaires d'Aix Marseille, 1999, 334 p.

Nassa Dabié Désiré Axel, « Frontières ivoiriennes à l'épreuve des migrations internationales ouest-africaines », *Migrations Société*, vol. 144, n°6, 2012, pp. 61-84.

Ndiaye Mandiogou, Robin Nelly, « Les migrations internationales en Afrique de l'Ouest. Une dynamique de régionalisation renouvelée », *Hommes & Migrations*, vol. 1286-1287, n° 4-5, 2010, pp. 48-61.

Ndiaye Papa, « Porosité des frontières des États membres de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et mobilité tactique des marchands de la mort ? », 2016, 12 p.

Ndoko Nicole-Claire, « les manquements au droit de la famille en Afrique noire », *Revue Internationale de droit comparé*, vol.43, N°1, Janvier-mars 1991, p. 123-104.

Neri Kiara, « La sous-régionalisation », *La régionalisation du droit international*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2012, 418 p.

Nesadurai Helen, « Attempting Developmental Regionalism Through AFTA: The Domestic Sources of Regional Governance », *Third World Quarterly*, volume 24, n°2, 2003, pp. 235-253.

Néya Sihé, Lombard Jérôme, « Libre circulation, contrôle ou racket des voyageurs en Afrique de l'Ouest : L'exemple des routes entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire », *L'État réhabilité en Afrique : réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Paris, Karthala, 2018, pp. 287-302.

Nguefack Tsafack Charly Delmas, « La citoyenneté communautaire africaine et l'avenir du processus d'intégration régionale en Afrique. Comment œuvrer pour une bonne gouvernance future de l'Union Africaine ? », in *Créer l'Afrique de demain dans un contexte de transformations mondialisées : enjeux et perspectives*, Actes du colloque de la 14^{ème} Assemblée Générale du CODESRIA tenue du 08 au 12 juin 2015, Dakar, pp. 1-20.

Njifen Isofou, « L'informalité: un nouveau paradigme de développement et d'intégration "par le bas" en Afrique », *African Development Review*, novembre 2014, 13 p.

Nubukpo Kako, « Cinquante ans d'Union monétaire Ouest-Africaine : qu'avons-nous appris ? », *Revue d'économie financière*, vol.2, n°110, 2013, pp. 145-164.

OCDE, « La polygamie reste largement répandue et légale en Afrique de l'Ouest », *Maps and Facts*, n°77, 2019

Ocholla-Ayayo Andrev, Adepoju Aderanti, « la famille africaine entre tradition et modernité », la famille africaine. Politiques démographiques et développement, Karthala, 1999

Ouattara Ladji, « Frontières africaines 1964-2014 : le défi de l'intangibilité », *diploweb.com : la revue géopolitique*, 2015, 16 p.

Oyejide Ademola, « Policies for Regional Integration in Africa », *Economic research papers*, n°6, Banque Africaine de développement, 2000, pp 1-34.

Paulme Denise, « Structures sociales traditionnelles en Afrique Noire », *Cahiers d'études africaines*, volume 1, n°1, 1960. pp. 15-27.

Pécoud Antoine, « Libre circulation, de l'idéal au politique », *Revue Projet*, vol.4, n°335, 2013, p. 50-59.

Pécoud Antoine, « Liberté de circulation et gouvernance mondiale des migrations », *Éthique publique*, vol. 17, n° 1, 2015

Pellerin Mathieu, « Le Sahel et la contagion libyenne », *Politique étrangère*, 2012, pp. 835-847.

Pérouse de Montclos Marc Antoine, « Boko Haram et le terrorisme islamiste au Nigeria : insurrection religieuse, contestation politique ou protestation sociale ? » *Questions de recherche*, n°40, juin 2012, 33 p.

Perroux François, « Le walraso-parétianisme de commodités escamote les deux questions : qui intègre ? au bénéfice de qui s'opère l'intégration ? », *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala-CRDI, 1996, 406 p.

Perruchoud Richard, « L'expulsion en masse d'étrangers », *Annuaire français de droit international*, vol. 34, 1988, pp. 677-693.

Pescatore Pierre, « Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l'Europe », in *Revue internationale de droit comparé*, vol. 26, n°1, Janvier-mars 1974. pp. 5-19.

Pesqueux Yvon, « L'économie informelle, une bonne « mauvaise pratique » ? », *Revue française de gestion*, volume 228-229, n°9, 2012, pp. 217-229.

Petru Ivo, « la citoyenneté européenne : ses avantages et ses implications », *Sens public*, 2009

Piabié Jean-Baptiste Bako, « L'influence de la jurisprudence de la CJUE sur l'interprétation juridictionnelle du droit communautaire ouest-africain (CEDEAO-UEMOA) », *Geneva Jean Monnet Working Papers*, 2016, pp. 1-50.

Poillot-Peruzzetto Sylvaine, « Ordre public et loi de police dans l'ordre communautaire », *Droit international privé : travaux du Comité français de droit international privé*, 2005, pp. 65-116.

Porta Jérôme, « Réalisation du droit », in *Dictionnaire de la recherche en droit social*, Institut de recherche juridique sur l'entreprise et les relations professionnelles (Irerp), dictionnaire en ligne, décembre 2022

Portalis Jean-Etienne-Marie, « Discours préliminaire du premier projet de code civil », 1801

Portier Julien, « La notion d'arbitraire dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », *Les Cahiers de la Justice*, vol. 3, no. 3, 2016, pp. 521-531.

Priso-Essawe Samuel-Jacques, « L'émergence d'un droit communautaire africain de la concurrence : double variation sur une partition européenne », *RIDC*, vol. 56, n°2, 2004, pp. 329-354.

Prujiner Alain, « la personnalité morale et son rattachement en droit international privé », *Les cahiers de droit*, volume 31, numéro 4, 1990, pp. 1049–1073.

Quarshie Nana Osei, « *L'expulsion en masse comme outil d'exclusion intérieure : Raids de police et emprisonnement des migrants d'Afrique occidentale au Ghana (1969-1974)* », *L'Afrique en prisons*, Lyon, ENS Éditions, 2022, 322 p.

Rangeon François, « Réflexions sur l'effectivité du droit », in *CURAPP, Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, pp. 126-149.

Robin Nelly, « La CEDEAO, un espace de libre circulation, poste frontière avancé de l'espace Schengen », *Les enjeux régionaux des migrations ouest-africaines. Perspectives africaines et européennes*, OCDE, coll. « Cahiers de l'Afrique de l'Ouest », 2009, pp.149-165.

Robin Nelly, « Migrations en Afrique de l'Ouest, une longue histoire », *Grain de sel*, n° 40, septembre – novembre 2007, pp. 12- 14, p. 12.

Saada Emmanuelle, « Citoyens et sujets de l'Empire français. Les usages du droit en situation coloniale », *Genèses*, 2003, vol.4, n°53, pp. 4-24.

Sacheri Carlos, « La famille, institution juridique ? », *Les Cahiers de droit*, volume 7, numéro 2, 1965, p. 166–177.

Santoir Christian, « Les naufragés du fleuve : le problème des réfugiés mauritaniens dans la vallée du fleuve Sénégal », in *Autrepart*, n°5, 1998, pp. 95-119.

Santoro Guillaume, « L'évolution du principe de liberté d'établissement en droit communautaire : un mouvement de libéralisation depuis l'arrêt Cartesio », *Revue internationale de droit économique*, 2010, n°3, pp. 351-372.

Sardon Jean-Paul, « De la longue histoire des épidémies au Covid-19 », *Les Analyses de Population & Avenir*, 2020/8, n° 26, 2020, pp. 1-18.

Sermet Laurent, « Modes et méthodes de l'intégration régionale en Afrique : Discussions sur le prétendu miroir européen », *Revue de l'Union Européenne*, 2018, n° 621, pp. 475-484.

Servan-Schreiber Pierre, « La Cour de justice : pivot de la construction européenne », *Politique étrangère*, n°1, 1996, pp. 87-97.

Silué Nanga, « Migrations internationales et travail en Côte d'Ivoire », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 3, 2019, pp. 94-107

Simão Makiadi, « L'intégration régionale en Afrique : Un processus déjà ancien... pour quels résultats ? » *Mulemba*, 2016, Volume 6, n° 12, pp. 51-71.

Simon Denys, « La subsidiarité juridictionnelle : notion-gadget ou concept opératoire ? », *Revue des affaires européennes (RAE)*, 1998, spéc. pp. 84-85.

Slama Serge, « Jus soli, jus sanguinis, principes complémentaires et consubstantiels de la tradition républicaine », *Pouvoirs*, n°160, 2017, pp. 19- 34.

Soma Abdoulaye, « Les caractères généraux du droit communautaire », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2017, pp. 1-10.

Sopanha Sa, Bonzom Philippe, Strauss-Kahn Marc-Olivier, « Interaction entre dimension économique et institutionnelle de l'intégration régionale : l'expérience européenne », *Bulletin de la Banque de France*, n°42, octobre 2005, pp. 41-59.

Souaré Issaka, « Regard critique sur l'intégration Africaine : Comment relever les défis », *ISS Paper*, n°140, Juin 2007, pp. 1-12,

Sow Abdoulaye, « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *Civitas Europa*, vol.2, n°37, pp. 351-370.

