

LA CITOYENNETE COMMUNAUTAIRE DANS L'ESPACE DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO) : MYTHE OU REALITE ?

Hilaire AKEREKORO

Agrégé de droit public (CAMES).

Professeur titulaire des Universités

Directeur du Centre du Droit de l'Etat et des Droits des Personnes en Afrique (CeDEP).

Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I- UNE CITOYENNETE DEMYTHIFIEE

A- Un citoyen-sujet communautaire consacré

B- Des fonctions de la citoyenneté déterminées

II- UNE CITOYENNETE A EFFECTIVITE DISCUTEE

A- Une citoyenneté biaisée

B- Une citoyenneté infructueuse

CONCLUSION

RESUME

Dans les Etats membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la citoyenneté communautaire ne constitue pas un mythe. Sa réalité est soutenable. Néanmoins, ce qui suscite des doutes et des nuances est son effectivité. Fondée sur des textes juridiques supranationaux, cette citoyenneté est démythifiée, car elle implique un statut juridique fait de droits, de libertés et de devoirs pour chaque citoyen communautaire. Les droits et libertés de ce dernier sont garantis par le bloc de conventionalité communautaire tandis que leur garantie juridictionnelle relève des compétences des Cours de justice communautaires. En outre, par effort de systématisation doctrinale, cette étude s'est évertuée à faire ressortir les fonctions de la citoyenneté communautaire. L'avenir du droit communautaire en dépend dans la mesure où ce droit ne peut plus être étudié en méconnaissance de telles fonctions et des droits numériques des citoyens communautaires.

Mots clés : Citoyenneté communautaire, mythe, réalité, démocratie communautaire, participation à la justice communautaire, fonctions et droits numériques.

ABSTRACT

In the Economic Community of West African States (ECOWAS), community citizenship is not a myth. Its reality is sustainable. However, what raises doubts and nuances is its effectiveness. Based on supranational legal texts, this citizenship is demystified, as it implies a legal status made up of rights, freedoms, and duties for each Community citizen. The latter's rights and freedoms are guaranteed by the Community convention block, while their jurisdictional guarantee falls under the jurisdiction of the Community Courts of Justice. Furthermore, in an effort to systematize doctrine, this study has endeavored to highlight the functions of Community citizenship. The future of Community law depends on it, to the extent that this law can no longer be studied without understanding such functions and the digital rights of Community citizens.

Keywords: Community citizenship, myth, reality, community democracy, participation in Community justice, digital functions and rights.

INTRODUCTION

La construction de l'ordre juridique communautaire suppose l'existence d'une communauté d'Etats et des institutions capables de mettre en œuvre le droit communautaire. Ainsi et à première vue, la citoyenneté communautaire n'est pas une raison d'être de cet ordre juridique. Cette citoyenneté est pensée comme un accessoire qui doit suivre le principal, c'est-à-dire, les normes, les principes, les techniques et les institutions communautaires. Encore faut-il s'accorder sur le sens, non seulement, de cette citoyenneté, bien entendu, à partir de la notion juridique de citoyen, mais aussi des concepts de mythe et de réalité.

Etymologiquement, le mot citoyen vient du latin *civitas* qui signifie cité et de *civis* qui désigne citoyen (en anglais *citizen*). Si le citoyen fait aujourd'hui partie des entrées de la langue française, tel est aussi le cas pour la citoyenneté qui a connu une origine grecque puis romaine. Le citoyen est un habitant d'une cité, d'un Etat au sens moderne du terme. En tant que tel, il jouit de Droits Civils et Politiques (DCP). Dans la Rome antique, le citoyen se distingue de l'individu ordinaire par la jouissance de certains droits attachés à sa condition, notamment le droit de vote ou d'élire, le droit de payer ses impôts, le droit d'être témoin ou le droit d'être juré dans un jury. Cette dernière conception a induit la notion de jury-citoyen, modifiant la théorie de la représentation et partant de la responsabilité politique des gouvernants. Pour un auteur, « *les membres des jurys citoyens sont ainsi toujours tirés au sort au sein de la population ou des électeurs, même si dans certains cas, tous les membres ne sont pas issus de ce mode de désignation* »¹. A vrai dire, la notion de citoyen a connu une évolution historique étrangère au droit communautaire, mais prégnante en droit constitutionnel et en droit international public.

D'un côté, dans la théorie juridique et en droit constitutionnel, deux thèses se sont opposées quant à l'appréhension de la notion de citoyen. Il s'agit de la thèse bodiniste, c'est-à-dire, de Jean BODIN et de celle rousseauiste et donc de Jean-Jacques ROUSSEAU. Chez le premier qui a publié *Les Six Livres de la République*, le citoyen est un sujet « *ayant une relation particulière avec le Souverain* »². Mais, tout sujet n'est pas un citoyen. Il en exclut alors des groupes comme les esclaves et les étrangers en soutenant l'idée que les citoyens sont soit naturels, soit naturalisés ou des esclaves affranchis. Le sujet-citoyen bodiniste n'a pas de droits politiques tels que l'égalité et la liberté. Cette thèse a pu influencer l'auteur anglais Thomas HOBBS dans son œuvre *Léviathan* où le sujet-citoyen doit se soumettre au souverain. Chez le second, c'est-à-dire, Jean-Jacques ROUSSEAU, le citoyen n'est plus un sujet au sens bodiniste, mais plutôt un individu. En effet, il distingue le citoyen du sujet et du peuple et, contrairement à Jean BODIN, il considère que le statut de citoyen emporte au moins trois attributs que sont la liberté, l'égalité et la moralité (bon citoyen).

