

*Décloisonner les territoires et les politiques sectorielles
pour impulser des dynamiques citoyennes
transnationales*

Luc Marius IBRIGA

Maître Assistant de droit public
UFR/SJP-Université OUAGA II

Introduction

« Il y a, aujourd'hui, deux types de pays dans le monde : ceux où le gouvernement a peur de la population et ceux où la population a peur du gouvernement » (Amos R.E. . Pinchot cité par Hencken, 1952 : 486).

Ces mots du Pr Pinchot résument à la perfection la situation des peuples dans la construction d'un monde de plus en plus interpénétré dans lequel les interdépendances ne sont pas toujours source de solidarité.

En effet, un examen des évolutions sur la scène internationale instruit que la tendance dans les relations économiques n'est point au triomphe des particularismes, mais plutôt au renforcement des interdépendances. Partout et à des degrés divers, des regroupements à caractère économique s'opèrent et ou se consolident. A l'évidence, l'air du temps est à l'intégration économique. Une intégration dont la nécessité ne se discute plus, surtout pour les pays peu développés qui, au vue de l'ampleur des crises qui les secouent, encourent, sans cette option, la pérennisation de leurs marginalités politiques et économiques.

Cependant, au-delà de cette vérité qui fonde la légitimité de l'intégration économique régionale, la difficulté affleure dès qu'il s'agit de dépasser le slogan politique pour traduire l'idéal dans les faits. C'est que l'œuvre d'intégration n'est pas une sinécure. Œuvre d'éducation et de persuasion, l'intégration régionale est assurément une œuvre de longue haleine. Elle est à la fois un enjeu et un péril. Enjeu politique majeur, l'intégration économique l'est du fait des abandons partiels de souveraineté qu'elle implique ; opération périlleuse elle l'est aussi car sa réalisation suppose des sacrifices à court terme alors que les gains tangibles ne s'inscrivent eux que dans le long terme. Il importe donc d'avoir une claire vision des exigences du processus d'intégration afin de bien mesurer la portée des engagements pris et de mettre nos comportements en adéquation avec eux ce d'autant plus que, et l'expérience des divers processus d'intégration en Afrique de l'Ouest l'atteste, le marché commun a toujours joué les arlésiennes ayant constitué la pierre d'achoppement, la falaise contre laquelle sont venues mourir les vagues successives de projets d'intégration. Il en résulte que l'intégration s'accommode mal des approches émotionnelles ; elle exige une lucide adhésion.

C'est à ce nécessaire discernement qu'entend contribuer le présent exposé qui porte sur « *le décloisonnement des territoires et des politiques sectorielles pour impulser des dynamiques citoyennes transnationales* »

Le concept d'intégration, faut-il le rappeler, se définit comme un processus par lequel deux ou plusieurs Etats cherchent à éliminer les barrières

discriminatoires existant entre eux, dans le but d'établir un espace économique unique. L'objectif visé est donc la réalisation d'une aire géographique unique se substituant à la diversité des aires géographiques nationales qu'elle fusionne, aire soumise à des règles destinées à réaliser une économie de marché. Ce qui suppose que soient assurées les conditions d'une libre circulation des marchandises et celles de leurs échanges concurrentiels et que les principes de libre circulation et de non-discrimination soient étendus aux personnes, aux capitaux, aux services et à l'établissement. C'est dire que la concrétisation d'un projet d'intégration se mesure à l'aune de l'effectivité de ces libertés.

Quel est le degré de l'intensité citoyenne dans les constructions communautaires en cours ? Que faire pour que les processus d'intégration soient portés par une dynamique véritablement citoyenne ? Telles sont les interrogations auxquelles la présente communication tentera de répondre en dressant dans un premier temps un état des lieux (II) et en proposant des pistes de réflexion pour l'action (III). Mais au préalable, il convient de s'accorder sur le sens des concepts en présence (I)

D)- LES PREALABLES CONCEPTUELS

Deux concepts méritent d'être précisés avant tout intérêt à la thématique du décroisement des territoires. Ce sont ceux d'intégration (A) et de citoyen (B)

A)- LE CONCEPT D'INTEGRATION

Que recouvre le concept d'intégration ?

La réponse à pareille interrogation n'est pas, aisée. En effet la multiplication des disciplines qui recourent à ce mot lui a conféré une grande flexibilité et lui enlève en même temps de la rigueur. Jadis utilisé que dans les sciences mathématiques le terme a peu à peu envahi la philosophie, la psychologie l'économie politique etc. Il y'a ainsi difficulté à définir une notion dont la pluridisciplinarité embarrasse.

Au-delà de ce caractère polysémique, l'intégration reste un concept polymorphe et multidimensionnel. Selon la perspective envisagée il est possible de distinguer :

*** Au plan interne**

L'intégration nationale ou sociale qui revêt deux formes essentielles qui sont, selon le degré d'intégration (Ferdinand TÖNNIES) :

- la société dans laquelle les relations sont basées sur l'intérêt et où continuent de prévaloir un état de tension dû aux intérêts particuliers en concurrence (Gesellschaft) ;
- et la communauté ou nation qui est fondée sur le sentiment, la spontanéité l'instinct et qui débouche sur des relations attentives, confiantes et intimes (Gemeinschaft).