Stavo-Debaugé Joan, « le droit et la pensée de la réalisation du droit », *Efficacia e diritto del lavoro*, Padova, Cedam, 2013, 13 p.

Su Romain, « La lente agonie de l'espace Schengen », in *Constructif*, 2019, n°52, pp. 70-74.

Sur Serge, « Vie, mort et résurrection des murs », *Les murs et le droit international*, Paris, Pedone, 2010, pp. 169-204.

Sweeney Morgan, « le principe d'égalité de traitement en droit social de l'Union européenne : D'un principe moteur à un principe matriciel », *Revue française des affaires sociales*, 2012, n°1, pp. 42-61.

Terpan Fabien, « Les approches juridiques de l'intégration européenne en dialogue avec la science politique : entre technicité et normativité », in *Les études européennes entre interdisciplinarité et normalisation, Actes du 13^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique (AFSP) organisé du 22 au 24 juin 2015, Aix-en-Provence*, pp 1-13.

Tezcan Ercüment, « les personnes physiques et l'Union européenne : le passage de la circulation à la citoyenneté européenne », *Revue québécoise de droit international* vol 11, n° 1, 1998, p. 343-351.

Thiémélé Ramsès Boa, « Ivoirité, Identité culturelle et intégration africaine : logique de dédramatisation d'un concept », *Synergies Afrique Centrale et de l'Ouest*, n° 3 - 2009 pp. 75-83.

Thomas Louis-Vincent, M'Baye Kéba, « La Parenté au Sénégal », *Le droit de la famille en Afrique noire et à Madagascar*, Paris, Editions Maisonneuse et Larose, 1968, 296 p.

Tinc Mehmet, « Règles, exceptions, paradigmes, transgressions et cohérence du droit », *Travaux & documents*, 2012, pp. 133-140.

Torpey John, « Aller et venir : le monopole étatique des " moyens légitimes de circulation " », *Cultures & Conflits*, n° 31-32, printemps-été 1998, pp. 63-100.

Tourbeaux Jérôme, « L'incidence du système de préférence nationale monégasque sur la construction de l'identité de la population de la principauté de Monaco », *Sociétés Plurielles*, 2019, 24 p.

Van De Kerchove Michel, « Les limites du pouvoir discrétionnaire du ministère public en matière de poursuites pénales », *Bulletin de l'Union internationale des magistrats*, mai 1986, pp. 15-30.

Van Der Schueren Yannick, « La Tunisie est devenue un enfer pour les migrants subsahariens », *Tribune de Genève*, 16 août 2023.

Van Gehuchten Pierre-Paul, « Secteurs publics et droit communautaire : quelle constitutionnalisation, de quelles entreprises publiques ? », *Droit et société*, n°53, 2003, pp. 111-134.

Verhoeven Joe, « La notion d'applicabilité directe du droit international », *Revue Belge de Droit International*, 1980, n° 2, pp. 243-264.

Vidal-Naquet Ariane, « Propos introductifs : de l'exception à la règle ou quand l'exception devient la règle ... », in *La norme et ses exceptions : quels défis pour la règle de droit?*, Institut Louis Favoreu, Actes du colloque organisé le 16 novembre 2012 par l'Institut Louis Favoreu, Aix-en-Provence, 11 p.

Vigneau Christophe, « Les clauses de non-régression en droit communautaire du travail », in *Droit ouvrier*, n°700, 2006, pp. 521-524.

Wihtol De Wenden Catherine, « Frontières, nationalisme et identité politique », *Pouvoirs*, 2018 n° 165, pp. 39-49.

Yao Gnabli Rock, « Les enjeux politiques de l'immigration d'origine ouest-africaine dans la presse écrite en Côte d'Ivoire (1990-2007) », in *Côte d'Ivoire : la réinvention de soi dans la violence*, Dakar, CODESRIA, 2011, pp. 63-82.

Yougbaré Robert, « le mécanisme de garantie des droits de l'homme de la CEDEAO : entre emprunt et appropriation des instruments du système continental », *Annuaire africain des droits de l'homme*, pp. 259-294.

Yougbaré Robert, « La nature juridique de l'Acte Additionnel dans le système juridique de l'UEMOA à la lumière de l'affaire "YAI" », *Penant*, n°854, juillet-septembre 2008, pp. 340-362.

Zanker Franzisca, Kwaku Arhin-Sam, Jegen Leonie, Bisong Amanda, « Libre circulation en Afrique de l'Ouest: Juxtapositions et intérêts divergents », in *Policy Brief, Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM)*, n°1, juin 2020, pp. 1-22.

Zerbo Yacouba, « La problématique de l'unité africaine (1958-1963) », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 212, avril 2003, pp. 113-127.

Zevounou Lionel, « Mali, les sanctions de la CEDEAO sont illégales », *Bulletin CODESRIA*, 2022, n°1, 2022, pp. 19-38.

Ziemek Karen, « Les droits communautaires africains : Quelle rationalisation ? », *Les droits communautaires africains*, Actes du colloque organisé par la Friedrich Erbert Stiftung (FES) au Sénégal, les 27 et 28 avril 2006, pp. 1-7.

Zogo Nkada Simon Pierre, « La libre circulation des personnes : réflexions sur l'expérience de la C.E.M.A.C. et de la C.E.D.E.A.O. », *Revue internationale de droit économique*, n°1, 2011, pp. 113-136.

IV. RAPPORTS, ÉTUDES ET NOTES

Awumbila Mariama, Teye Joseph Kofi, Nikoi Ebenezer, *Assessment of the implementation of the ecowas free movement protocol in ghana and sierra leone*, International Catholic Migration Commission (ICMC)/ European Union, 2018, 55 p.

Banaszak Adam, *Le transport intra-régional : un enjeu de développement durable et de cohésion territoriale* Commission du développement durable, Conseil de l'Europe, 26 février 2010, 14 p.

Banque Africaine de Développement, *Intégration Régionale en Afrique de l'Ouest : Défis et Opportunités pour le Sénégal*, décembre 2013, 112 p.

Benjamin Demagny, Antoine Math, « Tableau 9 « situations » d'égalité de traitement : Accès aux droits sociaux et droit au séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille », note pour le Comité pour la Santé des Exilés, février 2016, 48 p.

Charrière Florianne, Frésia Marion, *L'Afrique de l'Ouest comme espace migratoire et espace de protection*, HCR, novembre 2008, 52 p.

CEDEAO, *Déclaration Politique et la Position Commune de la CEDEAO en Matière de Lutte Contre le Terrorisme*, 28 février 2013.

CEDEAO, *Lutte contre l'épidémie de la maladie à virus Ebola dans l'espace CEDEAO*, décembre 2014.

Commission de l'UEMOA, *Rapport annuel 2021 sur le fonctionnement et l'évolution de l'union*, décembre 2021, 108 p.

Commission de l'UEMOA, *Rapport annuel de la Commission sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union 2005*, 27 mars 2006, 58 p.

Commission de l'UEMOA, *Rapport d'activités de la Commission : Année 2000*, 14 décembre 2000, 54 p.

Commission de l'UEMOA, *Rapport d'activités de la Commission : Année 2002*, 29 janvier 2003, 55 p.

Commission de l'UEMOA, *Relevé des conclusions de la 5^{ème} édition des conférences de l'intégration*, Ouagadougou, 5 juillet 2018

Commission de l'UEMOA, *Rapport annuel 2004 de la Commission sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union*, décembre 2004

Commission Economique pour l'Afrique, *La libre circulation des personnes peut stimuler les échanges*, 29 mars 2023.

Commission économique pour l'Afrique, *Les conflits dans la région du Sahel et leurs conséquences sur le développement*, 2017, 148 p.

Commission de la CEDEAO, *Approche commune sur la migration : Réunion du groupe d'experts*, Dakar, 11 à 12 avril 2007.

Commission de la CEDEAO, *Approche commune sur la migration*, 33^{ème} Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, Ouagadougou, 18 janvier 2008.

Commission de la CEDEAO, *Mémoire sur l'Égalité de traitement entre les réfugiés ressortissants d'un Etat membre de la CEDEAO et les autres citoyens de la CEDEAO en ce qui concerne la libre circulation des personnes et les droits de résidence et d'établissement*, 2007.

Commission de la CEDEAO, *Vision 2020 de la CEDEAO : Vers une Communauté démocratique et prospère*, CEDEAO, juin 2010.

Commission de la CEDEAO, *Rapport annuel : Annexe*, 2013, 44 p.

Commission européenne, « Libre circulation des travailleurs et accès aux emplois dans l'administration publique des États membre : Action de la Commission en matière d'application de l'article 48 paragraphe 4 du traité CEE », *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n° 88/C 72/02, 18 mars 1988, p. 2.

Commission européenne, « Libre circulation des travailleurs - en tirer pleinement les avantages et les potentialités », COM (2002) 694, 11 décembre 2002, (non publiée au journal officiel).

Commission européenne, *Eurobaromètre printemps*, 2019, 4 p.

Commission de l'Union Africaine, Département de Paix et Sécurité, (Programme Frontière de l'Union Africaine) Des barrières aux passerelles : Recueil des textes relatifs aux frontières en Afrique de 1963 à 2012, Addis Abeba, 3^{ème} éd., 2014, 197 p.