Dans la théorie constitutionnelle contemporaine, la plupart des Constitutions consacrent le citoyen en lui reconnaissant des droits et des devoirs. A ce sujet, tout en consacrant son Titre

¹ PROTIERE Guillaume, « La démocratie représentative à l'épreuve des jurys citoyens », in *Politeia*, 2007, sur <https://hal.science>, consulté le 23 septembre 2025.

² GAROT Marie José, *La citoyenneté de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques juridiques », 1999, p. 21.

Il aux droits et devoirs de la personne humaine, la Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990 révisée par la Loi n° 2019-40 du 07 novembre 2019 dispose en son article 8 : « *La personne humaine est sacrée et inviolable. L'Etat a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à la formation professionnelle et à l'emploi* ». Ailleurs, tel n'est pas le cas si bien que dans le dernier paragraphe du Préambule de la [Constitution de la République togolaise du 06 mai 2024](#), le peuple togolais proclame : « *Les droits et devoirs fondamentaux des personnes et des citoyens sont proclamés dans une déclaration solennelle annexée à la présente Constitution dont elle fait partie intégrante* »³ ; ce qui autorise à souligner que le droit constitutionnel contemporain a pris en compte la théorie rousseauiste du citoyen, Jean-Jacques ROUSSEAU étant d'ailleurs considéré comme l'inventeur de la souveraineté populaire.

De l'autre, en droit international public, si l'Etat est considéré comme le principal sujet de ce droit, la place qu'y occupent l'individu et le citoyen a connu des mutations. Le rôle de l'individu est pendant longtemps considéré comme marginal dans ce droit. Le Droit International des Droits de l'Homme (DIDH) reconnaît la qualité et/ou la condition des personnes. Cette conception a généré les déclarations et les chartes des droits, notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) du 18 juin 1981. Dans la DUDH, la notion de citoyen se confond avec celle d'individu et de personne alors que dans la CADHP, cette notion est clairement distinguée de celle de l'individu. Mieux, le droit international public considère le citoyen comme le national d'un Etat donné. Il est rattaché à son Etat par un lien de nationalité, sous réserve de la situation des réfugiés et des apatrides, etc. En est-il de même en droit communautaire ?

En droit communautaire, la notion de citoyen s'appuie sur les conceptions juridiques qui découlent du droit international public. Ainsi, le citoyen communautaire est d'abord le citoyen d'un Etat membre d'une communauté economico-juridique ou juridico-économique. Ensuite, ce statut est accepté par le droit communautaire qui définit, à bien des égards, les modes d'acquisition ou d'accès à la citoyenneté communautaire. Dans cet ordre d'idées et conformément à l'état du droit dans les organisations d'intégration juridique et économique en Afrique subsaharienne, à l'instar de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁴, de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) ou de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la citoyenneté communautaire figure dans les textes juridiques. Pour preuve, l'article 1^{er} du Traité de la CEDEAO du 28 mai 1975 révisé le 24 juillet 1993 n'a pas défini la citoyenneté communautaire. Ce traité indique plutôt qu'est « *citoyen ou citoyens de la Communauté* » tout (s) ressortissant

³ Dernier paragraphe du Préambule de la Constitution de la République togolaise du 06 mai 2024.

⁴ Avec le retrait de trois (03) Etats du Sahel que sont le Burkina Faso, le Mali et le Niger qui ont créé la Confédération ou l'Alliance des Etats du Sahel (AES), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) compte actuellement onze (11) membres que sont : Bénin, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée Bissau, Libéria, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo. De ces 11 Etats, 05 sont anglophones (Gambie, Ghana, Libéria, Nigéria et Sierra Leone) ; 04 sont francophones (Bénin, Côte d'Ivoire, Sénégal et Togo) tandis que 02 sont lusophones (Cap Vert et Guinée Bissau).

(s) d'un Etat membre remplissant les conditions fixées par le Protocole portant définition de la citoyenneté de la Communauté »⁵. Cependant, la définition de la citoyenneté communautaire dans l'espace de la CEDEAO par le Protocole A/P3/5/82 du 29 mai 1982 portant Code de la citoyenneté de la Communauté ne permet pas de saisir juridiquement le sens de cette citoyenneté. A la vérité, ce Protocole s'est contenté d'énumérer en son article premier, les modes d'acquisition de cette citoyenneté. Le premier mode de cette acquisition est la nationalité soit par la descendance, soit par le lieu de naissance ou par option en cas d'adoption par un parent adoptif qui est un citoyen de la Communauté. Le second mode est la naturalisation d'origine ou par filiation. Il est donc évident qu'il n'est pas possible d'accéder à la citoyenneté communautaire par élection ou par tirage au sort. Au demeurant, en procédant à la codification de la citoyenneté communautaire, le Protocole de la CEDEAO précité comporte des limites certaines.

