



LA CITOYENNETÉ COMMUNAUTAIRE DANS L'ESPACE JURIDIQUE DE LA CEMAC

Par

EFFAGUE SING Diyani

*Docteur Ph.D en Droit Public, Chargé de cours au Département de Droit public,
Chercheur à l'Unité de Recherche en Droits de l'Homme, Droit International
Humanitaire et Libertés Publiques,
Faculté des Sciences Juridiques et Politiques,
Université de Dschang (Cameroun)*



Résumé :

À l'inverse de son ancêtre, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) envisage la possibilité d'une Union politique et, en filigrane, celle d'une citoyenneté communautaire. Instrument essentiel par lequel se matérialisent les politiques d'intégration régionale à travers le monde, la citoyenneté communautaire trouve son fondement à travers les objectifs d'union ou d'intégration. Elle ne vient pas remplacer la citoyenneté nationale, mais la compléter en accordant de nouveaux droits au-delà des frontières étatiques. Les indices de cette citoyenneté, qui sont perceptibles dans les textes organisant la CEMAC, montrent que la construction juridique de la CEMAC n'est pas seulement un projet d'ordre économique et monétaire, mais aussi un projet politique. Mais la citoyenneté communautaire, au sens où il y aurait une identité et un patrimoine entre la CEMAC et chacun des ressortissants des États membres, demande bien plus que des attentions textuelles, si nous admettons l'hypothèse que la citoyenneté communautaire ne consiste pas seulement dans la reconnaissance de droits, mais aussi les garanties de leur plein exercice.

Mots clés : Citoyenneté communautaire, intégration régionale, pratiques communautaires, supranationalité, nationalité.

Abstract:

Unlike its ancestor, the Central African Customs and Economic Union (UDEAC), the Central African Economic and Monetary Community (CEMAC) envisages the possibility of political union and, in the background, that of a community citizenship. And essential instrument for regional integration policies throughout the world, community citizenship is founded on the objectives of union or integration. It does not replace national citizenship, but complements it by granting new rights beyond state borders. The indications of this citizenship, which are quite perceptible in the texts organizing the CEMAC, show that the legal construction of the CEMAC is not only a project of economic and monetary order, but also a political project. But community citizenship, in the sense that there is an identity and a heritage between the CEMAC and each of the nationals of the member states, requires much more than textual attention, if we accept the hypothesis that community citizenship consists not only in the recognition of rights, but also the guarantees of their full exercise.

Key words: Community citizenship, Regional integration, Community practice, Supranationality, Nationality.



Introduction

Au fil des années, les expulsions des camerounais, au mépris de la liberté de circulation, d'établissement et de séjour des personnes et des biens en zone CEMAC, sont devenues récurrentes en Guinée Équatoriale¹. Cette expulsion massive de nombreux camerounais de Guinée Equatoriale remet au goût du jour la constante problématique de la citoyenneté communautaire². Instrument essentiel par lequel se matérialisent les politiques d'intégration régionale à travers le monde et dont le modèle le mieux achevé à ce jour est celui de l'Union européenne³, la citoyenneté communautaire est très originale et spécifique par sa nature. Elle doit se lire comme « un aboutissement de la construction supranationale »⁴, « un approfondissement de l'intégration des institutions et de la vie politique »⁵ ou la condition juridique complémentaire du citoyen national dans l'espace communautaire. Elle accorde de nouveaux droits au-delà des frontières étatiques et « trouve sa légitimité ou son fondement à travers les objectifs d'union ou d'intégration »⁶.

Les indices de cette citoyenneté sont perceptibles dans les textes organisant la CEMAC : droit de circuler, de s'établir, de séjourner librement sur le territoire des États membres ; droit de vote aux élections au Parlement de la CEMAC. La citoyenneté communautaire ne vient pas remplacer la citoyenneté nationale, mais la compléter en accordant de nouveaux droits à toute personne ayant la nationalité d'un État membre de la CEMAC. C'est pourquoi on parle de citoyenneté « de superposition »⁷. « Les individus n'y accèdent qu'au travers de l'État dont ils

¹ « Conformément aux directives du Gouvernement de notre pays d'accueil, les forces de sécurité de la Guinée Équatoriale ont lancé depuis le 20 octobre 2022, sur tout le territoire national, de vastes opérations de contrôle et d'expulsions des étrangers en situation irrégulière. Il s'agit là de la décision d'un pays souverain », lit-on dans un communiqué adressé aux Camerounais résidant en Guinée Équatoriale. Communiqué officiel du Consul de l'État du Cameroun en Guinée Équatoriale, 26 octobre 2022.