Commission de l'Union africaine, Département de Paix et Sécurité, Résolution des conflits frontaliers en Afrique : Le guide de l'utilisateur, Addis-Abeba, mai 2016, 87 p.

Commission de l'Union africaine, Département de Paix et Sécurité, Création et fonctionnement des commissions des frontières en Afrique : le guide de l'utilisateur, 2014, 57 p.

Commission Economique pour l'Afrique (CEA), *Rapport Incidences socio-économiques d'Ébola sur l'Afrique*, 2015, 101 p.

Commission Economique pour l'Afrique, Programme des Nations Unies pour le Développement, *Impact de la pandémie de la covid-19 en Afrique de l'ouest*, 2021, 80 p.

Commission Economique de l'Afrique, *Suivi sur les Impacts de la COVID-19 en Afrique de l'Ouest*, août 2021, PAM Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest, 36 p.

Commission de CEDEAO, *Le corridor Abidjan-Lagos : Une route une vision*, brochure réalisée dans le cadre du « Programme sur la fourniture de services et d'assistance dans la préparation et la gestion du projet du développement du Corridor routier Abidjan-Lagos », 2017, 40 p.

Commission de la CEDEAO, Commission de l'UEMOA, 18^{ème} rencontre interinstitutionnelle CEDEAO-UEMOA : Relevé de conclusions de la réunion des Chefs d'Institutions, 08 mars 2012

Devillard Alexandre, Bacchi Alessia, Noack Marion, Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, ICMPD et OIM, 2015, 351 p.

Division de l'économie et de l'administration publiques, *L'éthique de la fonction publique en Afrique*, vol.1 New York, Organisation des Nations Unies, 2001, 153 p.

Eljarh Mohamed, Les défis et enjeux sécuritaires dans l'espace sahélo-saharien : la perspective de la Libye, friedrich-ebert-stiftung, 2016, 16 p.

Fondation Friedrich Ebert, *Expériences syndicales pour les droits des travailleurs migrants en Afrique et Europe*, 2020.

Gayakoye Sabi Abdourahamane, « Les dispositions générales de constitution d'une société commerciale en droit OHADA », Communication lors de la journée de formation et de sensibilisation organisée par le Club OHADA Niger, 24 octobre 2009, 13 p.

Gourichon Hélène, Demanet Caroline, *Lutter contre les tracasseries routières pour garantir la sécurité alimentaire au Mali : Synthèse des résultats et recommandations*, Rapport d'analyse de Politique, FAO, Rome, 2017, 36 p.

Groupe Technique de Pilotage UEMOA-CEDEAO du DSRP régional, *Document de stratégie régionale de réduction de la pauvreté en Afrique de l'ouest*, 2004, 151 p.

Harris Jason, Imbert Bruno, Medas Paulo, Ralyea John, Singh Ashni, « Aide de l'État aux entreprises publiques : possibilités en Afrique subsaharienne », FMI, *Covid Special notes*, 15 juin 2020, 16 p.

Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, *Les droits des non-ressortissants*, New York, Nations Unies, 2006, 60 p.

International Crisis Group, « L'Afrique de l'Ouest face au risque de contagion jihadiste », *Briefing Afrique de Crisis Group*, n°149, 20 décembre 2019, 16 p.

International Crisis Group, *Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'ouest*, Rapport Afrique n°234, 16 avril 2016, 40 p.

Koita Younoussa, *La situation générale des opérations de transport sur les corridors de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)*, Addis-Abeba, avril 2005, 11 p.

Leonard Pauline, *Libre Circulation des Personnes Migration en Afrique de l'Ouest*, *Information publique*, Etude pour le compte de l'OIM, 2014, 43 p.

Merabet Omar, Étude sur le profil migratoire de la Côte d'Ivoire : Rapport final, Commission européenne, Civipol, Transtec, 2006, 96 p.

OCDE, CSAO, *Lutte contre le Coronavirus (COVID 19) : perspectives ouest-africaines*, 2022.

OCDE/CSAO, *Frontières et conflits en Afrique du Nord et de l'Ouest*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, 2022.

Organisation Mondiale de la Santé, *Rapport de situation sur la maladie à virus Ebola*, 02 juin 2016, 2 p.

Organisation Mondiale de la Santé, « Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point presse sur la COVID-19 », 05 mai 2023.

Organisation Internationale des Migrations, *Rapport sur les restrictions de mobilité liées au COVID-19 au sein de la CEDEAO*, Juillet 2020, 2 p.

Organisation Internationale des Migrations, Portail des données migratoires, mai 2023.

Secrétariat de la Convention européenne, « Note sur les conséquences d'une reconnaissance explicite de la personnalité juridique de l'Union et sur la fusion de la personnalité juridique de l'Union et de celles des Communautés européennes », 13 juin 2002, 9 p.

Secrétariat de l'OMC, Examen des politiques commerciales du Ghana, OMC, 16 avril 2014, 118 p. p. 39.

Taty Georges, « Le recours en manquement d'État de l'article 4 du traité révisé de la CEMAC : analyse critique », Communication lors de la Troisième rencontre inter-juridictionnelle des cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et de l'OHADA, organisée par l'UEMOA à Dakar du 4 au 6 mai 2010.

Tindemans Leo, *L'Union Européenne : Rapport de M. Leo Tindemans au Conseil européen*, Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 1/76, 1976, 42 p.

Union Africaine, *Rapport sur les statistiques de la main d'œuvre en Afrique, deuxième édition (2017)*, décembre 2019, 93 p.

Warn Elizabeth, Abi Samir, « La réorganisation des frontières à l'époque de la libre circulation en Afrique », *Rapport sur la migration en Afrique : Remettre en question le récit*, Organisation Internationale des Migrations, 2020, 219 p.

Yapo Abbé Etienne, L'immigration en Côte d'Ivoire, Rapport général de la Commission des Affaires sociales et culturelles, Conseil Economique et Social, 15 octobre 1998, 11 p.

V. ARTICLES DE PRESSE ET COMMUNIQUÉS DE PRESSE

Abdu Rafiu, « Ghana trade act: Time for government intervention », *The guardian*, 06 septembre 2018.

Ahonon Elvire, « Covid-19 : la pandémie est désormais sous contrôle (OMS) », *Afriksoir*, mai 2023.

Banque Mondiale, « Les envois de fonds des migrants résistent, mais marquent le pas », Communiqué de presse n°2023/091/SPJ, 13 juin 2023.

Caslin Olivier, Ouédraogo Kadré Désiré, « La mise en place du marché commun de la Cedeao est en bonne voie' » », *Jeune Afrique*, 12 février 2015.

CEDEAO, « 45^{ème} anniversaire de la CEDEAO : message de S.E. Jean-Claude Kassi Brou, président de la commission de la CEDEAO », *Communiqué de presse*, 31 mai 2020.

CEDEAO, *Communiqué final de la 60^{ème} session ordinaire de la conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO*, 12 décembre 2021 à Abuja (Nigeria).

Commission de la CEDEAO, *Communiqué final – Sommet Extraordinaire de la Conférence des chefs d’État et de Gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique, la paix et la sécurité dans la région*, Abuja, 24 février 2024.

Commission de la CEDEAO, « Les commissions de la CEDEAO et de L’UEMOA renforcent leur plateforme de concertation », *Communiqué de presse*, n°324/2012 du 24 novembre 2012.

Commission de la CEDEAO, « Les commissions de la CEDEAO et de L’UEMOA renforcent leur plateforme de concertation », *Communiqué de presse* n°324, 24 novembre 2012.

Commission de la CEDEAO, « Communiqué final de la Quarante-cinquième session ordinaire de la Conférence des Chefs d’État et de Gouvernement de la CEDEAO » Accra, 10 juillet 2014.

Commission de la CEDEAO, « Allocution du Président de la Commission de la CEDEAO, 16ème réunion du Secrétariat Technique Conjoint : Réunion des chefs d’Institution », Ouagadougou, 08 novembre 2017.

Courrier international, « La Côte d’Ivoire a-t-elle bien fait de rouvrir aussi tardivement ses frontières ? », 16 février 2023.

Dembélé David, « Mali : fin de cavale pour Fawaz Ould Almeida, chef du groupe terroriste Al Mourabitoune », *Le Monde Afrique*, 22 avril 2016.

Desvignes Basile, « Le coronavirus est-il nationaliste ? », *Le Taurillon*, 12 avril 2020.

Droh Honoré, « Sipilou : le drapeau guinéen flotte toujours sur le toit de Kpéaba », *Lebanco.net*, 26 janvier 2021.

ECOWAS, « NANT commends ECOWAS for its role in resolving trade dispute », 8 novembre 2018, disponible sur <https://www.ecowas.int/nant-commends-ecowas-for-its-role-in-resolving-trade-dispute/>.

Faujas Alain, « CEDEAO : comment en finir avec la schizophrénie du Nigeria », *Jeune Afrique*, 29 juillet 2020.

Hiribarren Vincent, « Le Programme frontières de l’Union Africaine », *Libération*, 22 juillet 2019.

Jeune Afrique, « Le Ghana ferme ses frontières, protestation de la CEDEAO », *AFP*, 28 décembre 2008.

Jeune Afrique, « Fermeture des frontières du Nigeria : la CEDEAO en quête de solutions pour garantir le libre-échange », *AFP*, 15 février 2020.