Face à un tel silence de ce Protocole, il faut admettre, sur le plan doctrinal, que la citoyenneté communautaire peut être définie comme la qualité conférée au citoyen possédant, quel que soit le procédé, la nationalité d'un Etat membre et qui lui permet de jouir des droits et de répondre des obligations attachées à cette qualité en droit communautaire. Cette conception est d'ailleurs celle qui découle du droit communautaire comparé, notamment le droit de l'Union Européenne (UE) puisque l'article 20 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE), Traité de Maastricht (Pays-Bas) de 1992, énonce : « *Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre* ». Cette prescription signifie que lorsqu'un citoyen n'a pas la nationalité d'un Etat membre d'une communauté d'Etats, il ne peut être considéré comme un citoyen de cette communauté et partant comme possédant la citoyenneté communautaire.

A partir de ce constat, la citoyenneté communautaire ne saurait être considérée comme un mythe. En effet, en littérature, un mythe se rapporte à une chose qui est dénuée de toute réalité. En philosophie, il relève du domaine du surnaturel et de l'imaginaire. En psychologie, un mythe concerne le fantasme. Dans son sens juridique, est considéré comme mythe, ce qui n'est pas saisi par le réalisme juridique. La citoyenneté communautaire n'est pas non plus une dignité.

Quoi qu'il en soit et ainsi définie, la citoyenneté communautaire ne doit pas être confondue avec, d'une part, le personnel d'une communauté, c'est-à-dire, les fonctionnaires internationaux à moins de les considérer *ut singuli* comme des citoyens⁶, d'autre part, les cas

⁵ La même définition se retrouve au niveau de l'article (Art.) 1^{er} du Protocole additionnel A/SP1/7/85 du 06 juillet 1985 signé à Lomé (Togo) au Protocole portant Code de conduite pour l'application du Protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 signé à Dakar (Sénégal) sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement au sein de la CEDEAO et dans les définitions données par le Protocole A/SP1/12/01 fait à Dakar (Sénégal) le 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 au sein de la CEDEAO.

⁶ Art. 20 du Traité de la CEDEAO signé à Lagos (Nigeria) le 28 mai 1975 et révisé à Cotonou (Bénin) le 24 juillet 1993.

de perte ou de déchéance de nationalité et donc de citoyenneté⁷, car dans ces cas, la personne qui perd sa nationalité ou qui en est déchue n'est plus citoyenne communautaire.

A la lumière de ces éclaircissements, l'intérêt théorique d'étudier la citoyenneté communautaire dans les espaces communautaires ci-dessus visés est de souligner les contours juridiques des politiques communautaires en matière de citoyenneté. Au niveau pratique, le citoyen communautaire peut être mieux informé de ses droits et ses devoirs et agir dans le sens du développement communautaire. Au plan pédagogique, l'étude du droit communautaire peut être renforcée en ce sens que le contentieux communautaire peut être mieux développé si la citoyenneté communautaire est bien comprise. Au niveau téléologique, la vie juridique communautaire dépendra, en partie, de l'effectivité de cette citoyenneté.

Aussi, à défaut de donner une vue exhaustive de l'état de la citoyenneté communautaire et de ses défis dans les organisations d'intégration économique précitées, convient-il de se limiter à l'exemple de la CEDEAO. Ce choix repose sur deux types de justifications dont, l'une, méthodologique, l'autre, dynamique. La justification méthodologique consiste dans l'emploi de la casuistique et de la méthode inductive, c'est-à-dire, de partir de l'étude d'une organisation communautaire particulière pour procéder à des généralités, surtout que la plupart des Etats membres de l'UEMOA sont aussi membres de la CEDEAO. Quant à la justification dynamique, elle résulte du pluralisme juridique observable au niveau de cette Communauté couplée à l'analyse comparative. En outre, la citoyenneté communautaire est appréhendée dans son ensemble, selon que le citoyen communautaire est le national d'un Etat, un étranger, un électeur, un opposant, un travailleur, un opérateur économique, un investisseur, un migrant, un réfugié, une victime de la violation des droits humains fondamentaux, un requérant ou un recourant, un membre des forces armées ou de sécurité publique surtout qu'en droit de la CEDEAO, « *Les personnels des forces armées et des forces de sécurité publique sont des citoyens bénéficiant de tous les droits reconnus aux citoyens par la Constitution sous les réserves édictées par leur statut spécial* »⁸.

La formalisation de la citoyenneté communautaire en Afrique subsaharienne produit-elle les effets escomptés ? Autrement dit, les fruits tiennent-ils la promesse des fleurs pour cette citoyenneté ? Dans la mesure où la citoyenneté communautaire est saisie par le droit, elle échappe au domaine du mythe. Sa normativisation ne règle pourtant pas tous les problèmes. C'est pourquoi, il sied de démontrer, une citoyenneté démythifiée (I) mais à effectivité discutée (II).

I- UNE CITOYENNETE DEMYTHIFIEE

La démythification est l'action de démythifier, c'est-à-dire, d'ôter le caractère de mythe à quelque chose. Appliquée à la citoyenneté, sa consécration juridique a contribué à valoriser

⁷ Art. 2 du Protocole A/P3/5/82 du 29 mai 1982 portant Code de la citoyenneté de la CEDEAO signé à Cotonou (Bénin).

⁸ Art. 21 du Protocole A/SP1/12/01 fait à Dakar (Sénégal) le 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 au sein de la CEDEAO précité.

le citoyen communautaire. Ce dernier bénéficie, par conséquent, d'un statut presque analogue dans la plupart des systèmes communautaires. Il en découle l'idée d'un citoyen-sujet communautaire consacré (A). Cependant, le droit communautaire n'étant pas fait que de règles, je m'emploierai, sur le plan de la doctrine juridique en matière communautaire, à combler les lacunes du législateur en déterminant les fonctions de la citoyenneté communautaire (B).