² La citoyenneté communautaire se définit à partir des nationalités des États membres de l'Organisation communautaire (« en cela un lien consubstantiel existe entre la citoyenneté et la nationalité »). Si la nationalité doit servir de levier à la citoyenneté, c'est pour placer les États et les peuples au centre de l'Union. Les organisations communautaires fonctionnent et se construisent sur la base de la libre volonté des États. Selon la Convention de La Haye de 1930, « Il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants ». Ainsi, seuls les États ont la compétence exclusive pour déterminer qui peut acquérir leur nationalité et donc la citoyenneté communautaire. Sur cette question, lire : F. CHALTIEL, « La citoyenneté européenne », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°23 (Dossier : La citoyenneté), février 2008, en ligne sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-citoyennete-europeenne>, Consulté le 22 janvier 2023.

³ 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. », in *Revue internationale de droit économique*, 2011/1 (t.xxv), p. 113 (l'auteur évoquait à ce sujet la libre circulation qui constitue « dans le contexte actuel de globalisation des échanges un instrument essentiel par lequel se matérialisent les politiques d'intégration régionale à travers le monde et dont le modèle le mieux achevé à ce jour est celui de l'Union européenne »).

⁴ F. CHALTIEL, « La citoyenneté européenne », *Ibid.*

⁵ T. PULLANO, « Chapitre 1/Qu'est-ce que la citoyenneté européenne ? Retour sur la littérature », in *La citoyenneté européenne (Un espace quasi étatique)*, Presses de Sciences Po, 2014, pp. 33-60.

⁶ L. TENGO, « La communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale : organisation intergouvernementale ou organisation supranationale ? », in *Droit en Afrique*, p. 50.

⁷ L. AD EUROPAM, « La citoyenneté européenne comme centre de l'union », in *Humanisme*, pp. 47-48.



sont les ressortissants ». « Elle n'est donc pas ouverte aux résidents extra-communautaires »⁸. Elle vient sceller le déplacement de l'intégration économique vers l'union politique.

Mais la citoyenneté communautaire n'est pas suffisamment codifiée dans les textes organisant la CEMAC et les pratiques communautaires en la matière inspirent encore peur et inquiétudes. Il se pose alors une interrogation fondamentale : la citoyenneté communautaire est-elle effective dans l'espace juridique de la CEMAC ? La présente réflexion constitue dès lors une interrogation sur l'effectivité du cadre juridique de la citoyenneté communautaire en zone CEMAC⁹. La mobilisation des textes et l'analyse des pratiques communautaires permettent d'observer que la citoyenneté en zone CEMAC est une construction inachevée. Conséquemment, la démarche qui va guider l'étude sera « associative » ou « intégrative ». Elle s'adosera d'abord sur la méthode juridique. Cette méthode qui intègre les deux variantes esquissées par Charles Eisenmann dans son *Cours de droit administratif* à savoir, la dogmatique¹⁰ et la casuistique¹¹, permettra de décrire les règles relatives à la citoyenneté communautaire, formulées dans les textes organisant la CEMAC. Ce sont ces règles qui confèrent une signification juridique à la notion de citoyenneté communautaire. L'étude fera ensuite recours au positivisme sociologique qui est encore « désigné sous le vocable de positivisme pragmatique en ce sens qu'il se tourne vers les faits et les actions. Il se veut pragmatique dans la mesure où il s'intéresse à la pratique concrète ou à la mise en œuvre effective des textes »¹². L'analyse empirique permettra donc de donner une portée effective et objective aux textes communautaires étudiés. L'étude fera aussi recours à la méthode comparative. Sa prise en compte dans le cadre de cette étude permettra d'appréhender la

⁸ *Idem*.

⁹ Lire utilement Paul Thibaud : J. M. FERRY., P. THIBAUD, *Discussion sur l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy, 1992.

¹⁰ La dogmatique juridique « consiste pour l'essentiel dans la description, l'interprétation, et la tentative de compléter les règles de droit en comblant les carences de la législation ». Elle s'intéresse pour l'essentiel « au droit légiféré, en tant qu'elle vise une systématisation de ce droit à partir des principes existants pour faire comprendre la cohérence ou les incohérences de l'ordre juridique... ». Consistant concrètement en un examen des textes, cette démarche correspond à ce qu'il convient d'appeler la méthode exégétique ou l'« École de l'exégèse ». C'est tout le domaine de la dogmatique où les règles textuelles sont essentiellement retenues comme des repères du droit auxquels il ne faut pas déroger. Lire utilement : F. TERRE, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 6e éd., 2003., p. 435.