Kabore Elie, « Terrorisme et contrôles routiers : hausse des rackets et prélèvements illicites », *L’Economiste du Faso*, 21 décembre 2020.

Kamatari Karine, « Angola : rafle contre les migrants ouest-africains », *Le point*, 27 décembre 2014

Kloeckner Joséphine, « Afrique du Sud : pourquoi les immigrés sont-ils ciblés ? », *Le point*, 06 mars 2022.

Konan André, « Côte d'Ivoire : trois ans après l'attentat de Grand-Bassam, le cerveau présumé est toujours en fuite », *Jeune Afrique*, 13 mars 2019.

Koné Daouda Bakary, « CEDEAO : le Mali passe à la fermeture effective de ses frontières terrestres et aériennes », *Financial Afrik*, 10 janvier 2022.

La Tribune Ouest, « Côte d'Ivoire : nouvel acte de vandalisme à la frontière guinéenne », 23 décembre 2016.

Le Figaro, « Niger : un millier de « mendiants » rapatriés du Sénégal, selon le gouvernement », 02 avril 2022/

Le Monde avec AFP, « Le Mali, le Burkina Faso et le Niger quittent la Cedeao, la région ébranlée », *Le Monde Afrique*, 29 janvier 2024.

Le Monde avec AFP, « L'Alliance des États du Sahel, pari sécuritaire et acte de défiance diplomatique », *Le Monde Afrique* (article en ligne) 14 décembre 2023.

Le Monde Afrique, « Procès des attentats de Bamako en 2015 : les trois accusés condamnés à mort », 28 octobre 2020.

Mieu Baudelaire, « Côte d'Ivoire – Guinée : un arbre à palabres pour Kpéaba », in *Jeune Afrique*, 22 février 2013.

Moïsi Dominique, « Coronavirus : le grand retour des nations », *Les Échos*, 4 avril 2020.

Mouaoued Latifa, « La Guinée expulse des individus soupçonnés de liens avec les islamistes du Nord du Mali », *RFI*, octobre 2012.

Organisation Mondiale de la Santé, « La flambée d'Ebola dans les pays d'Afrique de l'Ouest ne constitue plus une urgence de santé publique de portée internationale », *Communiqué de presse*, 29 mars 2016.

Perouse de Montclos ; Marc-Antoine, « L'Afrique rejette ses propres immigrés » in *Le monde diplomatique*, décembre 1999.

PNUD, « La maladie à virus Ebola (EVD) inflige de lourdes pertes de revenus aux ménages en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone », *UNDP Africa Policy Note*, Vol 1, n° 2, 10 Octobre 2014, 5 p.

Réto Cécile, « Coronavirus. La crise sanitaire, un terreau favorable aux nationalistes en Europe. Entretien avec Anaïs Voy-Gillis », *Ouest-France*, 30 mars 2020.

Roger Benjamin, « Comment les trois terroristes ont attaqué le Cappuccino à Ouagadougou : l'enquête avance au Burkina », *Jeune Afrique*, 19 janvier 2016.

Roger Benjamin, « Gambie-Sénégal : Yahya Jammeh l'embrouille », *Jeune Afrique*, 26 avril 2016.

Sanogo Issouf, « Covid-19 : la Côte d'Ivoire rouvre ses frontières terrestres », *Africanews*, février 2023.

Saux Volker, « L'Afrique au temps des colonies : par la ruse et par la force », *GEO*, n°24, 02 mai 2016, 25 p.

Secrétariat Exécutif de la CEDEAO, Communiqué final de la vingt-deuxième session de la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernements de la CEDEAO, Lomé, 9-10 décembre 1999.

Sènou Arnold, « la Côte d'Ivoire choisit la préférence nationale », *Afrik.Com*, 09 mars 2004.

Thiam Iyane, « La Sénégambie, réalité sociale et énigme politique », *Le quotidien*, 2017.

Traoré Tié, « Frontière ivoiro-malienne : Des villageois de Welli bloquent un convoi de commerçants maliens », *linfodrome.com*, 18 mai 2016, p. 2.

UEMOA, « Communiqué final de la 9^{ème} réunion ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union, tenue à Niamey le 30 mars 2005 ».

TEXTES

I- TEXTES AFRICAINS

I-1 TEXTES DE L'ESPACE CEDEAO-UEMOA

Traité du 12 mai 1962 instituant l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA).

Traité du 14 mars 1966 instituant l'Union Douanière des États de l'Afrique de l'Ouest (UDEAO).

Traité du 17 avril 1973 instituant la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO).

Traité du 28 mai 1975 créant la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Traité du 10 janvier 1994 constitutif de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) et révisé le 29 janvier 2003.

Convention générale A/C.1/1/03 du 31 janvier 2003 relative à la reconnaissance et l'équivalence des diplômes, grades, certificats et autres titres dans les États membres de la CEDEAO.

Accord de coopération et de partenariat entre la CEDEAO-UEMOA du 5 mai 2004.

Protocole A/P. 1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

Protocole A/P3/5/82 du 29 mai 1982 portant Code de la citoyenneté de la Communauté.

Protocole Additionnel A/SP1/7/85 du 6 juillet 1985 de la CEDEAO portant Code de conduite pour l'application du Protocole sur la libre circulation des personnes.

Protocole A/SP1/7/86 du 1er juillet 1986 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

Protocole additionnel A/SP.1/6/89 du 30 juin 1989 modifiant et complétant les dispositions de l'article 7 du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

Protocole additionnel A/ SP 2/5/90 du 29 mai 1990 relatif à l'exécution de la troisième étape (droit d'établissement) du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

Protocole de la CEDEAO du 10 décembre 1999 relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

Protocole A/P3/1/03 du 31 janvier 2003 sur l'éducation et la formation (CEDEAO).

Protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du Traité révisé de la CEDEAO.

Protocole additionnel n°1 relatif aux Organes de contrôle de l'UEMOA.

Protocole additionnel II relatif aux politiques sectorielles UEMOA.

Acte additionnel A/SA.5/07/13 du 18 juillet 2013 relatif à la Convention Générale de la sécurité sociale des États membres de la CEDEAO.

Acte additionnel A/SA.1/07/14 du 11 juillet 2014 portant amendement de l'article 5, alinéa 1^{er} du protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, relatifs aux documents de voyage.

Acte additionnel A/SA. 1/07/14 de la CEDEAO du 11 juillet 2014 portant amendement de l'alinéa 8 de l'article 1, des alinéas 1 et 2 de l'article 3 et des alinéas 1 et 2 de l'article 5 du protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, relatifs aux documents de voyage.

Acte additionnel A/SA.2/07/14 du 11 juillet 2014 portant amendement de l'alinéa 9 de l'article 1^{er} du protocole A/SP.1/7/85 sur le code de conduite pour l'application du Protocole sur la libre circulation des personnes.

Acte additionnel A/SA.3/07/14 du 11 juillet 2014 abrogeant les articles 5, 6, 7, 8, et 9 relatif à la carte et permis de résidence du chapitre III du Protocole A/SP/1/7/86 sur la mise en œuvre de la seconde phase (droit de résidence) du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement.

Règlement n°05/2006/CM/UEMOA du 2 mai 2006 relatif à la libre circulation des experts comptables et des comptables agréés ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Règlement n°10/2006/CM/UEMOA du 25 juillet 2006 relative à la libre circulation des avocats ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Règlement 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant reconnaissance mutuelle des visas délivrés par les États Membres.

Directive n° 01/2002/cm/UEMOA du 23 mai 2002 relative à la transparence des relations financières.

Directive n°1/2005/CM/UEMOA du 16 septembre 2005 sur l'égalité de traitement des étudiants ressortissants de l'UEMOA, dans la détermination des conditions et des droits d'accès aux institutions publiques d'enseignement supérieur des États membres de l'Union.

Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA.

Directive n°06/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des médecins ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Directive n°07/2005/CM/UEMOA du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation des architectes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Directive n°02/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 portant instauration d'une période unique de tenue du baccalauréat dans les États membres de l'Union.

Directive n°03/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 portant adoption du système Licence, Master, Doctorat (LMD) dans les universités et établissements d'enseignement supérieur au sein de l'UEMOA.

Directive n°06/2008/CM/UEMOA du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des pharmaciens ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Directive n°07/2008/CM/UEMOA du 26 juin 2008 relative à la libre circulation des chirurgiens-dentistes ressortissants de l'union au sein de l'espace UEMOA.

Directive n° 01/2012/CM/UEMOA du 10 mai 2012 relative à la libre circulation et à l'établissement des docteurs vétérinaires ressortissants des États membres de l'UEMOA au sein de l'Union.

Directive 07/2020/CM/UEMOA du 28 septembre 2020 portant organisation du Baccalauréat harmonisé au sein des États membres de l'Union Economique et Monétaire ouest-africaine.

Directive n°01/2005/CM/UEMOA du 16 septembre 2005 sur l'Egalité de traitement des étudiants ressortissants de l'UEMOA dans la détermination des conditions et des droits d'accès aux institutions publiques d'enseignement supérieur des États Membres de l'Union.

Décision A/DEC 2/7/85 du 6 juillet 1985 portant institution d'un carnet de voyage des États membres de la CEDEAO.

Décision A/Dec 2/5/90 du 30 mai 1990 portant institution d'une carte de résident dans les États membres de la CEDEAO.