Du fait du découpage arbitraire et artificiel des frontières par les colonisateurs la quasi-totalité des Etats africains sont à la recherche de cette seconde forme d'intégration puisque les frontières étatiques ne correspondent pas à une Nation mais à une réalité plurinationale / ce sont des proto-nations. Cette caractéristique explique en partie le recours au parti unique dans les premières années des indépendances pour forger une conscience nationale fédérative ou substitutive.

* Au plan international

L'intégration à ce niveau se relève comme relevant des relations internationales et implique par conséquent l'existence d'entités souveraines distinctes. Deux perspectives sont à envisager : Les perspectives politique et économique.

* *La perspective politique*, conduit à l'intégration politique qui renvoie à la notion de fédéralisme avec les deux stades du processus fédérateur que sont la confédération et la fédération.

* *La perspective économique* débouche, elle, sur l'intégration économique et c'est elle qui nous intéresse.

Même réduite à la seule perspective économique, la notion reste fluctuante. La multiplicité des paramètres à prendre en compte et la variété des angles d'approches rendent, vaine, en effet, toute tentative d'appréhension globale d'un phénomène complexe, au confluent de l'économie, de la sociologie et de la politique.

Cet état de fait a conduit, par lucidité, à admettre l'inexistence d'une définition unanimement acceptée.

Mais s'il fallait risquer une définition celle proposée par M. Rudolf BYSTRICKY serait la plus appropriée. Pour cet auteur : "*l'intégration constitue l'étape particulière où le processus objectif de l'internationalisation de la vie économique se combine à un processus subjectif. Ce phénomène subjectif réside dans la volonté politique des Etats participants de créer de nouvelles structures*

économiques et juridiques permettant de régler les problèmes, au nombre toujours croissant, qui sont insolubles au sein des Etats pris individuellement".

Cette définition par son caractère explicatif permet de comprendre que l'intégration économique n'ait de la nécessité.

Tant que les Etats Africains auront le sentiment de pouvoir s'en sortir tout seuls, l'intégration africaine ne se réalisera pas car malgré l'existence des conditions objectives il manquera l'essentiel, les conditions subjectives c'est à dire le sentiment d'interdépendance et de solidarité.

En la matière la diversité des expériences au plan mondial. Cette diversité d'expériences n'obéit pas à un caprice, mais correspond à un impératif imposé par la réalité politique et économique.

Mais en tant que phénomène économie politique de l'après seconde guerre mondiale, l'intégration économique en a reçu l'empreinte au point de cristalliser, l'antagonisme idéologique entre les deux blocs capitaliste et socialiste. D'où les deux grands types d'intégration que sont :

- L'intégration capitaliste ou intégration par le marché
- L'intégration socialiste ou intégration par la production

A côté de ces deux grands modèles à fait jour un troisième type : l'intégration par les organisations.

Les critères de différenciation entre ces différents types sont au nombre de deux : les acteurs de l'intégration et l'échelle de l'intégration.

L'intégration capitaliste ou intégration par les échanges relève d'une conception libérale. L'intégration à ce niveau s'analyse comme une opération de soustraction s'identifiant à l'élimination des entraves à la circulation des marchandises. La libéralisation des échanges commerciaux est le vecteur essentiel et par excellence de l'intégration économique. La mondialisation est l'aboutissement d'une telle approche.

Les agents de l'intégration, ce sont les opérateurs économiques et celle-ci est envisagée à l'échelle micro-économique, les Etats n'intervenant qu'à posteriori pour arbitrer le jeu de la concurrence. L'objectif étant de créer à terme un marché unique. En tant que processus l'intégration par le marché présente plusieurs stades.

Ainsi on peut distinguer

- *La zone de préférence douanière* dans laquelle les droits de douanes ne sont pas supprimés mais seulement abaissés ;
- *La zone de libre échange* où les droits de douanes sont supprimés dans les échanges entre membres mais chacun reste libre de sa politique douanière avec les états tiers ;
- *L'union douanière* qui est une zone de libre échange plus une réglementation du commerce avec les tiers par l'institution d'un tarif extérieur commun.
- *Le marché commun* qui est une union douanière complétée par la libéralisation des facteurs de production (travail-capital)
- *L'union économique* qui est un marché commun accompagné d'une harmonisation des politiques économiques financières sociale et monétaire des Etats.
- *L'intégration économique* qui est un marché commun plus une unification des politiques économiques.

L'intégration socialiste ou intégration par la production relève quant à elle d'une conception volontariste. Elle est conçue à l'échelle macro-économique et les acteurs principaux sont les Etats. Le but visé est de réduire l'extraversion vis à vis de l'économie mondiale de réaliser une plus grande cohérence de l'appareil productif par des politiques dirigistes et planifiées en vue d'élever l'autonomie collective de la zone d'intégration. Elle aboutit à une spécialisation des Etats membres par une division systématique du travail. D'où le recours à la co-production avec le système des pôles de développement et à la logique de substitution à importation par une politique protectionniste et la mise en place de mécanismes de redistribution.