A- Un citoyen-sujet communautaire consacré

Dans la théorie juridique, un sujet de droit est une personne titulaire de droits et tenue d'obligations. Ces droits et ces obligations sont précisés par les textes juridiques. En droit communautaire, cette théorie s'applique au citoyen communautaire en sa qualité de sujet de droit.

D'une part et au titre des droits et libertés, en raison de l'acquisition de la citoyenneté communautaire, le citoyen communautaire bénéficie de certains droits, notamment les DCP et les Droits Economiques, Sociaux et Culturels (DESC). Ces droits et libertés garantis proviennent de trois (03) sources différentes que sont la législation conventionnelle, la jurisprudence communautaire et la doctrine juridique publiciste alors que leur protection juridictionnelle au niveau communautaire est assurée par la Cour de Justice de la CEDEAO (CJ-CEDEAO).

Dans la législation conventionnelle qui est la source principale desdits droits et libertés, et dans la gamme des droits civils, il y a incontestablement le droit à la vie ; le droit à la liberté et le droit à la sécurité. Dans le contexte du droit communautaire originaire, ces droits sont élargis au droit de résidence ; au droit d'établissement et au droit à la libre circulation de tout citoyen communautaire. S'y ajoutent, d'un côté, le droit à l'entrée et au séjour sur le territoire d'un Etat membre d'une Communauté qui s'applique particulièrement aux migrants lorsqu'ils sont des citoyens de la Communauté, de l'autre, le droit à la jouissance et à l'exercice des droits fondamentaux de l'homme qui sont reconnus aux migrants. Il y a aussi le droit à un délai raisonnable de rentrer dans leurs Etats d'origine dont bénéficient les personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion ou de refoulement aux frontières. Sur le plan politique, doit être mentionné le droit à la participation électorale lequel comprend le droit d'élire et d'être élu aux élections communautaires ou aux élections locales de l'Etat de résidence d'un citoyen communautaire ; le droit à la pétition lequel permet de saisir les instances communautaires, notamment le Parlement communautaire ; le droit à la protection diplomatique et consulaire d'un autre Etat membre en dehors d'une Communauté ou d'une Union, etc. En matière économique, tout citoyen communautaire jouit du droit de propriété et du droit au travail. A ces DCP et DESC, il ne saurait être omis de mentionner, le droit du citoyen communautaire de se pourvoir devant les juridictions communautaires pour que sa cause soit entendue. Ce droit inclut donc le droit à une Cour communautaire impartiale, le droit à un recours effectif devant une telle Cour et le droit à un délai raisonnable de jugement conformément à l'article 7 de la CADHP précitée.

Dans l'espace de la CEDEAO, ces droits ne sont pas énumérés par le Protocole portant Code de la citoyenneté de la Communauté précité. Ils sont repérables dans d'autres mécanismes

juridiques de ladite Communauté. Au nombre de ces mécanismes, il y a, d'abord, la CADHP précitée, notamment en ses articles 4, 6, 7, 14 et 15 respectivement pour le droit à la vie, le droit à la liberté et à la sécurité, le droit au juge, le droit de propriété et le droit au travail. Ensuite, le Protocole A/P1/5/79 du 29 mai 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement au sein de la CEDEAO complété par le Protocole additionnel A/SP1/7/85 du 06 juillet 1985 au Protocole portant Code de conduite pour l'application du Protocole du 29 mai 1979 a ajouté d'autres droits puisque les citoyens de la Communauté « *ont le droit d'entrer, de réaliser et de s'établir sur le territoire des Etats membres* »⁹. Le droit de résidence est « *le droit reconnu au citoyen, ressortissant d'un Etat membre de demeurer dans un Etat membre autre que son Etat d'origine et qui lui délivre une Carte ou un Permis de Résidence pour y occuper ou non un emploi* »¹⁰ alors que le droit d'établissement s'entend du « *droit reconnu à un citoyen, ressortissant d'un Etat membre, de s'installer ou de s'établir dans un Etat membre autre que son Etat d'origine, d'accéder à des activités économiques, de les exercer ainsi que de constituer et de gérer des entreprises notamment des sociétés dans les conditions définies par la législation de l'Etat membre d'accueil pour ses propres ressortissants* »¹¹.

En tant que source interprétative du droit communautaire général comme spécial, formel ou matériel, la jurisprudence communautaire, notamment la jurisprudence constante de la CJ-CEDEAO renforce la consécration du citoyen communautaire et de ses droits par leur protection. Par exemple, c'est le cas en matière de garantie du droit à la justice du citoyen communautaire¹², de protection de l'interdiction de l'esclavage¹³ ; de défense de faits évoqués se rapportant aux droits de l'homme¹⁴ ; de protection du droit de propriété d'une citoyenne¹⁵. S'y ajoutent, la garantie du droit au recours et à l'accès à la justice d'une citoyenne¹⁶, du droit à la liberté, de la liberté de circulation¹⁷, du droit à la vie¹⁸ et plus généralement du constat de la violation de l'article 7 de la CADHP précitée¹⁹. Dans ces cas, les citoyens communautaires bénéficient, non seulement d'une satisfaction morale, mais aussi quelques fois d'une réparation de la violation de leurs droits surtout quand les arrêts de la CJ-CEDEAO sont effectivement

⁹ Art. 2.1 du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement au sein de la CEDEAO précité.