Décision. C/DEC.3/12/92 du 5 décembre 1992 instituant un formulaire harmonisé d'immigration et d'émigration des états membres de la CEDEAO.

Décision A/DEC.1/5/2000 du 29 mai 2000 portant institution d'un passeport communautaire.

Décision n°15/2005/CM/UEMOA du 16 Décembre 2005 portant modalités pratiques d'application du plan régional de contrôle sur les axes routiers inter-états de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Décision A/DEC.01/12/14 du 15 décembre 2014 modifiant la décision A/DEC 2/7/85 du 6 juillet 1985 portant institution d'un carnet de voyage des États membres de la CEDEAO.

I-2 TEXTES DES ÉTATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ CEDEAO-UEMOA

Loi n° 50-772 du 30 juin 1950 relative à la fonction publique en Afrique Occidentale Française.

Loi ivoirienne n°64-381 du 7 octobre 1964 relative aux dispositions diverses applicables aux matières régies par les lois sur le nom, l'état civil, le mariage, le divorce et la séparation de corps, la paternité et la filiation, l'adoption, les successions, les donations entre vifs et les testaments, et portant modification des articles II et 21 de la loi n°61-415 du 14 décembre 1961 sur le Code de la nationalité.

Loi n°90-437 du 29 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire et son décret d'application n°91-631 du 2 octobre 1991 instituaient une carte de séjour pour tous les étrangers, y compris les ressortissants de la CEDEAO.

Loi ghanéenne n° 478 du 29 août 1994 relative à l'Investment Promotion Center Act.

Loi ghanéenne n° 865 du 26 août 2013 modifiant la **loi n° 478 du 29 août 1994** relative à l'Investment Promotion Center Act.

Loi n° L/2014/072/CNT du 10 Janvier 2014 portant Code du travail de la République de Guinée.

Loi ivoirienne n°2020-627 du 14 août 2020 fixant les règles relatives aux Etablissements Publics Nationaux et portant création de catégories d'Etablissements Publics Nationaux.

Loi sénégalaise d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'État et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

Décrets n° 2002-332 et n° 2002-333 du 13 juin 2002 relatifs aux conditions d'obtention des titres de séjour.

Arrêté n°4810 du 21 avril 1997 portant réglementation du recrutement et des frais d'établissement du formulaire de visa du contrat de travail du personnel non ivoirien.

Arrêté n°1437 du 19 février 2004 portant modification de l'arrêté n°4810 du 21 avril 1997 portant réglementation du recrutement et des frais de visa du contrat de travail du personnel non ivoirien.

Arrêté n°6421 du 15 juin 2004 portant modification de l'arrêté n° 1437 du 19 février 2004 réglementant le recrutement et les frais de visa du contrat de travail des personnels non-ivoiriens.

I-3 AUTRES TEXTES AFRICAINS

Traité du 3 juin 1991 portant création de la Communauté économique africaine (CEA).

Traité du 17 octobre 1993 instituant ainsi l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) révisé, le 17 octobre 2008.

Charte du Liptako-Gourma du 16 septembre 2023 instituant l'Alliance des États du Sahel entre le Burkina Faso, la République du Mali, la République du Niger.

Acte uniforme du 17 avril 1997 relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, révisé le 30 janvier 2014.

Acte uniforme du 15 décembre 2010 relatif au droit des sociétés coopératives.

Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique.

II- TEXTES EUROPÉENS ET INTERNATIONAUX

II-1 TEXTES DE L'UNION EUROPÉENNE

Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne (CEE).

Traité de Maastricht 7 février 1992 instituant l'Union Européenne (UE).

Traité du 29 octobre 2004 établissant une Constitution pour l'Europe (TECE).

Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).

Traité du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA).

Acte Unique Européen des 17 et 28 février 1986 (AUE).

Règlement (CEE) n° 1612/68 du 15 octobre 1968 du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

Règlement n° 492/2011 du 5 avril 2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne.

Règlement n° 15 relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

Directive Européenne n°61-0 du 16 août 1961 concernant les procédures et pratiques administratives relatives à l'introduction, l'emploi et le séjour des travailleurs d'un Etat membre, ainsi que de leur famille dans les autres Etats membres de la communauté.

Directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, JOCE, 4-4-1964, n° 850/64.

Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 74/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE ET 93/96/CEE. JOUE, 2004-04-30, n° L 158.

Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 du Parlement européen et du Conseil relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur, JOUE, L376/36 du 27/12/2006.

Instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, Journal officiel n° C 310 du 19/12/2003.

Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur a été élaboré par la Commission européenne et remis au Conseil à la date du 14 juin 1985.

II-2 TEXTES DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Décret de 16 juin 1895 portant création du Gouvernement Général de l'Afrique Occidentale Française (AOF).

Décret n°45-0136 du 25 décembre 1945, fixant la valeur de certaines monnaies des territoires d'outre-mer libellée en francs.

Circulaire DSS/DACI n°2007-418 du 23 novembre 2007 relative au bénéfice de la couverture maladie universelle de base (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) des ressortissants de l'union européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse résidant ou souhaitant résider en France en tant qu'inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi.

Circulaire DSS/2B/2009/146 du 03 juin 2009 relative au bénéfice des prestations familiales des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse en situation d'inactivité professionnelle sur le territoire français.

Accord de partenariat 2000/483/CE entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000.

Note d'information DGAS/1C/2005/165 du 24 mars 2005 relative au droit au revenu minimum d'insertion des ressortissants de l'Union européenne et des autres Etats parties.

II-3 AUTRES TEXTES

Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 (DUDH).

Convention de La Haye du 1er juin 1956 sur la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations.

Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques.

JURISPRUDENCE

COURS DE JUSTICE DE L'ESPACE CEDEAO UEMOA

CJCEDEAO, 27 avril 2004, Olajide Afolabi contre République fédérale du Nigéria ECW/CCJ/JUD/01/04.

CJCEDEAO, 17 décembre 2009, Coordination Nationale des Délégués Départementaux de la Filière Café Cacao (CNDD) c/ République de Côte d'Ivoire, arrêt n° ECW/CCJ/JUD/07/19.

CJCEDEAO, 6 juillet 2012, Kemi Pinheiro contre République du Ghana, ECW/CCJ/JUD/11/12.

CJCEDEAO, 14 décembre 2012, SERAP (Socio-Economic Rights and Accountability Project) contre République Fédérale du Nigéria, ARRET N° ECW/CCJ/JUD/18/12.

CJCEDEAO, 22 février 2013, madame Simone Ehivet et monsieur Michel Gbagbo contre la République de Côte d'Ivoire, arrêt N°ECW/CCJ/JUD/03/13.

CJCEDEAO, 22 février 2013, monsieur Karim Meissa Wade et plusieurs autres anciens Ministres du Sénégal contre l'Etat du Sénégal, arrêt N°ECW/CCJ/04/13.

CJUEMOA, 10 décembre 1996, Demande d'avis de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) relative au projet d'agrément unique pour les banques et établissement financiers de l'UEMOA, Avis n°03/96.

CJUEMOA, 18 mars 2003, Avis relatif à la création d'une Cour des comptes au Mali, Avis n°001/2003.

CJUEMOA, 08 juillet 2020, Commission contre République du Bénin, arrêt n°005/2020.

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

CJCE, 12 juillet 1957, Mlle Dineke Algera, M. Giacomo Cicconardi, Mm Simone Couturaud, M. Ignazio Genuardi, Mme Félicie Steichen contre Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Aff.7/56, 3/57 à 7/57, ECLI:EU:C:1957:7.

CJCE, 5 février 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre Administration fiscale néerlandaise, aff. C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

CJCE, 17 juillet 1963, République italienne contre Commission de la Communauté économique européenne. Aff. 13-63, ECLI:EU:C:1963:20.

CJCE, 19 mars 1964, Unger, épouse R. Hoekstra contre Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten à Utrecht, aff. C-75/63, ECLI: EU:C:1964:19.

CJCE, 15 juillet 1964, Flaminio Costa contre Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL), aff. C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

CJCE, 12 février 1974, Giovanni Maria Sotgiu contre Deutsche Bundespost, Aff. 152-73, ECLI:EU:C:1974:13.

CJCE, 27 mars 1974, Belgische Radio en Televisie et société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs contre SV SABAM et NV Fonior., aff. C-127/73, ECLI:EU:C:1974:25.

CJCE, 21 juin 1974, Jean Reyners contre État belge, Aff. 2-74., Rec. 1974-00631 : ECLI: EU:C:1974:68.

CJCE, 4 décembre 1974, Yvonne Van Duyn contre Home office, Aff. 41/74, Rec. 1337. ECLI:EU:C:1974:133.

CJCE, 12 décembre 1974, Walrave Koch contre UCI, aff. C-36/74. ECLI:EU:C:1974:140.

CJCE, 28 octobre 1975, Roland Rutili contre Ministre de l'intérieur, Aff. 36-75, Rec 01219 ECLI:EU:C:1975:137.

CJCE, 7 février 1979, J. Knoors v Staatssecretaris van Economische Zaken., aff. 115/78, ECLI :EU:C:1979:31 ; CJCE, 28 juin 1984, Hans Moser contre Land Baden-Württemberg, aff. C-80/83, ECLI:EU:C:1984:233.