Quant à l'intégration par les organismes et associations, elle relève d'une conception organisationnelle. Il s'agit ici de l'application de l'idée d'engrenage consistant par des règles initiatives, des modes de coordination, et des acteurs de créer une dynamique intégrative par le bas susceptible d'asseoir des interdépendances durables. Conception néo-fonctionnaliste, elle privilégie les acteurs collectifs : OIG - ONG, Clubs - Formes etc. Elle se situe ainsi à l'échelle méso-économique

Cependant et par delà les spécificités de chacun des types, il est possible de dégager 3 caractéristiques communes à toute forme d'intégration à savoir que toute intégration repose sur :

- la liberté totale de circulation des marchandises entre les Etats membres ;

- une certaine spécialisation des Etats ;
- une certaine discrimination à l'encontre des tiers

Elle implique de ce fait et à la fois :

- des interdépendances régionales ;
- des régulations régionales ;
- et une coopération fonctionnelle

Tels sont les éléments de précision qui étaient nécessaires pour comprendre le concept d'intégration.

B)- LE CONCEPT DE CITOYEN

Rappelons brièvement ce qu'est « être citoyen ou citoyenne » ?

La condition citoyenne pleine et entière suppose la réunion de trois conditions : une condition préalable, une condition nécessaire, une condition substantielle.

- La condition préalable : la possession de la nationalité

La citoyenneté consiste en tout premier lieu en l'octroi aux individus d'une identité collective : la nationalité. C'est en cela que la condition citoyenne transforme les individus isolés en une communauté. Au-delà de cette précision, il y a lieu de relever que pour être reconnu citoyen(enne), il faut, en plus de la nationalité, avoir la pleine possession de la qualité de sujet de droit.

- La condition nécessaire : la possession de la qualité de sujet de droit

La condition citoyenne se révèle donc une réalité à double facette comportant un aspect civil – la reconnaissance de prérogatives et d'obligations – et un aspect civique – le droit de participation. C'est en cela que le citoyen diffère du serf taillable et corvéable à merci.

- La condition substantielle : l'exercice effectif des droits et devoirs

Le citoyen ou la citoyenne n'est pas seulement une personne naturelle ; il est aussi et surtout une personne politique c'est-à-dire une personne qui prend part aux décisions qui affectent la communauté et qui est reconnue par la société comme habilitée à le faire. En effet, le vecteur central de la citoyenneté n'est pas la simple possession en soi de droits, mais la possibilité de l'exercice effectif de ces droits. N'est effectivement citoyen(enne) que celui ou celle qui jouit des conditions d'exercice de ses droits, c'est-à-dire qui a la possibilité de prendre une part réelle, significative, réflexive et efficace dans les affaires qui concernent le bien commun.

“ Le citoyen ou la citoyenne est, par définition, celui qui réunit les conditions nécessaires pour participer à la gestion des affaires publiques ”(PELLOUX, 1966). Mais cette participation ne peut être conséquente, efficiente et effective que si elle est l'œuvre de citoyens(ennes) informés, et conscients, d'une opinion publique avertie et vigilante. Un citoyen qui cherche à faire en sorte que la communauté politique soit une communauté de Droit, et non une communauté fondée sur la religion, l'origine ethnique ou l'usage. Selon le Pr. Henri PENÀ RUIZ, « on attend évidemment du citoyen, dans une démocratie éclairée, qu'il soit maître de son jugement pour, le jour où il mettra son bulletin de vote dans l'urne, pouvoir résister aux puissances de conditionnement. La décision émanera de son vote et non d'une médiation à travers le vote de quelqu'un d'autre, d'un tuteur »¹ Une telle citoyenneté ne peut s'épanouir qu'à travers l'organisation. La citoyenneté est, en effet, le lieu charnière de la dynamique entre droits humains – démocratie – société civile. Autant l'on peut affirmer que la citoyenneté est la condition d'existence des droits humains et de la démocratie, autant il est bien connu que là où la société civile est faible, la teneur des droits citoyens et leur reconnaissance effective est très étroite. D'où la nécessité de la mobilisation et de la lutte dans le cadre des organisations de promotion et de défense des droits de l'homme pour non seulement garantir les droits du citoyen mais aussi travailler à l'épanouissement de la condition citoyenne, gage d'une démocratie réelle. Ce travail est indispensable si nous voulons éviter de construire une démocratie restreinte, une démocratie à basse intensité de citoyenneté. Cela passe nécessairement par la connaissance, par ceux et celles qui ont vocation à être citoyens et citoyennes, de leurs droits et devoirs.