¹¹ La casuistique quant à elle est l'étude de la manière dont les juges interprètent et appliquent les textes dans les cas concrets qu'ils ont à résoudre. Elle suppose en fait la réalisation d'une démonstration sur la base des règles consacrées dans des cas d'espèces tranchés par le juge. Cette méthode subtile que le droit « tient de la théologie morale prône la prise en compte des cas, configurations particulières du réel, dans l'application d'une règle générale. À la différence de la méthode systématique, et de la méthode axiomatique simple, elle permet d'interpréter la règle de droit de façon beaucoup plus rationnelle sur des cas exemplaires ». Elle s'est affirmée dans les écoles de droit anglo-saxonnes où le droit peu légalisé s'alimente pour l'essentiel de la règle du précédent juridictionnel. Et le professeur Alain SERIAUX l'avait déjà relevé : « Toute société a, pour son maintien, besoin de juges aptes à trancher les litiges. La présence des juges est encore plus vitale que celle d'un législateur. (...) Il est d'ailleurs de tradition chez nombre de juristes de considérer que « le droit, c'est ce que dit le juge. ». Lire utilement : A. SERIAUX, *Le commentaire de textes juridiques : Arrêts et jugements*, Paris, Ellipses, 1997, p. 3., R. MBALLA OWONA, « Le « temps d'effet » de la décision administrative en droit positif camerounais », in *Jurisdoctoria*, n°7, 2011, note de bas de page, notamment la page 51.

¹² J. M. BIKORO, *Le temps en droit constitutionnel africain : le cas des Etats africains d'expression française*, Thèse de Doctorat, Université de Yaoundé 2, p. 40. Lire aussi : A. BRIMO, *Les grands courants de la philosophie du droit et de l'Etat*, Paris, Editions A. Pedone, 1978, p. 279.



citoyenneté communautaire en termes d'influence des textes de la CEMAC sur les législations nationales des États membres, ou le mouvement inverse, voire les influences croisées¹³.

Ainsi, en recourant à ces trois méthodes, la présente étude entend montrer dans quelle mesure la codification insuffisante de la citoyenneté communautaire en zone CEMAC (I) impacte sur le problème d'effectivité (II).

I. UNE CODIFICATION INSUFFISANTE

La citoyenneté communautaire se définit à partir des nationalités des États membres. Ce paradigme est central et historique car il a constitué, pendant longtemps et peut-être encore aujourd'hui, le discours prédominant autour du critère d'acquisition ou de perte du statut de citoyen communautaire¹⁴. Mais la citoyenneté communautaire, bien qu'étant explicitement citée, plusieurs fois, dans le Traité sur l'Union européenne et le Traité de la CEDEAO¹⁵, n'est cependant pas formellement énoncée dans le Traité de la CEMAC (A). Ce qui suscite une seconde préoccupation : celle de sa consistance (B).

A. L'absence d'une formulation expresse de la citoyenneté communautaire dans les textes de la CEMAC

« En tant que dimension concrète et politique, le territoire est consubstantiel à la citoyenneté (communautaire) et, par conséquent, à la Communauté politique (...) C'est la condition d'être de la citoyenneté (communautaire) en tant que rapport de pouvoir et de hiérarchisation qui voit la possibilité, de la part des acteurs, de lutter pour une égale participation à la communauté politique : en ce sens, il n'est pas de citoyenneté (communautaire) sans

¹³ Soulignant la nécessité de la comparaison, Joseph Marie Bipoun Woum faisait remarquer que : « le chercheur africain est mu par une tension intellectuelle permanente résultant du fait que la science constitutionnelle et la sociologie politique appliquées en Afrique, portent en elles le germe de la comparaison. De sorte que toute réflexion y afférente se résout finalement à un pèlerinage incessant de l'esprit entre la réalité nominale observable localement, et le répertoire substantiel d'où a été puisé tel concept ou telle notion de droit constitutionnel et de science politique ou administrative ». Pour Paul Marie Gaudemet, « le grand mérite de la méthode comparative est de projeter sur les sujets qu'elle appréhende une lumière qui permet de mieux les saisir et d'y découvrir des aspects nouveaux. Par les rapprochements qu'elle provoque comme par les propositions qu'elle souligne, la comparaison suscite des réflexions et des recherches où des analyses isolées n'auraient pas aussi aisément conduit ». Lire : J. M. BIPOUN WOUM, « Les origines constitutionnelles du Cameroun », in *Revue juridique, politique et économique du Maroc*, n°22, 1989, p. 14 ; P. M. GAUDEMET, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Paris, Montchrestien, 1966, p. 3.