CJCE, 7 février 1979, J. Knoors v Staatssecretaris van Economische Zaken., aff. 115/78, ECLI :EU:C:1979:31.

CJCE, 17 décembre 1980, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique, aff. C-149/79, ECLI:EU:C:1980:297.

CJCE, 28 juin 1984, Hans Moser contre Land Baden-Württemberg, aff. C-80/83, ECLI:EU:C:1984:233.

CJCE, 3 juillet 1986, Deborah Lawrie-Blum contre Land Baden-Württemberg, aff. 66/85, ECLI:EU:C:1986:284.

CJCE, 4 décembre 1986, aff. 205/84, Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne, Rec. 1986, p. 3755, ECLI:EU:C:1986:463.

CJCE, 5 décembre 1989, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Aff. C-3/88, ECLI:EU:C:1989:606.

CJCE, 7 juillet 1992, Mario Vicente Micheletti et autres contre Delegación del Gobierno en Cantabria, Affaire C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295.

CJCE, 31 mars 1993, Dieter Kraus contre Land Baden-Württemberg, Aff. C-19/92, ECLI:EU:C:1993:125, Rec. p. I-1663, point 32.

CJCE, 10 mai 1995, Alpine Investments BV contre Minister van Financiën, Aff C-384/93, ECLI:EU:C:1995:126..

CJCE, 13 juillet 1995, Jennifer Meyers c. Adjudication Officer, Aff. C-116/94, Recueil 1995, p.I-2131. ECLI:EU:C:1995:247.

CJCE, 30 novembre 1995, Reinhard Gebhard C/ consiglio dell' ordine degli avvocati e procuratori di milano, aff. C. 55/94 : Rec., L, 4186, ECLI:EU:C:1995:411.

CJCE, 30 novembre 1995, Reinhard Gebhard contre Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, ECLI : EU: C:1995:411.

CJCE, 23 mai 1996, John O'Flynn contre Adjudication Officer, Aff. C-237/94, ECLI:EU:C:1996:206.

CJCE, 5 juin 1997, Land Nordrhein-Westfalen contre Kari Uecker et Vera Jacquet contre Land Nordrhein-Westfalen, aff. jtes C-64/96 et C-65/96, ECLI:EU:C:1997:285.

CJCE, 27 juin 2000, Asscher contre Staatssecretaris van Financiën., aff. C-107/94, Rec. I-3089, ECLI:EU:C:1996:251.

CJCE, 7 novembre 2000, The Queen contre Secretary of State for the Home Department, Affaire C-192/99, ECLI:EU:C:2000:602.

CJCE, 11 janvier 2001, Azienda Agricola Monte Arcosu Srl contre Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale n° 24 della Sardegna et Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT). Affaire C-403/98. ECLI:EU:C:2001:6.

CJCE 20 septembre 2001, Rudy Grzelczyk contre Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, aff. C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

CJCE, 25 juillet 2002, Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) contre Etat belge, aff. C-459/99, ECLI:EU:C:2002:461, pt. 74.

CJCE, 7 septembre 2004, Michel Trojani contre Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), aff. C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488.

CJCE, 15 mars 2005, The Queen, à la demande de Dany Bidar contre London Borough of Ealing et Secretary of State for Education and Skills, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169.

CJCE, 21 février 2006, Hans-Jürgen Ritter-Coulais et Monique Ritter-Coulais contre Finanzamt Gernersheim, aff. C-152/03, ECLI:EU:C:2006:123.

CJCE, 1^{er} avril 2008, Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon contre Gouvernement flamand, Affaire C-212/06, ECLI: EU:C:2008:178.

CJCE, 19 juin 2008, « Commission c. Luxembourg », Aff. C-319/06, ECLI:EU:C:2008:350.

CJCE, 16 décembre 2008, Cartesio Oktató és Szolgáltató bt., aff. C-210/06., ECLI:EU:C:2008:723.

CJUE, Gde ch., 2 mars 2010. Janko Rottman contre Freistaat Bayern, Aff. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.

CJUE, 8 mars 2011, Gerardo Ruiz Zambrano contre Office national de l'emploi (ONEm), aff. C-34/09, ECLI: EU:C:2011:124.

CJUE, 21 juillet 2011, Secretary of State for Work and Pensions contre Maria Dias, aff. C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498.

CJUE, Gde ch., 29 novembre 2011, National Grid Indus BV contre Inspecteur van de Belastingdienst Rijnmond/kantoor Rotterdam, aff. C-371/10, ECLI:EU:C:2011:785.

CJUE, 11 septembre 2014, Kronos International Inc. contre Finanzamt Leverkusen, aff. C-47/12, ECLI:EU:C:2014:2200.

CJUE, 6 octobre 2015, Alain Brouillard contre Jury du concours de recrutement de référendaires près la Cour de cassation et État belge, aff. C-298/14, ECLI:EU:C:2015:652.

CJUE, 14 septembre 2017, Petrea (Ovidiu-Mihăiță Petrea contre Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis), Aff. C-184/16, ECLI:EU:C:2017:684, pt 32.

CJUE, 14 septembre 2017, Trustees of the P Panayi Accumulation & Maintenance Settlements contre Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (demande de décision préjudicielle formée par le First-tier Tribunal (Tax Chamber) du Royaume-Uni), Aff. C-646/15, ECLI:EU:C:2017:682.

CJUE, Gde ch., 12 mars 2019, M.G. Tjebbes e.a. contre Minister van Buitenlandse Zaken, Aff. C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 .

AUTRES JURIDICTIONS

Cour internationale de Justice (CIJ), affaire *Nottebohm* (Liechtenstein c. Guatemala), arrêt 6 avril 1955, Recueil 1955, p. 4.

Cour de cassation française, chambres réunies, 11 mars 1994, Caisse rurale de la Commune de Manigod c/ Administration.

CIJ, 5 février 1970, Barcelona Traction, Light and Power Company, limited, Rec. 1970, p. 3.

CIJ, 20 juillet 1989, aff. « Elettronica Secula », Rec. 1989, p. 15.

INDEX THÉMATIQUE

A

Afrique de l'Ouest : 37
 Afrique Occidentale Française : 49
 Arbitraire : 725
 Autorité Publique : 531 et s.

B

But lucratif : 275 et s.

C

CEDEAO (création) : 72
 Certificat international de vaccination : 366
 Chômeur : 227
 Citoyen : 138 et s.
 Citoyenneté : 139
 Commissions:.....57
 Conseils des ministres :.....576
 Coronavirus 847 et s.
 Crise migratoire 827 et s.

D

Déroations : 502
 Différends frontaliers :.....790 et s.
 Discrimination (à raison de la nationalité) : 454 et s.
 Discrimination à rebours : 191
 Discriminations directes : 456
 Discriminations indirectes :.....460
 Droit communautaire africain : 31
 Droit communautaire ouest-africain : 29
 Droit communautaire : 30, 31, 32
 Droit d'entrée : 359
 Droit de résidence : 371 et s.

Droit de séjour : 368 et s.
 Droit de sortie du territoire national : 346
 Droit en contexte : 110

E

Ebola : 837et s.
 Effet direct : 699
 Emplois fermés : 406
 Emplois ouverts : 405
 Entreprise publique : 286 et s.
 EPIC : 288
 Etablissement principal : 422
 Établissement secondaire : 425
 Etudiant : 229 et s.
 Expulsion : 734

F

Famille (du travailleur) : 196 et s.
 Fonction Publique : 523 et s.
 Franc CFA : 42
 Frontière : 773 et s.

G

Garanties.....739 et s.
 Groupements d'Intérêt Economique (GIE) :.....2.61 et s.
 Géométrie Variable :..... 60

H

Harmonisation Juridique : 470

I

Inactivité permanente :..... 220
 Inactivité temporaire : 219

Incorporation (Théorie de l'incorporation) :.....299
Intégration économique : 15
Intégration régionale : 12
Intérêt général : 509

J

L

Liberalisation : 894
Liberté d'établissement : 415 et s.
Libre accès à l'emploi : 401 et s.
Libre prestation de services : ...431 et s.
Libre exercice de l'emploi : 405 et s.
Libre franchissement des frontières :.....345 et s.

M

Marché commun : 18
Méthode communautaire : 29
Migrant inadmissible : 602

N

Nouveau régionalisme : 113
Nationalité
 Des personnes morales :.....294
 Des personnes physiques :.....150 et s.
 Nationalisme 800 et s.

O

Ordre public : 504
Obligation d'abstention : 640 et s.
Obligation d'action : 671 et s.
Organe de direction :.....578

P

Panafricanisme : 52
Parlement :.....578
Passeport : 353
Personne morale : 239 et s.

Juge communautaire

Defintion :..... 607,608, 609
 Competences : 610 et s.

Personne morale de droit privé :281 et s.
Personne morale de droit public :.....285 et s.
Personne physique : 121 et s.
Positivisme : 109
Pouvoir discrétionnaire : 726 et s.
Professions règlementées : 486

R

Rapatriement : 735
Reconduite à la frontière 733
Refoulement : 732
Régionalisme : 57
Régionalisme développemental :.....25
Ressortissant :.....130 et s.

S

Sanction : 691
Santé Publique : 514
sécurité publique :..... 505
Société
 Civile : 265 et s.
 Commerciale :..... 261 et s.
 Définition : 249
 Société coopérative : 266
 Typologie :..... 260
Stigmatisation du migrant :.....961 et s.