Après ces précisions sur les notions fondamentales, venons-en à l'état des lieux du décloisonnement des territoires

II)- ETAT DES LIEUX

Décloisonner les territoires en Afrique de l'Ouest implique que l'on lève les obstacles aux échanges de biens² mais surtout de personnes. C'est ce second

¹ Henri PENÀ RUIZ, « Aujourd'hui, qu'est-ce qu'être citoyen », document multigraphié, p.1

² Concernant la libre circulation des biens, force est de reconnaître que les processus d'intégration en Afrique de l'Ouest (CEDEAO et UEMOA) ne constituent pas pour l'heure de véritables unions douanières. En effet l'UEMOA qui la plus avancée en la matière après un processus de libéralisation interne entamé en 1996 avec l'adoption de l'acte additionnel n°04/96, a en l'an 2000 institué le TEC par la prise du Règlement N°02/97/CM/UEMOA portant adoption du TEC. Malgré l'existence d'un TEC, force est de reconnaître que l'UEMOA ne constitue pas encore une zone commerciale unique. En effet, la libre pratique n'est pas effective au sein de l'Union. Il y a libre pratique quand un produit tiers, une fois acquitté le TEC lors du franchissement de la frontière externe de l'Union, est autorisé à circuler librement à l'intérieur de l'Union comme un produit originaire parce qu'ayant, en quelque sorte, été communautarisé par l'acquittement du TEC. Ce n'est actuellement pas le cas au sein de l'UEMOA où un produit tiers mis à la consommation dans un Etat membre et qui a donc acquitté le TEC est à nouveau assujéti au TEC lors de sa réexportation dans un autre Etat membre.

aspect qui servira pour dresser l'état des lieux à travers l'évaluation des libertés d'aller et de venir (A) et des affaires (B).

A)- LA LIBERTE D'ALLER ET DE VENIR

Rappelons au préalable que la libre circulation des personnes est une expression polysémique recouvrant en réalité plusieurs droits ou libertés : le droit d'entrée, le droit de résidence, le droit d'établissement et la libre prestation des services. A ce sujet, l'article 59 du Traité révisé 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.

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 ». La CEDEAO a organisé la libre circulation des personnes en trois étapes à travers trois protocoles correspondants aux droits d'entrée, de résidence et d'établissement.

Préalable à la jouissance des autres droits, le droit d'entrée est celui qui donne le libre accès au territoire d'un Etat membre. C'est la première étape de la libre circulation des personnes organisée par la CEDEAO. Ce droit résulte **du** Protocole A/P1/5/79 de Dakar du 25 mai 1979³. Le droit d'entrée dans la CEDEAO se traduit concrètement par la suppression des formalités de visa et de permis d'entrée et un droit de séjour limité. Aux termes de l'article 3 du protocole de Dakar en effet, « tout citoyen de la Communauté, désirant entrer sur le territoire de l'un quelconque des Etats membres, sera tenu de posséder un document de voyage et des certificats internationaux de vaccination en cours de validité.

Le protocole définit lui-même la notion de document de voyage en cours de validité : « un passeport ou tout autre document 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 ou 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 »⁴. A cette liste, il faut ajouter le carnet de voyage CEDEAO institué par la Décision A/DEC.2/7/85, signée à Lomé le 6 juillet 1985. L'institution d'un

³ Protocole A/SP. 1/5/79 de Dakar du 25 mai 1979, J.O. vol.1, Rec. PCD, p.3.

⁴ Article 1 du protocole de Dakar.

formulaire harmonisé d'immigration et d'émigration de la CEDEAO par Décision C/DEC.3/12/92 du 5 décembre 1992⁵ vise également à faciliter et simplifier les formalités de mouvement des personnes au passage des frontières.

L'exception au droit d'entrée figure à l'article 4 du protocole de Dakar : « ...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 exception, bien que n'ayant pas encore été utilisée par les Etats membres, est fortement critiquable parce que l'appréciation de la notion d'immigrants inadmissibles est laissée à la discrétion des Etats membres ; cette situation pourrait constituer une source d'abus. Il faut également relever qu'à ce jour, certains Etats n'ont pas encore imprimé les carnets de voyage CEDEAO. En dehors de ces obstacles et craintes, le droit d'entrée est, dans l'ensemble, une réalité dans la CEDEAO, ce qui est loin d'être le cas pour le droit de résidence.

B)- LA LIBERTE DES AFFAIRES

Elle s'appréciera à travers le niveau d'effectivité du droit de résidence (1) et du droit d'établissement (2).

1)- Le droit de résidence

Le droit de résidence ou libre circulation des travailleurs constitue la deuxième étape du processus de libéralisation de la circulation des personnes dans la CEDEAO, aux termes de l'article 2 du protocole de Dakar. Ce protocole précisait, en outre, que la Communauté, se fondant sur l'expérience acquise au cours de l'exécution de la première étape, fera des propositions au Conseil des ministres pour une libéralisation plus poussée durant les étapes du droit de résidence et d'établissement des personnes à l'intérieur de la Communauté.

Le droit de résidence est organisé par le Protocole A/SP.1/7/86 du 1er juillet 1986⁶, signé à Abuja. Aux termes dudit protocole, le droit de résidence est le droit reconnu à un 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 permis de Résidence pour y occuper un emploi. L'article 2 du protocole d'Abuja oblige chacun des Etats membres à reconnaître aux citoyens de la Communauté le droit de résidence sur son territoire en vue d'accéder à une activité salariée et de l'exercer. Le droit de résidence n'est donc pas un principe général de libre circulation de tous les ressortissants de la CEDEAO mais concerne seulement des travailleurs. Ces derniers peuvent continuer de séjourner dans le pays d'accueil après y avoir exercé un emploi. Le droit de résidence est donc lié à l'exercice d'une activité professionnelle. En d'autres termes, le droit de

⁵ Décision C/DEC.3/12/92 du 5 décembre 1992 relative à l'institution d'un formulaire harmonisé d'immigration et d'émigration, J.O. vol.24, Rec. PCD, p.50.