¹⁰ Art. 1^{er} du Protocole additionnel au Protocole portant Code de conduite pour l'application du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement au sein de la CEDEAO précité.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cour de Justice de la CEDEAO (CJ-CEDEAO), Arrêt n° ECW/CCJ/APP/11/09 du 17 novembre 2009, *Hissein HABRE c/ République du Sénégal*. - CJ-CEDEAO, Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/15/25 du 20 mars 2025, *SATTA LAMIN BALYA c/ République de Sierra Leone*.

¹³ CJ-CEDEAO, Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/08/08 du 27 octobre 2008, *Dame Hadidjatou MANI KORAOU c/ République du Niger*.

¹⁴ CJ-CEDEAO, Décision n° ECW/CCJ/RUL/05/11 du 1^{er} janvier 2011, *Private ALIMU c/ Nigeria*.

¹⁵ CJ-CEDEAO, Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/12/19 du 28 février 2019, *Nancy BOHN-DOE, citoyenne et ancienne première dame du Libéria c/ La République du Libéria*.

¹⁶ CJ-CEDEAO, Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/15/25 du 20 mars 2025, *SATTA LAMIN BALYA c/ République de Sierra Leone* précité.

¹⁷ CJ-CEDEAO, Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/31/25 du 15 mai 2025, *Moses ABIODUN (Requérant) c/ République Fédérale du Nigéria (Etat défendeur)*.

¹⁸ CJ-CEDEAO, *Judgment No n° ECW/CCJ/JUD/08/25 of 28 February 2025, PORTIA OTTO ALAGBA and 2 others v/ Federal Republic of Nigeria*.

¹⁹ CJ-CEDEAO, Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/03/25 du 13 février 2025, *Monsieur Edwin LENYIE et 25 autres c/ L'Etat fédéral du Nigéria*.

exécutés. L'exercice de cette fonction juridictionnelle permet à la CJ-CEDEAO de faire recours à l'argument de droit comparé en contentieux communautaire par la mobilisation des précédents étrangers ou des solutions jurisprudentielles étrangères, notamment les arrêts de la Cour de Justice de l'UE (CJUE)²⁰.

Du point de vue de la doctrine juridique publiciste, son apport en tant que source secondaire mais théorique et technique dans la consécration de ces droits tient dans l'énumération de certains d'entre eux. Je pense donc qu'aux droits et libertés ci-dessus cités, il faut compléter le droit à l'égalité et à non-discrimination ; le droit à la libre circulation ou la liberté de circuler applicables aux personnes, aux biens, aux capitaux et aux services, sur le territoire communautaire sous réserve des barrières douanières, des contrôles frontaliers (obligation de visas d'entrée, de détention de passeports divers, documents de voyage, certificats nationaux ou internationaux de vaccination ou de titres de séjour, etc.) ou des cas de fermeture des frontières pour motif de sécurité intérieure. Il faut encore ajouter les droits numériques des citoyens communautaires. A l'heure de la dématérialisation des procédures communautaires, du numérique et de la digitalisation, ces droits ne peuvent pas être ignorés. Ils regroupent, entre autres, le droit à l'image, le droit à la consultation numérique, le droit à la recherche numérique, la liberté du vote électronique²¹, etc.

D'autre part et s'agissant des obligations, celles-ci sont édictées aux citoyens communautaires. Toutefois, il en existe qui incombent aux Etats membres dans la prise de mesures administratives visant ces citoyens. Du côté des citoyens, il faut souligner que le citoyen de la CEDEAO lorsqu'il est un migrant désireux de résider ou de s'établir dans un Etat membre autre que son Etat d'origine, est tenu de « *remplir les conditions prescrites par les dispositions des différents protocoles sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement et relatives à son entrée, à sa résidence ou à son établissement* »²². Pour ce qui est des Etats membres, ils sont astreints au respect de certaines règles juridiques en matière d'expulsions et/ou de rapatriement de personnes en situation irrégulière, lesquelles doivent bénéficier de la notification²³ des mesures qui les concernent. En cas d'expulsion, l'Etat a l'obligation de garantir la sécurité des citoyens expulsés et celle de leur famille²⁴. A ces obligations communautaires, il faut compléter celles qui découlent des énonciations constitutionnelles de chaque Etat membre concernant le respect de la Constitution, des lois et des règlements ainsi que des autorités légalement établies.

Des développements ci-dessus, il apparaît une évidence. Le droit communautaire applicable à la citoyenneté communautaire d'une manière générale, à cette citoyenneté dans

²⁰ CJ-CEDEAO, Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/03/13 du 22 février 2013, *Simone Ehivet et Michel Gbagbo c/ République de Côte d'Ivoire*.

²¹ AKEREKORO Hilaire, « La protection des droits numériques des personnes physiques en Afrique », publié le 10 septembre 2021 sur <http://www.lexautemsemita.com/archives/> et consulté en version physique le 25 septembre 2025.

²² Art. 4 du Protocole additionnel au Protocole portant Code de conduite pour l'application du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement au sein de la CEDEAO précité.

²³ Art. 11.1 du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement au sein de la CEDEAO précité.