T

Terrorisme 815 et s.
Tracasseries routières 935 et s.
Travailleurs
 Anciens travailleurs :..... 217
 Salariés : 171 et s.

Non salarié :	181
Migrant :	190
Travailleur frontalier :	192
Travailleur saisonnier :	192
Travailleur itinérant :	192

U

UEMOA (création) :	69, 70, 71
Uniformisation :	470
Unification :	470
Union douanière :	18
Union économique :	18
Union économique et monétaire :	18

V

Visa :	360

Z

Zone d'échanges préférentiels :	18
Zone de libre-échange :	18

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	14
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	16
I- Contexte de la recherche : l'intégration régionale	19
A- Un fondement économique	20
B- Une approche adaptée au contexte ouest-africain	22
II- Cadre conceptuel de la recherche : le droit communautaire ouest-africain	24
III- Champ de la recherche : l'espace CEDEAO-UEMOA.....	29
A- Le champ géographique : l'Afrique de l'Ouest.....	29
1- La proximité géographique	30
2- La trajectoire sociohistorique commune	33
3- Les bases issues du passé colonial	36
B- Le champ matériel de la recherche : le binôme CEDEAO-UEMOA.....	39
1- Le brouillage du paysage institutionnel ouest-africain.....	40
2- L'unité relative de l'espace CEDEAO-UEMOA	43
IV- Intérêt de la recherche et problématique	52
V- Méthode de la recherche et plan	61

PREMIÈRE PARTIE

L'ADÉQUATION APPARENTE DU DROIT DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES AUX OBJECTIFS D'INTEGRATION REGIONALE

TITRE I : LA DIVERSITÉ DES BÉNÉFICIAIRES DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES	74

CHAPITRE I : LA RECONNAISSANCE DU DROIT À LA LIBRE CIRCULATION AUX PERSONNES PHYSIQUES.....	76
Section I : La consécration de la libre circulation des travailleurs nationaux ..	77
Paragraphe I : Les critères liés à la nationalité	77
A- La réception différenciée du concept de nationalité par les organisations sous régionales ouest-africaines	78
1- La notion de ressortissant dans le droit de l’UEMOA	79
2- Le concept de citoyen dans le droit de la CEDEAO	83
B- L’ambivalence du recours au concept de nationalité	90
1- Le renforcement du sentiment régional.....	90
2- Les risques potentiels de discrimination	93
Paragraphe II : Le critère de l’activité économique.....	97
A- Un critère déterminant	98
1- La prééminence des travailleurs salariés	98
2- L’ouverture aux travailleurs non-salariés.....	103
B- Un critère indissociable de l’élément d’extranéité.....	105
1- La disqualification des situations purement internes	105
2- La préséance des travailleurs migrants.....	108
Section II : L’extension relative de la libre circulation au-dela des travailleurs nationaux	110
Paragraphe I : L’ouverture aux membres de la famille du travailleur migrant	110
A- L’indétermination de la notion de famille.....	111
1- La conception traditionnelle de la famille africaine.....	112
2- La conception moderne de la famille africaine	113
B- Une ouverture subordonnée à la démonstration d’un lien de famille	115
1- L’existence d’un lien de famille avec le travailleur migrant.....	115
2- L’effectivité du lien de famille avec le travailleur migrant.....	117
Paragraphe II : L’ouverture aux anciens et aux futurs travailleurs	118

A-	L'ouverture de la libre circulation aux anciens travailleurs.....	119
1-	Une ouverture impliquant une diversité de bénéficiaires.....	119
2-	Une ouverture induisant des conditions de mise en œuvre	120
B-	L'extension de la libre circulation aux futurs travailleurs	122
1-	La libre circulation des chômeurs : une ouverture conditionnée par la recherche d'un emploi	122
2-	La libre circulation des étudiants : une ouverture vivement encouragée	124
	CHAPITRE II : L'ÉLARGISSEMENT DU DROIT À LA LIBRE CIRCULATION AUX PERSONNES MORALES.....	129
	Paragraphe I : Les sociétés	133
A-	La notion de société dans les droits communautaires ouest-africains	133
1-	La définition de la société en droit des affaires ouest-africain.....	133
2-	La définition de la société en droit de la libre circulation	136
B-	La typologie des sociétés bénéficiaires de la liberté de circulation	138
1-	Les sociétés commerciales	139
2-	Les sociétés civiles	142
	Paragraphe II : Les autres personnes morales.....	144
A-	L'exigence d'un but lucratif.....	144
1-	L'exclusion des personnes morales sans but lucratif	144
2-	La conception extensive du but lucratif	145
B-	La typologie des autres personnes morales bénéficiaires de la libre circulation .	148
1-	Les personnes morales de droit privé	149
2-	Les personnes morales de droit public	151
	Section II : La pluralité des conditions d'accès des personnes morales la liberté de circulation	154
	Paragraphe I : Un critère subjectif : le rattachement juridique aux états membres	155
A-	Le renvoi aux systèmes de rattachement des droits nationaux	155

1-	La question de la nationalité des personnes morales.....	155
2-	La multiplicité des critères d'attribution de la nationalité.....	157
B-	L'impuissance du droit communautaire ouest-africain à définir un système commun de rattachement des personnes morales	159
1-	Une impuissance liée à l'égalité des critères de rattachement	159
2-	Une impuissance partagée par d'autres ordres juridiques	160
	Paragraphe II : Un critère objectif : l'implantation géographique dans l'espace CEDEAO-UEMOA	164
A-	Le siège social réel.....	164
1-	L'administration centrale	165
2-	Le principal établissement.....	165
B-	Le siège social statutaire	166
1-	Un critère important	167
2-	Un critère insuffisant.....	167
	TITRE II : LA COHÉRENCE DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES	172
	<i>CHAPITRE I : LA COMPLÉMENTARITÉ DES DROITS RECONNUS AUX BÉNÉFICIAIRES DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES.....</i>	175
	Section I : La reconnaissance de droits liés la qualité de citoyen communautaire	176
	Paragraphe I : Le libre franchissement des frontières.....	176
A-	Le droit de sortie du territoire national	176
1-	Le fondement du droit de sortie	177
2-	L'exercice du droit de sortie.....	178
B-	Le droit d'entrée dans le territoire d'accueil	184
1-	La suppression de l'exigence de visas d'entrée.....	184
2-	Le maintien de conditions minimales.....	185
	Paragraphe II : Le droit de séjour sur le territoire d'accueil	187

A-	La gradation en fonction de la durée du séjour avant la réforme de 2014.....	187
1-	La distinction initiale entre droit de séjour et droit de résidence	188
2-	La temporalité du séjour.....	189
3-	La pérennité de la résidence	190
B-	L'abandon de la distinction entre séjour et résidence depuis la réforme de 2014	192
1-	L'adoption de la réforme.....	192
2-	La redéfinition du droit de résidence.....	194
3-	La suppression de la carte de résident.....	195
Section II :La reconnaissance de droits liés à la qualité d'acteur économique		199
Paragraphe I : Les droits accordés aux travailleurs salariés.....		199
A-	Le libre accès à l'emploi	200
B-	Le libre exercice de l'emploi	204
Paragraphe II : Les droits attribués aux travailleurs non salariés.....		206
A-	La liberté d'établissement	207
1-	La liberté d'accéder à des activités non salariées.....	208
2-	La liberté de constituer et de gérer des entreprises	209
B-	La libre prestation des services	213
1-	Le caractère résiduel de la libre prestation de services	213
2-	La nécessaire distinction des libertés d'établissement et de prestation de services	214
CHAPITRE II : LA CONCILIATION DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES AVEC LES INTÉRÊTS LÉGITIMES DES ÉTATS		219
Section I : L'élimination des restrictions à la libre circulation des personnes en vue de la réalisation de l'intégration régionale		221
Paragraphe I : La suppression des discriminations à raison de la nationalité		221
A-	L'interdiction des discriminations directes	223
B-	La prohibition des discriminations indirectes	225
Paragraphe II : L'harmonisation juridique des législations nationales		228

A-	L'harmonisation juridique en matière reconnaissance de diplômes	228
1-	Les fondements de l'harmonisation juridique	229
2-	La mise en œuvre de l'harmonisation juridique	232
B-	L'ouverture de certaines professions réglementées	235
1-	Les conditions d'accès aux professions règlementées	236
2-	Les effets de l'ouverture des professions règlementées	239
Section II : L'admission de restrictions à la libre circulation des personnes en vue de la sauvegarde des intérêts légitimes des états.....		243
Paragraphe I : L'acceptation de dérogations à la libre circulation pour des motifs de police		245
A-	La préservation de l'ordre public	246
B-	La protection de la santé publique	250
Paragraphe II- L'acceptation d'exceptions à la libre circulation pour certaines activités publiques		253
A-	L'exclusion des emplois de la fonction publique dans le droit de l'UEMOA.....	254
B-	L'exclusion des activités relevant de l'exercice de l'autorité publique dans le droit de la CEDEAO	259

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉALISATION IMPARFAITE DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