⁶ Protocole A/SP.1/7/86 d'Abuja du 1^{er} juillet 1986, J.O., vol.9, Rec. PCD, p.26.

résidence exclut toute discrimination fondée sur la nationalité dans la recherche et l'exercice d'un emploi. C'est donc le principe de l'assimilation aux nationaux qui prévaut. Pour renforcer cette égalité entre citoyens de la Communauté, l'article 61 paragraphe 2 (b) du Traité révisé de 1993 prévoit une harmonisation des législations et des régimes de sécurité sociale des Etats membres.

Cependant, il convient de souligner – et de rappeler – que le droit de résidence est subordonné à l'obtention d'une carte ou permis de résidence de la part du pays d'accueil. On se rappelle, en effet, que le droit d'entrée ne conférait qu'un séjour limité de quatre vingt dix jours et qu'une autorisation était nécessaire pour un séjour prolongé. Cette autorisation se matérialise par l'octroi de la carte ou d'un permis de résident. L'article 5 du protocole d'Abuja de 1986 le prévoit expressément : « 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 ».

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, signée à Banjul. Aux termes de l'article 3 de cette décision, « 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, 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 ». Potentiellement, les conditions d'obtention d'une telle carte risquent d'être un obstacle à l'exercice du droit de résidence. En effet, les conditions d'obtention de cette carte ne sont pas définies au plan communautaire ; la décision de Banjul laisse sa délivrance à la discrétion des autorités d'accueil. Selon l'article 15 de cette décision en effet, « 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 ».

2°)- Le droit d'établissement

Le droit d'établissement est la troisième étape de la libéralisation de la circulation des personnes dans la CEDEAO aux termes du protocole de Dakar de 1979. Cette liberté a été organisée par **le Protocole A/SP.2/5/90, du 29 mai 1990** signé à Banjul⁷. Aux termes de ce protocole, il faut entendre par droit d'établissement le 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

⁷ Protocole A/SP.2/5/90 du 29 mai 1990, J.O. vol.17 ; Rec. PCD, p.39.

par la législation de l'Etat membre d'accueil pour ses propres ressortissants⁸. Autrement dit, c'est le droit d'accéder à des activités indépendantes à titre individuel ou en tant que sociétés civiles ou commerciales. Dans l'exercice de ces activités, les Etats membres doivent accorder aux citoyens de la Communauté le même traitement qu'ils accordent à leurs nationaux. Cette disposition exclut donc les pratiques discriminatoires fondées sur la nationalité⁹.

Les exceptions au droit d'établissement sont celles également fondées sur les motifs d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique ainsi que des activités, relevant dans un Etat membre, même à titre occasionnel, de l'exercice de l'autorité publique¹⁰. La notion d'activités relevant de l'exercice de l'autorité publique n'a pas non plus fait l'objet de définition par le protocole. Ceci peut être source de controverses, car certains Etats pourront en avoir une conception restrictive et d'autres, extensive. Toute chose pouvant aboutir à des traitements inégaux des citoyens de la Communauté selon les pays. Il reviendra à la Cour de justice de la CEDEAO de donner une interprétation unique de cette notion comme l'a fait son homologue européen¹¹. Toujours en rapport avec le droit d'établissement, il est prévu une clause de sauvegarde en faveur des Etats¹². C'est dire donc qu'un Etat peut faire échec au droit d'établissement, si les mouvements de capitaux liés à l'exercice de ce droit risquent de porter un préjudice grave à son économie.

L'exercice du droit d'établissement suppose également l'obtention de la carte de résident pour les personnes dont l'activité professionnelle exige une présence physique effective dans le pays d'implantation. En d'autres termes, ces

⁸ Article 1 du protocole de Banjul.

⁹ Aux termes de l'article 12 du protocole, en effet, les Etats membres s'engagent :

« a) à éliminer les procédures et pratiques administratives découlant soit de la législation et de la réglementation internes, soit d'accords antérieurement conclus entre les Etats membres, dont le maintien ferait obstacle à la liberté d'établissement ; (il y a là, manifestement, l'affirmation du principe de la primauté de ce droit sur les normes nationales ou résultant des autres conventions antérieurement conclues par les Etats membres) ;
 b) à 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 celle-ci ;
 c) à coordonner dans la mesure nécessaire en vue de les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les Etats membres, des sociétés pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers ; (ceci suppose une uniformisation ou du moins une harmonisation des législations sur les sociétés) ;
 d) à rendre possible l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières ;
 e) à faciliter les mouvements de capitaux qu'engendre ce droit ; (ceci implique une interdiction des réglementations de change incompatibles avec le droit d'établissement) ;
 f) à prendre des décisions visant à une reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres ;
 g) à promouvoir et protéger les investissements et même à financer conjointement les investissements avec le secteur privé ».