¹⁴ Les critères juridiques d'acquisition de la nationalité restent la porte d'entrée à la citoyenneté communautaire. Sur la question lire : M. ELOSEGUI ITXASO, « Les frontières et les critères juridiques d'acquisition de la nationalité », in *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 82/83, pp. 305-323. Lire aussi : J. SEGLOW, « Quatre théories d'acquisition de la nationalité », in *Raisons politiques*, 2007/2 (n° 26), pp. 149-173 ; S. CORNELOUP, « Les modes actuels d'acquisition de la nationalité française », in *Pouvoirs* 2017/1 (n° 160), pp. 35-46 ; D. DE JONGHE, M. DOUTREPONT, « Obtention de la nationalité et volonté d'intégration », in *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2012/27-28 (n° 2152-2153), pp. 1-76.

¹⁵ « Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité ». Cf. Article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) le 26 octobre 2012. L'article 27 (1) du Traité C.E.D.E.A.O. quant à lui stipule que « les citoyens des États membres sont considérés comme citoyens de la Communauté et en conséquence les États membres s'engagent à abolir tous les obstacles qui s'opposent à leur liberté de mouvement et de résidence à l'intérieur de la Communauté ».



territoire (communautaire) »¹⁶. La citoyenneté communautaire ne serait donc pas un objet a-spatial¹⁷. Elle ne peut se mouvoir que dans le cadre d'un territoire qui est « un champ symbolique qui vient fonder ou raffermir le sentiment d'identité collective des hommes qui l'occupent »¹⁸.

1. La place ambiguë du territoire communautaire

La citoyenneté communautaire est d'abord un objet territorial. De même que l'on peut dire « pas d'État sans territoire »¹⁹, on doit dire « pas de CEMAC sans territoire communautaire » et, par conséquent, « pas de citoyenneté communautaire sans espace communautaire ». Cette règle met en exergue la relation directe et nécessaire entre la citoyenneté communautaire et le territoire communautaire. L'importance symbolique et politique de ce rattachement par le territoire est telle que le statut de « citoyen communautaire » disparaît en cas de retrait de la Communauté de l'État membre auquel appartient le ressortissant²⁰ ou en cas de dissolution de la Communauté. Les mots « aire » ou « espace » sont en effet employés dans les textes de la CEMAC pour caractériser :

En premier lieu, l'attachement à un espace communautaire effectif et visible. D'une part, le champ d'application géographique de la citoyenneté doit être réel. Les textes organisant la CEMAC semblent confirmer cette hypothèse, puisqu'ils font usage d'un vocabulaire lié à la notion de territoire ou d'espace communautaire. Les utilisations de ce vocabulaire concernent les dispositions relatives aux États-tiers dans le cadre des accords de coopération et d'assistance²¹. Il s'agit précisément des différentes appellations ou dénominations qu'utilise le Traité de la CEMAC pour désigner les pays ou les territoires hors de la CEMAC, dont les relations avec la Communauté sont « régies par les accords extérieurs et relèvent du droit de l'action extérieure »²². Cette dénomination permet à la CEMAC de déterminer ses frontières extérieures et de distinguer ses partenaires ainsi que leur implication dans son fonctionnement²³. Les textes de la CEMAC font un usage plus conséquent de ce vocabulaire lorsqu'ils consacrent la personnalité juridique de la CEMAC « laquelle possède dans chaque État membre de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale »²⁴ et la libre circulation des personnes et des biens « sur l'ensemble de l'espace communautaire, sous réserve de la présentation d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport délivré par un État membre en cours de validité »²⁵. En tant que personne juridique, la CEMAC a besoin d'organes pour la représenter et exprimer sa volonté. Titulaire de compétences normatives,

¹⁶ S. KAHN et Y. RICHARD, « Le territoire communautaire européen. Un impensé non représentable ? », in *Prolifération des territoires et représentations territoriales de l'Union européenne*, S. BRUNET, L. LEBON et Y. RICHARD (Dir.), Presses universitaires de Rouen et du Havre, (Collection : Les dossiers des Annales de droit), 2019, pp. 121-140.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ S. KAHN, Y. PIERRICK, G. RICHARD, « L'impossible représentation du territoire de l'Union européenne », in *Représenter les territoires, Collège international des sciences territoriales*, 2018, p. 307.