²⁴ Art. 11.3 du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement au sein de la CEDEAO précité.

l'espace de la CEDEAO en particulier, ne se limite pas au seul Code de la citoyenneté. Il concerne plus largement le bloc de conventionalité communautaire, en l'occurrence, les traités et leurs protocoles d'application²⁵. Aussi, en fonction du domaine d'intervention de ces protocoles, ce droit emprunte-il à différentes matières juridiques dont la nationalité, la migration, les élections, les droits de l'homme, la gestion administrative, etc. Au surplus, les fonctions de la citoyenneté communautaire doivent être déterminées.

B- Des fonctions de la citoyenneté déterminées

Dans l'analyse fonctionnelle ou fonctionnaliste du droit, tout concept ou toute notion juridique a non seulement une signification mais aussi une ou des fonctions. Cette analyse présente l'avantage de mettre en exergue les limites des prescriptions communautaires et de dégager les apports de la doctrine juridique à la compréhension de l'ordre juridique communautaire et au développement du droit communautaire.

En effet, à la lecture des textes juridiques qui régissent la citoyenneté communautaire, il n'apparaît nulle part la précision des fonctions d'une telle citoyenneté. Dans la plupart des cas, ces textes n'explicitent pas lesdites fonctions qui sont pourtant d'une utilité certaine pour la théorie et la pratique du droit communautaire. A la vérité, la connaissance des fonctions de cette citoyenneté permet d'approfondir scientifiquement l'étude de ce droit alors que, sur le plan pratique, ses praticiens, notamment les juges communautaires peuvent tirer un grand profit de l'étude de ses fonctions pour mieux exercer leur office.

Je pense personnellement que les fonctions de la citoyenneté communautaire peuvent être déduites des droits, libertés et devoirs conférés aux citoyens communautaires. Par effort de systématisation, ces fonctions peuvent être réparties en deux catégories dont les fonctions de protection et celles de participation.

Dans les fonctions de protection, il faut ranger la protection du citoyen lui-même et sa part dans la protection des droits et libertés des citoyens communautaires ainsi que sa contribution à la protection des institutions de type communautaire. Dans le premier cas, les droits et libertés reconnus aux citoyens communautaires favorisent leur protection. C'est le cas en matière d'expulsion des migrants ou de la protection des réfugiés sur le territoire d'un Etat membre d'une Communauté. Dans les deux derniers cas, il s'agit d'une protection citoyenne de type social ou associatif et non juridictionnel. Par la part du citoyen dans la protection des droits et libertés des citoyens communautaires, le citoyen communautaire est supposé mener une vie associative ou non pour défendre ses droits et libertés et ceux d'autrui. Par sa contribution à la protection des institutions de type communautaire, le citoyen peut bien protéger ces institutions y compris les Cours de justice communautaires en évitant de porter atteinte à leur bon fonctionnement et en s'abstenant des cas d'outrages publics, notamment

²⁵ AKEROKORO Hilaire, « La méthodologie du droit communautaire dans une perspective africaine », Communication au Colloque du Département de droit public de la Faculté de Droit et de Science Politique (FADESP) de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) tenu au campus universitaire d'Abomey-Calavi le 13 décembre 2024 sur le thème « *Les métamorphoses du droit communautaire en Afrique* », inédit, p. 7.

l'outrage aux juges communautaires. Le droit à la citoyenneté communautaire est ainsi exercé dans un sens positif qui promeut l'Etat de droit communautaire lequel peut connaître un renforcement par l'exercice citoyen des fonctions de participation.

Dès lors, dans les fonctions de participation, il faut distinguer les fonctions de participation démocratique et celles de participation à la vie économique d'un Etat ou de plusieurs Etats membres d'une Communauté. Les fonctions de participation démocratique sont celles qui permettent d'expérimenter les droits communautaires électoraux et la démocratie communautaire. Ainsi, les droits et libertés du citoyen communautaire lui permettent de participer au fonctionnement des institutions communautaires, notamment par la désignation des élus communautaires. Pour que cette participation soit effective et fréquente, il faut que soient organisées, à échéance régulière, des élections communautaires pouvant lui permettre d'exprimer valablement ses suffrages. En conséquence de l'exercice de cette fonction de participation, le citoyen peut également mettre en œuvre une seconde fonction sous-jacente qu'est la fonction de contestation des opérations électorales au niveau communautaire.

Quant aux fonctions de participation citoyenne à la vie économique d'un ou de plusieurs Etats membres d'une Communauté, elles découlent de l'octroi des droits d'entrée, de séjour, de résidence et d'établissement qui ont une forte incidence économique. En effet, les citoyens communautaires, qui sont des opérateurs économiques, peuvent investir dans l'économie d'un ou de plusieurs Etats membres par la création d'entreprises ou de sociétés privées soumises au droit de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) ou aux droits nationaux en tenant compte des spécificités nationales selon le cas. Ici, l'exercice de cette fonction est sujet à certaines contraintes. C'est le cas du paiement des impôts (à moins que le citoyen communautaire investisseur ne bénéficie d'exonérations ou d'exemptions fiscales), des loyers et des salaires ; du règlement des primes d'assurances et des intérêts bancaires lorsqu'il souscrit à des contrats d'assurances ou fait des prêts bancaires.