¹⁰ Article 4 §6 du Protocole additionnel A/SP. 2/5/90 de Banjul du 29 mai 1990, Rec. PCD, p. 41.

¹¹ Sur la base de l'article 55 CE, tout à fait identique à la disposition l'article 4 §6 du Protocole de Banjul, la CJCE a précisé que seules peuvent être exclues du droit d'établissement les " activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique (CJCE, 21 juin 1974, aff. 2/74, Reyners ; aussi CJCE 13 juillet 1993, aff. C-42/92, A. Thijssen.

¹² Article 10 du protocole de Banjul. Voyez également les développements sur la libre circulation des capitaux.

personnes doivent solliciter la carte de résident CEDEAO lorsque l'exercice de leurs activités les contraint à un séjour de plus de quatre vingt dix jours dans l'Etat d'établissement.

Au terme de cette étude de la notion de la libre circulation des personnes et le droit d'établissement dans la CEDEAO, quelques remarques méritent d'être faites.

1- D'abord, il faut bien remarquer que les bénéficiaires des droits d'entrée, de résidence et d'établissement sont les citoyens de la Communauté. Que faut-il entendre par citoyen de la Communauté ? Selon l'article 1^{er} du Protocole A/P.3/5/82 de Cotonou du 29 mai 1982 portant code de la citoyenneté de la Communauté, est citoyen de la Communauté : - « toute personne qui, par descendance, a la nationalité d'un Etat membre et qui ne jouit pas de la nationalité d'un Etat non-membre de la Communauté ; - toute personne qui a la nationalité d'un Etat membre par le lieu de naissance et dont l'un ou l'autre des parents est citoyen de la Communauté, à condition que cette personne, ayant atteint l'âge de 21 ans, opte pour la nationalité de cet Etat membre ; - toute personne naturalisée d'un Etat membre qui renonce expressément à la nationalité d'un Etat non-membre ».

En substance, la citoyenneté CEDEAO exclut la bipatridie ou la pluripatridie lorsqu'elles mettent en cause la nationalité d'un Etat non-membre. Par contre, la bipatridie ou la pluripatridie sont acceptées lorsqu'elles concernent les nationalités des Etats membres de la CEDEAO. Pour prendre un exemple concret, un Togolo-Burkinabè est citoyen CEDEAO tandis qu'un Belgo-Burkinabè ne l'est pas ; si ce Belge voulait jouir de la citoyenneté CEDEAO, il doit au préalable renoncer à sa nationalité belge. Cette conception, très restrictive de la notion de citoyen communautaire par la CEDEAO, ne tient pas compte de la réalité actuelle. Dans un monde où les hommes sont de plus en plus mobiles et les mariages internationaux de plus en plus fréquents, cette restriction apparaît fortement critiquable.

En ce qui concerne les sociétés, sont considérées comme originaires de la Communauté celles constituées en conformité des lois et règlements d'un Etat membre, ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté. Lorsqu'elles n'ont que leur siège statutaire dans la Communauté, leur activité doit présenter un lien effectif et continu avec l'économie de cet Etat membre¹³.

2- Ensuite, il faut relever que seul le droit d'entrée (liberté d'accès au territoire avec un droit de séjour de quatre vingt dix jours au maximum)

¹³ Article 3 du Protocole additionnel A/SP. 2/5/90 de Banjul du 29 mai 1990, Rec. PCD, p. 41.

concerne tous les citoyens de la Communauté, les autres libertés (résidence et établissement) sont des droits liés à l'exercice d'une activité professionnelle.

Dans l'UEMOA et dans le cadre de la facilitation du droit d'établissement, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a édicté divers textes dont :

- la [Directive n°06/2005/CM/UEMOA](#) du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation et à l'établissement des médecins ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ;
- la [Directive n°07/2005/CM/UEMOA](#) du 16 décembre 2005 relative à la libre circulation et à l'établissement des architectes ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ;
- le Règlement n°05/2006/CM/UEMOA du 2 mai 2006 relatif à la libre circulation et à l'établissement des experts-comptables et des comptables agréés ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ;
- le Règlement n°10/2006/CM/UEMOA du 25 juillet 2006 relatif à la libre circulation et à l'établissement des avocats ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA
- le [Règlement n°03/2008/CM/UEMOA](#) du 28 mars 2008 relatif aux conditions d'exercice des professions d'intermédiaires de transport maritime au sein de l'UEMOA ;
- la [Directive n°06/2008/CM/UEMOA](#) du 28 juin 2008 relative à la libre circulation et à l'établissement des pharmaciens ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA ;
- la [Directive n°07/2008/CM/UEMOA](#) du 28 juin 2008 relative à la libre circulation et à l'établissement des chirurgiens-dentistes ressortissants de l'Union au sein de l'espace UEMOA.

Il y a lieu de noter, bien que cela ne relève pas du droit d'établissement, 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 qui vise à promouvoir la libre circulation des étudiants dans l'espace UEMOA.