¹⁹ M. FORTEAU, A. MIRON, A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 9^e éd., 2022, p. 597.

²⁰ Sur cette question, lire utilement : V. LABORDERIE, « Le droit de sécession », in *Outre-Terre* 2014/4 (n° 41), pp. 89-99.

²¹ Cf. Art. 8 du Traité révisé de la CEMAC, 30 janvier 2009.

²² I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (Dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 522p.

²³ *Idem.*

²⁴ Cf. Art. 3 du Traité révisé de la CEMAC, 30 janvier 2009.

²⁵ Cf. Art. 1^{er} de l'Acte additionnel n°01/13 CEMAC-070 U-CCE-SE, 25 juin 2013.



politiques et administratives, elle a besoin d'un territoire effectif pour les exercer, par l'intermédiaire d'organes composés d'individus (« en tant qu'il est l'un des concepts juridiques fondamentaux qui, aux côtés de la personne, du temps ou de l'objet, permettent de définir le champ d'application d'une norme et/ou d'une compétence, le territoire a en effet partie liée avec le droit en général »)²⁶. La CEMAC est d'ailleurs dotée d'une commission chargée de veiller au respect et à l'application, par les États membres ou leurs ressortissants, des dispositions du Traité et des Actes pris par les Institutions, Organes et Institutions spécialisées de la Communauté²⁷. D'autre part, un espace visible en ce sens qu'un « groupe ne peut devenir conscient de lui-même sans s'appuyer sur certaines formes visibles de l'espace »²⁸.

En deuxième lieu, l'attachement à un espace communautaire fonctionnellement mouvant. Cette garantie concerne, d'une part, les modifications géographiques que pourraient connaître la Communauté (l'espace communautaire n'est pas fixe ou statique. Il peut connaître des extensions à l'occasion de l'adhésion de nouveaux États membres, ou des rétrécissements en cas de décision de retrait d'un État membre)²⁹ et, d'autre part, le dédoublement fonctionnel du territoire (le territoire d'un État membre est perçu en même temps comme territoire national et territoire communautaire. La multiplicité ou la superposition des territoires au sein de la Communauté ne fait manifestement pas disparaître les territoires nationaux).

En troisième lieu, l'attachement à un espace communautaire sans frontières intérieures. L'abolition des frontières intérieures renforce le sentiment de proximité et de solidarité entre les ressortissants de la CEMAC, et le sentiment de la distance entre les citoyens de la CEMAC et les voisins situés à l'extérieur des frontières. Des politiques d'aménagement des frontières communautaires y sont en effet définies. On peut citer la libre circulation des personnes et des biens qui constitue une des pierres d'angles de la CEMAC³⁰. À la faveur de l'Acte additionnel du 25 juin 2013 portant suppression du visa pour les ressortissants de la CEMAC circulant dans l'espace communautaire, « la circulation des ressortissants des États membres de la CEMAC

²⁶ T. F. GRAFF, « Territoire et droit international », in *Civitas Europa* 2015/2 (n° 35), p. 42. Lire aussi : M. CHAMBON, « L'espace et le territoire : le droit public à l'épreuve de l'extranéité », in *Civitas Europa* 2015/2 (n° 35), p. 95-121 ; KIARA NERI, « Chapitre 13. Droit de la frontière, droits liés à la frontière », in *Frontières* (2020), pp. 110-118 ; A. GAUTIER-AUDEBERT, « Leçon 4. Les éléments constitutifs de l'État », in *Leçons de Droit international public* (2017), pp. 33 à 41.

²⁷ Cf. Art. 35 du Traité révisé de la CEMAC, 30 janvier 2009.

²⁸ G. DI MEO, « Géographies tranquilles du quotidien. Une analyse de la contribution des sciences sociales et de la géographie à l'étude des pratiques spatiales », in *Cahiers de géographie du Québec*, Volume 43, N° 118, 1999, p. 77.

²⁹ Cf. Art. 6 du Traité de la CEMAC et Art. 51 de l'Additif du Traité de la CEMAC.