Sur le plan de la théorie du droit, il ressort de ces détails que la citoyenneté communautaire n'est pas dénuée de tout lien avec la démocratie libérale et l'Etat de droit communautaire de même que les choix économiques des Etats, surtout pour ceux d'entre eux qui expérimentent l'économie de marché, avec une grande ouverture au secteur privé productif. En tant que communauté économique devenue communauté economico-politique grâce à la révision de son Acte constitutif à Cotonou (Bénin) en 1993, la CEDEAO y a tout intérêt pour le développement des échanges sur le marché commun.

En synthèse, considérer la citoyenneté communautaire comme un mythe ne résiste pas à la controverse scientifique à l'aune des arguments juridiques ci-dessus développés. Peut-elle au moins être prise pour une réalité ? Rien n'est sûr, car son effectivité est discutée.

II- UNE CITOYENNETE A EFFECTIVITE DISCUTEE

L'effectivité de la citoyenneté communautaire suppose sa réalité et vice versa. Au-delà de son caractère formel, cette effectivité ne peut être appréciée que si les dispositions communautaires sont réellement mises en œuvre. C'est donc à l'aune de la pratique du droit

communautaire originaire comme dérivé qu'il faut l'identifier. Néanmoins, dans cette pratique, l'existence de difficultés, de handicaps et de barrières diverses fait que cette citoyenneté est biaisée (A). Une fois cet aspect de l'analyse mis en lumière, il est ensuite montré que le non exercice de certains droits garantis aux citoyens communautaires donne de voir une citoyenneté infructueuse (B).

A- Une citoyenneté biaisée

L'exercice effectif des droits attachés à la citoyenneté communautaire bute contre de gros handicaps qui en limitent les effets. En réalité, il existe des facteurs qui restreignent fortement cette effectivité. Parmi ces facteurs, certains sont liés à l'espace communautaire. D'autres sont intrinsèques au contexte national de chaque Etat.

Dans la première catégorie de contraintes, il faut lister celles qui se rapportent à la communicabilité du droit communautaire et à la mise en œuvre des politiques communautaires.

Dans un premier temps, il faut reconnaître que le droit communautaire ne fait pas l'objet d'une communication suffisante devant permettre aux citoyens communautaires d'être informés de leurs droits et de leurs devoirs pour les exercer effectivement et efficacement. Sur le continent africain, les ensembles économiques sous régionaux ne semblent pas tenir compte des réalités sociales pour diffuser le droit communautaire produit. Aujourd'hui, même s'il existe des Journaux Officiels (JO) des Communautés et l'avènement du numérique, bien des efforts restent encore à faire pour toucher un grand nombre de personnes qui n'ont pas accès à ces moyens d'information et de communication. La numérisation du droit communautaire ne profite qu'aux citoyens instruits et ayant les moyens nécessaires et les aptitudes pour s'informer et se former. Par exemple, dans le domaine du droit au recours effectif devant les juridictions communautaires, plus la communicabilité du droit communautaire sera accentuée avec des moyens appropriés et adéquats, plus la fréquence d'introduction des recours sera augmentée même si l'acceptation du ministère d'avocat est déjà une avancée. Mieux les décisions de ces juridictions seront comprises et assimilées, mieux les citoyens communautaires seront enclins à les saisir pour le développement de la justice communautaire.

Dans un second temps, les politiques communautaires souffrent d'une mise en œuvre douteuse. La souveraineté nationale qui appartient au peuple continue de constituer, dans certains cas, un rempart contre l'intégration économique, voire juridique. Les prérogatives attachées à l'exercice de cette souveraineté, notamment les pouvoirs régaliens sont des blocages incontestables à la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services. L'exemple le plus topique est celui de la sécurité intérieure au nom de laquelle les citoyens communautaires voient leurs droits bafoués. Les politiques et les stratégies de gestion des frontières n'offrent pas toujours des garanties suffisantes de sécurité aux citoyens lors des passages des frontières. Dès lors, la surveillance de certains postes-frontières débouche sur des scènes de violences frontalières entre les services compétents des Etats et les citoyens qui doivent traverser les frontières. Au lieu d'être des moyens effectifs de gestion efficace de la mobilité des citoyens communautaires, les frontières deviennent ainsi des obstacles à la cohésion communautaire et à la confiance réciproque entre les citoyens.

Dans la seconde catégorie de contraintes, celles qui tiennent au contexte national de chaque Etat membre d'une Communauté, il subsiste des pratiques politiques et économiques qui ne favorisent pas l'effectivité de la citoyenneté communautaire. Sont visées ici les pratiques nocives de répression des opposants et des opérateurs économiques nationaux qui n'ont d'autres choix que d'aller s'installer hors du continent africain. Dans ces circonstances, le droit de résidence, le droit d'établissement, le droit d'entrée et celui au séjour ne peuvent être exercés dans la réalité. Cette tendance réduit la marge de manœuvre du droit communautaire sur les territoires des Etats membres.

Dans le même ordre d'idées, les politiques fiscales nationales excessives constituent des goulots d'étranglement pour les citoyens communautaires qui sont des opérateurs économiques. Une forte pression fiscale risque de faire fuir les capitaux étrangers. Ce constat amer est amplifié par le défaut d'implication effective des citoyens communautaires dans la démocratie communautaire ; ce qui est révélateur d'une citoyenneté infructueuse.