TITRE I : UNE RÉALISATION INACHEVÉE	274
<i>CHAPITRE I : LA CONSTRUCTION INCOMPLÈTE DU DROIT DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS L'ESPACE CEDEAO-UEMOA</i>	
<i>276</i>	
Section I : L'incomplétude du droit écrit.....	277
Paragraphe I : Une incomplétude liée à la carence des organisations régionales en matière de libre circulation des personnes	
279	
A-	Un aménagement institutionnel favorable
	280

B-	Une inaction regrettable des organes communautaires.....	287
	Paragraphe II : Une incomplétude source d'incertitudes sur le champ d'application de la libre circulation des personnes	292
A-	Les incertitudes relatives au champ d'application personnel	292
B-	Les incertitudes relatives au champ d'application matériel	295
	Section II : Les lacunes de la jurisprudence communautaire.....	299
	Paragraphe I :Le silence des juges communautaires	300
A-	Des pouvoirs juridictionnels relativement étendus	300
B-	Une faible contribution du juge communautaire à la réalisation de la libre circulation des personnes.....	304
	Paragraphe II : Les hésitations des juges communautaires.....	308
A-	L'autocensure du juge communautaire en matière de liberté de sortie et de résidence	308
B-	La timidité du juge communautaire en matière de libre accès à l'activité économique	311
	CHAPITRE II : L'APPLICATION INEFFECTIVE DU DROIT DE LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES DANS L'ESPACE CEDEAO-UEMOA.....	319
	Section I : Une application compromise par la récurrence des manquements étatiques	320
	Paragraphe I :Les manquements à l'obligation d'abstention	320
A-	La remise en cause des droits d'entrée,de séjour et de résidence	322
1-	Les restrictions à la liberté d'entrée	322
2-	Les restrictions au droit de séjour et de résidence.....	325
B-	La remise en cause du libre accès aux activités économiques	329
1-	Les restrictions à l'accès aux emplois salariés	329
2-	Les restrictions à la liberté d'établissement	333
	Paragraphe II- Les manquements à l'obligation d'action.....	335

A-	Le défaut d'adoption des normes d'application.....	336
B-	L'établissement d'un tri dans l'adoption des mesures spécifiques.....	341
	Section II :Une application compromise par l'insuffisante sanction des manquements étatiques	343
	Paragraphe I : Une insuffisance inhérente au droit communautaire ouest-africain.....	345
A-	La faiblesse du mécanisme de sanctions des manquements étatiques.....	345
B-	L'incertitude sur l'effet direct des normes d'application.....	350
1-	Une incertitude propre au droit communautaire ouest-africain	353
2-	Une incertitude renforcée par la nature des instruments juridiques utilisés.....	361
	Paragraphe II : Une insuffisance accentuée en droit de la libre circulation des personnes.....	366
A-	La prévalence des intérêts des Etats membres	366
1-	La reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire aux Etats membres	367
2-	La multiplicité des mesures restrictives à la disposition des Etats.....	370
B-	L'affaiblissement de la situation des bénéficiaires	373
1-	La précarité des garanties accordées aux bénéficiaires	373
2-	La connaissance imparfaite du régime de la libre circulation par les bénéficiaires	377
	TITRE II : UNE RÉALISATION EMPÊCHÉE	386
	<i>CHAPITRE I : L'ANTINOMIE ENTRE L'OBJECTIF D'UNE AFRIQUE DE L'OUEST SANS FRONTIÈRES ET LES INTÉRÊTS NATIONAUX DES ÉTATS MEMBRES</i>	388
	Section I : La centralité de la frontière dans la construction de l'état ouest-africain.....	391
	PARAGRAPHE I : La problématique des frontières en afrique de l'ouest...	392
A-	L'artificialité des frontières issues de la colonisation.....	392

B-	La consolidation des frontières issues de la colonisation lors de l’accession à la souveraineté.....	397

Paragraphe II : La frontière comme instrument d’affirmation de la souveraineté de l’état ouest-africain 401

A-	L’affirmation de la souveraineté de l’État ouest-africain dans le cadre des différends frontaliers	401

B-	Le nationalisme et les tensions politico-diplomatiques entre les États ouest-africains	409

Section II : L’utilisation de la frontière comme barrière face aux crises 420

Paragraphe I : La frontière comme barrière face aux crises sécuritaires 420

A-	La frontière, instrument de lutte contre le terrorisme et l’insécurité	421

B-	La frontière comme barrière dans la gestion de la crise migratoire européenne .	431

Paragraphe II : LA frontière comme barrière face aux crises sanitaires 439

A-	La frontière comme barrière face à l’épidémie d’Ebola	440

B-	La frontière comme barrière face à la pandémie du coronavirus.....	446

CHAPITRE II : LA PERSISTANCE D’OBSTACLES À LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES 458

Section I : Une réalisation compromise par les divergences de méthodes entre la CEDEAO et de l’UEMOA 461

Paragraphe I : La coexistence de deux méthodes parallèles..... 463

A-	L’approche globale de la CEDEAO	464

B-	L’approche sectorielle de l’UEMOA	469

Paragraphe II : Les incohérences résultant de l’absence de méthode régionale unique..... 473

A-	Le manque de lisibilité dans l’approche de la libre circulation des personnes	474

1-	La libéralisation des migrations intrarégionales entre 1975 et 2000.....	475

2-	Le brouillage et le dévoiement des objectifs à partir des années 2000	476

B-	Le déficit de coordination dans le domaine de la libre circulation des personnes	482

1-	La création d'un cadre général de coordination entre la CEDEAO et l'UEMOA	483
2-	L'insuffisante utilisation du cadre de coordination entre la CEDEAO et l'UEMOA en matière de libre circulation des personnes.....	486
Section II : Une réalisation compromise par des obstacles d'ordre pratique .		492
Paragraphe I : Les obstacles au libre franchissement des frontières.....		493
A-	L'informalité historique du mouvement migratoire en Afrique de l'Ouest.....	493
B-	La problématique des tracasseries routières.....	498
Paragraphe II : Les obstacles à l'installation durable		504
A-	La perception négative du migrant dans un contexte de crise économique.....	504
1-	L'impact historique du contexte économique dans l'orientation des mouvements migratoires en Afrique de l'Ouest	505
2-	Le retournement de la conjoncture économique et la montée du mythe de la spoliation économique d'origine étrangère	510
B-	La stigmatisation du migrant.....	514
CONCLUSION GÉNÉRALE		525
BIBLIOGRAPHIE		534
TEXTES		567
JURISPRUDENCE		573
INDEX THÉMATIQUE		579
TABLE DES MATIÈRES.....		582

RÉSUMÉ

Intervenant sur le même espace régional, les deux principales organisations de l'Afrique de l'Ouest, à savoir la CEDEAO et l'UEMOA, partagent l'objectif de parvenir à la libre circulation des personnes. Pourtant, il est constamment relevé que les droits qui devraient faciliter cette mobilité sont loin d'être mis en œuvre et qu'un contraste subsiste entre l'ambition d'aboutir à la réalisation effective du principe de la libre circulation des personnes et les pratiques qui traduisent un exercice limité de cette liberté. La présente étude, qui a trait aux problématiques en lien avec la question migratoire en Afrique de l'Ouest, rend compte de l'adéquation apparente du régime adopté par la CEDEAO et l'UEMOA, a l'effet de doter le principe de la libre circulation des personnes d'une véritable assise juridique. Il apparaît ainsi que la qualité de cet ensemble de normes découle aussi bien de la diversification des bénéficiaires que de la cohérence de son contenu. Toutefois, l'analyse des modalités de réalisation du régime mis en place révèle des imperfections tenant à la construction incomplète, ainsi qu'à l'application inefficace des normes élaborées du droit de la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA. Au demeurant la présence de facteurs extra-juridiques découlant des divergences et incohérences observées dans les positions des acteurs notamment les États, les organisations régionales et les peuples ouest-africains, laisse entrevoir la persistance d'obstacles d'ordre pratique qui compromettent l'atteinte des objectifs. Il s'ensuit que la libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO-UEMOA doit être considéré comme un processus dynamique dont l'évolution dépend de la capacité de l'ensemble des acteurs à réinventer des réponses adaptées à la spécificité des problématiques et contexte ouest-africain.

ABSTRACT

Operating in the same regional space, the two main organizations in West Africa, ECOWAS and WAEMU, share the objective of achieving the free movement of people. Though, it is constantly noted that the rights which should facilitate this mobility are far from being implemented and that a contrast remains between the objective of achieving the effective realization of the principle of the free movement of people and the practices which reflect a limited exercise of this freedom. This study which relates to issues related to the migration issue in West Africa, reports on the apparent adequacy of the standards adopted by ECOWAS and WAEMU with the effect of providing the principle of free movement of people with a real legal basis. Thus it appears that the quality of this set of standards arises both from the diversification of beneficiaries and from the coherence of its content. However, the analysis of the modalities of implementation of the regime put in place reveals imperfections due to both the incomplete construction and the ineffective application of the right to free movement of people in the ECOWAS-WAEMU area. Moreover, the presence of extra-legal factors arising from the divergences and inconsistencies observed in the positions of actors, notably states, regional organizations and West African peoples, suggests the persistence of practical obstacles which compromise the achievement objectives. It follows that the free movement of people in the ECOWAS-WAEMU area must be considered as a dynamic process whose evolution depends on the capacity of all the actors to reinvent responses adapted to the specificity of the problems and West African context.