³⁰ Sur la libre circulation en zone CEMAC, lire utilement : J. BIPELE KEMFOUEDIO, « La libre circulation des personnes comme droit fondamental en zone CEMAC », in *La revue du Centre Michel de l'Hospital*, n°21, 2020, 30 p ; S. LOUNGOU, « La libre circulation des personnes au sein de l'espace de la C.E.M.A.C : entre mythes et réalités », in *Belgeo*, 3 | 2010, pp. 315-330 ; 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. », *Op. cit.*, pp. 113-136 ; D. AVOM, « Intégration régionale dans la CEMAC : des problèmes institutionnels récurrents », in *Afrique contemporaine* 2007/2 (n° 222), pp. 199-221 ; E. KOULAKOUMOUNA, « Transport routier et effectivité de l'intégration régionale : enjeux et contraintes pour le développement durable au sein de la CEMAC », in *Humanisme et Entreprise* 2012/4 (n° 309), pp. 61-84 ; E. GNIMPIEBA TONNANG, *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*, Paris, l'Harmattan, 2016, 246 p.



est libre sur l'ensemble de l'espace communautaire ». On peut ajouter l'objectif de fusionner les marchés nationaux des États membres pour les transformer en un marché commun³¹.

Cependant, les mots « aire » et « espace » cités abondamment dans les textes de la CEMAC semblent ne pas correspondre à l'idée de territoire communautaire, à l'instar du « territoire communautaire » de l'Union européenne.

D'une part, parlant de territoire communautaire, il ne s'agit pas seulement d'une aire géographique communautaire substituée à la diversité des aires géographiques nationales, comme cela transparaît très clairement dans les textes de la CEMAC, mais d'une « réalité matérielle qui est plus que la somme des territoires des pays membres »³².

D'autre part, loin d'être un espace politique créé dans le but de fédérer des communautés politiques, la CEMAC demeure un espace géographique essentiellement économique et monétaire, c'est-à-dire un champ d'application déterminé du droit communautaire et des décisions prises par les autorités communautaires³³.

Enfin, la CEMAC ne peut être considérée, à la seule lecture des textes communautaires, comme un espace d'expression associé à la possibilité d'un exercice direct et légitime de la souveraineté.

2. L'absence de références à un peuple communautaire

La citoyenneté communautaire est ensuite une « identité communautaire partagée ». Cette identité est le plus souvent associée à une population communautaire permanente et à un peuple politique. On retrouve dans les textes de la CEMAC des références à la population communautaire lorsque le législateur communautaire indique que le Parlement de la CEMAC est une assemblée représentative des « populations de la CEMAC »³⁴ et que ses membres, « qui sont chacun représentant de toutes les populations de la Communauté, sont élus au suffrage universel direct, laissant ainsi supposer l'existence d'un lien de rattachement des ressortissants des États membres à la CEMAC »³⁵.

La population de l'espace juridique communautaire comprend tous les ressortissants des États membres, à savoir des personnes qui y ont la nationalité de l'un des États membres, quel que soit le lieu de résidence (cas des nationaux vivant à l'étranger qui peuvent se réclamer de l'Organisation). En serait dès lors exclus les étrangers, c'est-à-dire les ressortissants des États-tiers à la Communauté. La population étatique se distingue dès lors de la population communautaire. La première englobe à la fois les nationaux et certains étrangers³⁶ vivant sur le

³¹ J. BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 6e éd., 1992, p. 59.

³² S. KAHN et Y. RICHARD, « Le territoire communautaire européen. Un impensé non représentable ? », in *Prolifération des territoires et représentations territoriales de l'Union européenne, préc.*

³³ *Idem.*

³⁴ Cf. les articles 3 et 7 de la Convention relative au Parlement communautaire adoptée le 24 janvier 2004.

³⁵ L. TENGO, « La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale : organisation intergouvernementale ou organisation supranationale? », in *Droit en Afrique*, 2015, p. 48.

³⁶ Sur les droits des étrangers lire : E. ANDREZ, A. SPIRE, « Droits des étrangers et statut personnel », in *Plein droit* 2001/4 (n° 51), pp. 3-7 ; D. LOCHAK, « L'étranger ou la double exclusion : (Réflexion sur la condition juridique des étrangers) », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1986/2 (Volume 17), pp. 77-98 ; S. BARBOU DES PLACES, « Les étrangers "saisis" par le droit : Enjeux de l'édification des catégories juridiques de migrants », in *Migrations Société* 2010/2 (n° 128), pp. 33-49 ; P. MARTIN-BIDOU, « Fiche 4. La population



territoire de l'État, tandis que la seconde englobe principalement les nationaux qui sont rattachés de façon stable et permanente aux États membres de la Communauté.