Il ressort de l'état des lieux fait que la jouissance des droits inhérents à la libre circulation des personnes et le droit d'établissement reste très aléatoire parce qu'elle est assortie de conditions qui en altère la portée. Ces conditions sont définies de façon très vague de sorte que le droit reconnu par le droit communautaire reste tributaire de la bonne volonté des Etats. Le droit à la libre circulation connaît des exceptions :

- ❖ Il peut être refusé pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique, de santé publique (notions vagues à souhait).
- ❖ L'article 4 du Protocole A/P1/5/79 de Dakar du 25 mai 1979 sur le droit d'entrée consacre la notion d'immigrant inadmissible sans en donner la moindre définition laissant cela à l'appréciation des Etats. Toutes choses qui ne peuvent qu'être source d'abus et d'arbitraire.
- ❖ La Décision A/DEC.2/5/90 du 30 mai 1990 qui instaure la carte de résident 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 ». Le droit de résidence est donc perçu comme une concession des autorités d'accueil plutôt qu'un véritable droit reconnu aux citoyens.
- ❖ La libre circulation est d'autant plus aléatoire que les bénéficiaires ne sont pas identifiés de la même manière dans l'UEMOA et dans la CEDEAO. En effet, dans l'UEMOA ce droit est reconnu aux ressortissants de l'Union alors que dans la CEDEAO il n'est reconnu qu'aux citoyens de la Communauté c'est-à-dire aux nationaux des Etats membres qui n'ont pas une autre nationalité d'un Etat non membre de la CEDEAO. Alors que bipatridie ou la pluripatridie lorsqu'elles mettent en cause la nationalité d'un Etat non-membre est acceptée dans l'UEMOA, elles sont formellement exclues dans la CEDEAO. Une contradiction qui ne peut que rendre la jouissance de la libre circulation précaire et aléatoire.

Face à ces difficultés, quelles sont les pistes de réflexion qu'il importe d'explorer ?

III)- PISTES DE REFLEXION POUR L'ACTION

Trois pistes méritent d'être explorées : la rationalisation du paysage ouest-africain des OIG d'intégration (A), la construction de relais nationaux (B) et l'enracinement du constitutionnalisme dans la gouvernance des Etats (C).

A)- NECESSITE DE LA RATIONALISATION DE L'ESPACE OUEST-AFRICAIN DES OIG D'INTÉGRATION

L'exemple Ouest-africain prouve bien que pour que l'intégration des économies africaines aboutisse, il est nécessaire de supprimer les divergences et incompatibilités relatives aux politiques et programmes des différentes organisations. L'existence de nombreuses OIG en Afrique de l'Ouest poursuivant les mêmes objectifs a entraîné une duplication des efforts et un

gaspillage des ressources qui auraient pu servir au développement de la sous-région ouest-africaine. D'où la nécessité de rationaliser les efforts de coopération en Afrique de l'Ouest pour maximiser les gains de l'intégration régionale. La compétition négative que se livrent les organisations d'intégration ne peut qu'être préjudiciable à l'intégration régionale. Elle doit donc céder la place à une saine complémentarité et à une rationalisation. A ce propos, des efforts de coordination et de mise en cohérence de l'activité des organisations sont déjà en cours sur la base d'initiatives endogènes et d'apports exogènes.

B)- NECESSITE DE CONSTRUIRE DE RELAIS NATIONAUX DES PROCESSUS D'INTÉGRATION

Au-delà des questions de convergences entre les deux organisations, la phase la plus délicate dans la construction d'un ensemble intégré est le passage de la théorie à la pratique. En effet, la viabilité du processus d'intégration dépend également de la capacité des administrations nationales à s'approprier le droit et les procédures communautaires (administrations douanières, fiscales, judiciaires) car d'elles dépendent l'effectivité de la construction communautaire. "L'efficacité de toute initiative régionale dépend de la manière dont celle-ci est perçue, acceptée et mise en œuvre au plan national". Or, malgré le recours au principe d'autonomie institutionnelle dans l'application des décisions communautaires, force est de reconnaître que les systèmes administratifs nationaux ne sont pas orientés vers l'intégration, les acteurs du processus d'intégration ayant négligé ou laissé de côté les politiques et exigences institutionnelles requises au niveau national en vue d'une véritable intégration régionale. Un renforcement de leurs capacités en ressources humaines de qualité et en moyens est indispensable. Cet aspect figure en bonne place dans l'accord de Cotonou qui, à son article 29 a) ii), prévoit de développer et renforcer les capacités des gouvernements et des parlements nationaux pour les questions d'intégration. . A cet effet, la mise en place de structures nationales d'intégration dans chacun des pays devrait permettre une meilleure coordination entre les Etats membres et une accélération de l'application des décisions

Le bénéfice attendu est d'assurer l'effectivité et la viabilité du processus d'intégration régionale. Les parties prenantes sont les Ors, les Etats et les administrations nationales. Les enjeux pour ces différentes parties sont les suivants :

Pour les deux Ors, l'enjeu est de disposer de structures relais au niveau étatiques pour une application efficiente et efficace des décisions et actions communautaires