B- Une citoyenneté infructueuse

Pour qu'elle fonctionne de façon optimale, la démocratie communautaire veut que les citoyens communautaires puissent participer effectivement aux choix des élus lors des élections communautaires. Hélas ! Tel n'est pas exactement le cas en Afrique contrairement à ce qu'offre le droit communautaire comparé, notamment au sein de l'UE. En effet, dans l'espace de la CEDEAO, les députés de la Communauté sont issus des parlements nationaux dans la mesure où ce sont les élus parlementaires de chaque Etat membre qui procèdent, *intra-muros*, à l'élection de leurs collègues devant siéger comme membres dans les parlements communautaires. Il s'agit de la mise en œuvre d'un système de démocratie représentative dans lequel les députés communautaires sont élus par les grands électeurs. Dans ce système, qui n'a rien d'une démocratie communautaire directe, les citoyens communautaires s'effacent. Ils sont même inexistantes puisqu'il n'y a pas de listes électorales les concernant. Ils ne peuvent pas participer à des campagnes électorales communautaires pour soutenir tel ou tel candidat ou liste de candidatures.

La CEDEAO reste et demeure la CEDEAO des Etats membres et des peuples ouest-africains. Elle n'est pas entièrement une CEDEAO des citoyens, car la citoyenneté communautaire dans cet espace est très limitée. Le citoyen communautaire n'est pas non plus autorisé à tout faire. Ce système est donc à l'opposé de ce qu'offre le droit communautaire de l'UE.

Dans l'UE, la démocratie communautaire est une réalité et connaît une effectivité. Sur ce plan, l'Afrique subsaharienne est en retrait par rapport à l'Europe communautaire. Lors des élections européennes au cours desquelles il faut élire les membres du Parlement européen, les citoyens européens s'expriment réellement et effectivement à travers leurs suffrages. Ces élections leur offrent la possibilité de participer au débat électoral et de faire fonctionner la démocratie représentative à l'échelle communautaire. Ce faisant, ils contribuent au développement du droit communautaire des élections qui comprend une bonne dose de règles et de principes issus du droit international des élections. Leurs intérêts sont censés être pris en

compte au niveau européen contrairement à ce qui se passe en Afrique en général, dans l'espace de la CEDEAO en particulier, où les citoyens communautaires ne peuvent directement exprimer leurs choix électoraux.

Dans ces conditions, la citoyenneté communautaire dans l'espace de la CEDEAO et dans les autres espaces communautaires ouest africains, notamment ceux de la CEMAC et de l'UEMOA, connaît un recul déplorable. Le droit d'élire et d'être élu reconnu par le droit communautaire théorique peine à être traduit dans la réalité. Les représentants nationaux continuent la représentation des citoyens au niveau communautaire empêchant toute possibilité d'action directe de ces derniers sur le plan et sur le champ de la politique communautaire.

CONCLUSION

Dans cette étude sur la citoyenneté communautaire dans l'espace de la CEDEAO, il s'est agi de réfléchir au caractère mythique ou réel de cette citoyenneté. Au fil des développements, l'analyse a montré que la citoyenneté en question ne constitue pas un mythe. Sa réalité est soutenable. Néanmoins, ce qui suscite des doutes et des nuances est son effectivité.

Fondée sur des textes juridiques supranationaux, cette citoyenneté est démythifiée, car elle implique un statut juridique fait de droits, de libertés et de devoirs pour chaque citoyen communautaire. Les droits et libertés de ce dernier sont garantis par le bloc de conventionalité communautaire tandis que leur garantie juridictionnelle relève des compétences de la CJ-CEDEAO pour cet espace communautaire en particulier et des Cours de justice communautaires en général. Au-delà donc de la fonction d'interprétation et d'application du droit communautaire originaire comme dérivé confiée à la CJ-CEDEAO, celle-ci apporte une contribution remarquable à la protection des droits des citoyens communautaires tout en statuant sur sa compétence dans le cadre de l'exercice de ses fonctions juridictionnelles et contentieuses.

En outre, par effort de systématisation doctrinale, cette étude s'est évertuée à faire ressortir les fonctions de la citoyenneté communautaire. L'avenir du droit communautaire en dépend dans la mesure où ce droit ne peut plus être étudié en méconnaissance de telles fonctions. L'analyse fonctionnaliste de cette citoyenneté contribue ainsi à une meilleure compréhension et même, dans une certaine mesure, à la communicabilité de ce droit.

Sur le plan de son effectivité, la citoyenneté communautaire est discutée. Deux types d'arguments militent en faveur de ce constat : d'une part, une citoyenneté biaisée, d'autre part, une citoyenneté infructueuse. A la vérité et dans la pratique, cette citoyenneté n'est effective qu'en partie en raison de contraintes et de difficultés tenant aux exigences de la souveraineté des Etats en matière de politique et de sécurité intérieure. Il est déplorable qu'en comparaison avec le droit communautaire européen, les citoyens communautaires des ensembles économiques sous régionaux ouest africains ne puissent pas participer directement à l'élection des députés des Parlements communautaires. Il s'agit là d'un défi du droit communautaire contemporain en Afrique que les Etats doivent relever en revoyant, par exemple, le Code de la citoyenneté communautaire de la CEDEAO de sorte à l'adapter aux évolutions contemporaines

du droit. Au titre de ces évolutions, il faut signaler l'influence du numérique sur la vie des citoyens communautaires. Au plan juridique, elle entraîne l'existence et la reconnaissance de droits numériques à ces citoyens et l'adaptation de la justice communautaire aux apports du numérique. La jurisprudence communautaire peut en sortir grandie.