Mais les contours de cette population de la CEMAC restent mystérieux. En outre, si la population doit servir de levier au peuple, les deux notions ne se confondent pas. Une population « ne peut accéder au statut politique de peuple qu'à la condition de s'ordonner autour d'un principe intégrateur qui réduise sa multiplicité et qui fasse correspondre étroitement la communauté politique à la collectivité sociale »³⁷.

La notion de peuple communautaire a été fondée afin de pouvoir permettre à tout individu résidant sur le territoire d'un État membre et jouant un rôle actif au sein d'une collectivité nationale, d'exercer des droits spécifiques au-delà des frontières nationales³⁸. Et cette construction politique identitaire doit correspondre à des aspirations effectives chez les citoyens des États membres. De ce point de vue, la construction d'un peuple au niveau communautaire relève à la fois de la volonté du droit communautaire, du droit souverain des États et de l'attachement des citoyens nationaux.

De la volonté du droit communautaire. Le peuple communautaire c'est d'abord une construction du droit communautaire³⁹, afin de donner une impulsion à la dynamique d'intégration⁴⁰. Le peuple communautaire constitue ainsi la base d'un nouvel espace politique, duquel émergent des droits et des devoirs qui sont fixés par les Traités et les Conventions communautaires et ne dépendent pas des États membres⁴¹.

Du droit souverain des États. L'affirmation d'un peuple supranational est souvent couplée à la nationalité (la nationalité se définissant comme l'appartenance juridique et politique d'une personne à un peuple donné). Mais il n'existe pas de nationalité communautaire et le droit de déterminer par l'intermédiaire de sa législation qui détient la nationalité ou qui est ressortissant communautaire constitue un droit souverain des États. Tel est le principe directeur consacré par de nombreux textes internationaux. D'abord, dans le rapport explicatif de la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme, la nationalité est définie comme « le lien politique et juridique entre une personne et un État donné, qui unit l'une à l'autre par des sentiments de loyauté et de fidélité, donnant à la personne concernée droit à la protection diplomatique dudit

de l'État », in *Fiches de Droit international public* (2017), pp. 21-26 ; V. TCHEN, « La constitutionnalisation du droit des étrangers : essai de synthèse », in *Titre VII* 2021/1 (n° 6), pp. 1-11.

³⁷ M. DELEIXHE, « Sur la possibilité d'un peuple européen », in *Le Philosophoire* 2020/1 (n° 53), pp. 89-109.

³⁸ « La citoyenneté communautaire ne vient pas remplacer la citoyenneté nationale, mais la compléter en accordant de nouveaux droits à toute personne ayant la nationalité d'un État membre de l'Union ». Lire : Loge Ad Europam, « La citoyenneté européenne comme centre de l'union », in *Humanisme* 2017/1 (n° 314), pp. 47-53 ; T. PULLANO, « Chapitre 1 / Qu'est-ce que la citoyenneté européenne ? Retour sur la littérature », in *La citoyenneté européenne* (2014), pp. 33-60 ; « À propos de la citoyenneté européenne », in *Mouvements* 2001/5 (n° 18), p. 144-147 ; P. CAYLA, N. CHAHID-NOURAI, « Pour une véritable citoyenneté européenne », in *Esprit* 2018/10 (octobre), pp. 28-32 ; É. BALIBAR, E. J. HOBBSAWM, « Une citoyenneté européenne est-elle possible ? », in *L'État, la finance et le social* (1995), pp. 534-559 ; C. RAPOPORT, « Nationalité et citoyenneté de l'Union européenne », *La nationalité au carrefour des droits* (2019), pp. 89-103.

³⁹ « Le Traité confère, en effet, des droits particuliers aux ressortissants des États membres, droits qui ont progressivement pris une telle importance qu'à émerger le concept de citoyenneté communautaire ». É. PATAUT, « La nationalité étatique au défi du droit de l'Union », in *RED* 2021/2 (n° 3), p. 62.