Pour les Etats l'enjeu est de faire une saine application des principes d'autonomie institutionnelle et de loyauté afin d'assurer un haut degré d'internalisation des normes communautaires

Pour les administrations nationales l'enjeu est la connaissance et l'appropriation du processus d'intégration et sa prise en compte dans leur organisation et leurs activités

Rares sont les Etats qui disposent de capacités institutionnelles ainsi que d'un appareil national suffisamment structuré pour coordonner leur participation à diverses organisations régionales, alors que cet élément est indispensable à la multitude de nouvelles tâches et de nouveaux rôles qui leur incomberaient. En effet, l'intégration régionale exige une interaction coordonnée et permanente entre le niveau national et le niveau régional. Ce changement de démarche exige :

- Une volonté politique affirmée ;
- Une bonne compréhension du principe d'autonomie institutionnelle ;
- Une prise de conscience de l'importance du niveau national dans les performances de l'intégration ;
- La détermination du niveau de l'interface communautaire ;
- L'amélioration de la communication entre Ors et structures étatiques ;
- La valorisation et responsabilisation des structures nationales

C)- NECESSITE DE L'ENRACINEMENT DU CONSTITUTIONNALISME ET DE LA CULTURE DEMOCRATIQUE ET DE L'ETAT DE DROIT

Le constitutionnalisme a facilité l'intégration régionale en Europe occidentale en consacrant dans chaque pays la notion d'un État limité dont la volonté pourrait être assujettie à une autorité supranationale dans des domaines spécifiques d'intervention.

Le manque de constitutionnalisme en Afrique a miné le processus d'intégration régionale de plusieurs façons. Autant l'habitude du partage du pouvoir a servi d'appui à l'intégration régionale en Europe en facilitant la transition à des modes de direction supranationaux, autant son absence a, en Afrique, miné le processus. La concentration du pouvoir rend aléatoire les relations intergouvernementales qui se retrouvent prisonnières des susceptibilités individuelles. Toutes choses qui ont un effet néfaste pour la construction de l'intégration et le décloisonnement des territoires. Cela empêche la naissance et le développement de nouvelles institutions pluralistes à même de transcender les frontières nationales, permettant l'exercice du pouvoir dans des cadres qui dépassent l'Etat-nation.

Il en découle que tout progrès authentique en Afrique de l'Ouest dépendra d'un climat de constitutionnalisme reposant sur des valeurs humaines favorables au plein épanouissement de la personnalité humaine. La liberté est fondamentale pour le développement, car elle est non seulement la clé de l'épanouissement de l'énergie humaine dans toute entreprise mais également le moyen le plus sûr pour réussir l'intégration régionale. Dans cette optique la création au sein de l'UEMOA d'un organe consultatif des collectivités locales est un pas dans la bonne direction.

CONCLUSION

Il ressort de ce qui précède que pour enclencher une dynamique véritablement intégrative sur le continent, celle-ci devrait s'élaborer autour des idées fondamentales suivantes :

- **l'intégration de solidarité** qui veut que l'on se préoccupe dans toute entreprise d'intégration de structures ou mécanismes à mettre en place pour corriger les écarts existant entre pays parties à même contrat d'intégration. Pour créer un espace compétitif, il est primordial d'envisager des correctifs dans la répartition des avantages et des coûts en vue d'aboutir à la construction d'un espace de développement équilibré ;
- **l'intégration de réalisation** qui tend à identifier l'intégration à des réalisations concrètes ; il s'agit de faire en sorte que l'intégration soit associée à des créations d'emplois, à des constructions de route, d'hôpitaux, d'écoles, que les populations aient connaissance et conscience que c'est par la conjugaison des efforts entre plusieurs pays que des projets intégrateurs ont enfanté de telles réalisations.
- **l'intégration de proximité** qui veut que l'on valorise l'intégration en la rapprochant au maximum des premiers bénéficiaires. Il s'agit de plus en plus d'impliquer les collectivités décentralisées, la société civile à l'œuvre d'intégration à travers des structures organisées c'est-à-dire de sortir l'intégration de la technostructure et de la bureaucratie. Pour ce faire, il importe plus que jamais d'inverser la tendance en initiant une intégration **avec** et non pas seulement **pour** les populations.

L'intégration est aujourd'hui au cœur du développement pour rester l'apanage des administrations et des seuls gouvernants. L'esprit intégrateur doit pénétrer le corps social et s'y diffuser. Malgré l'existence de réseaux

transfrontières et de flux transnationaux qui constituent de l'intégration régionale vécue en marge de l'intégration préconisée par les Etats¹⁴, il convient d'observer avec Guy SCHULDERS 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 »¹⁵

¹⁴ Ce phénomène est qualifié par François CONSTANTIN de « Modes Populaires d'Action Internationale » (MPAI). Cf. F. CONSTANTIN, « Les relations internationales », pp. 231-250., in *Les Afriques Politiques, Paris, La Découverte, 1991.*

¹⁵ G. SCHULDERS, *S'UNIR : le défi des Etats d'Afrique Centrale*, Paris, l'Harmattan, 1990, p.23