⁴⁰ 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 », *Op. cit.*, pp. 123-124

⁴¹ « Les citoyens de l'Union et leurs droits. Fiche technique sur l'Union européenne », 2023, *Ibid.*



État »⁴². La nationalité a aussi été examinée par la Cour internationale de justice qui la définit comme « un lien juridique fondé sur un fait social d'attachement, un rapport authentique d'existence, des intérêts et des sentiments, ainsi que sur l'existence de droits et d'obligations réciproques »⁴³. La Cour de La Haye de 1930, élaborée sous les auspices de l'Assemblée de la Société des Nations a, quant à elle, énoncé qu' « il appartient à chaque État de déterminer, conformément à sa propre législation, qui sont ses nationaux »⁴⁴. D'ailleurs, dans le respect de la souveraineté des États membres, la Cour de l'Union européenne a affirmé, de manière très prudente, que « le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'un État membre retire à un citoyen de l'Union européenne la nationalité de cet État membre... ». Et en se fondant sur la déclaration n°2 relative à la nationalité, la Cour réaffirme « les prérogatives de souveraineté des États membres en matières d'attribution ou de retrait de leur nationalité ». La CEMAC n'étant pas un État au sens constitutionnel et international du terme, elle ne saurait donc « avoir de nationalité ; n'ayant pas de compétences en la matière, elle ne saurait non plus avoir d'influence sur le droit étatique de la nationalité »⁴⁵. Cette précision permet d'établir la nette distinction entre le domaine de l'État membre et celui de la CEMAC ou, en d'autres termes, la distinction entre le domaine du droit national et celui du droit communautaire.

De l'attachement affectif des peuples (nationaux). Ce droit a acquis, depuis son inscription dans la Charte des Nations Unies, une dimension juridique qu'il faut se garder de minimiser⁴⁶. Dans l'article premier du Pacte International relatif aux droits civils et politiques adopté le 16 décembre 1968, il est en effet stipulé que : « Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance ». La question de la libre détermination des peuples (soit d'obtenir le statut de leur choix, soit d'obtenir leur indépendance) est intimement liée au droit international⁴⁷. Mais il convient de se demander si le droit international

⁴² (Castillo-Petrucci et al v. Pérou, Jugement de mai 1999, IACHR [ser.C] n°52 1999).

⁴³ Cour internationale de Justice, 1955, l'Affaire Nottebohm.

⁴⁴ La Convention de La Haye de 1930, Article premier.

⁴⁵ É. PATAUT, « La nationalité étatique au défi du droit de l'Union », *Op. cit.*, p. 62.

⁴⁶ D. GINGRAS, « L'autodétermination des peuples comme principe juridique », in *Laval théologique et philosophique*, volume 53, numéro 2, juin 1997, p. 365. Lire aussi : F. FERRE, « Droit à l'autodétermination et nation », in *Civitas Europa* 2021/1 (n° 46), p. 361-378 (« Le problème politique de l'indépendance de la Catalogne requiert que nous le pensions en tant qu'europeens. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, nous nous sommes donné en Europe un espace de démocratie. C'est pourquoi la question catalane nous concerne. Il ne s'agit pas d'un conflit politique interne à l'État espagnol. Le conflit entre la Catalogne et l'Espagne engage notre responsabilité. Par responsabilité, il faut entendre la réponse que nous apportons aux exigences politiques de notre monde par notre compréhension, en tant que donner une réponse est une manière d'être existentielle propre à l'humain. Tenter de « comprendre le monde » comme Hannah Arendt prescrivait cette tâche à la pensée revient à se soucier du monde commun. Il y va des droits humains. Nous allons nous demander si le droit à l'autodétermination peut s'appliquer aux catalans. Ce sont dès lors les concepts politiques fondamentaux de peuple, de souveraineté, de nation et d'indépendance sur lesquels repose ce droit qu'il s'agira d'éclairer »).

⁴⁷ Sur le rapport droit des peuples à l'autodétermination et droit international lire : A-H. BERANGER, « Décolonisation et droit des peuples selon le droit international », in *Le Genre humain* 2005/1 (n° 44), pp. 143-156 ; O. CORTEN, « Les visions des internationalistes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : une approche



est applicable au droit des organisations de coopération régionale. Selon Sébastien Piecha, « le droit international est applicable s'il n'y a pas d'autres options selon le droit communautaire »⁴⁸. Dans ce cas, la règle internationale ferait alors partie de l'ordre communautaire de manière directe et certaine⁴⁹. On ne pourra donc manquer d'évoquer – à titre de droit comparé – le référendum organisé sur le maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union européenne, qui s'est soldé par un vote pour le « Leave » (quitter l'Union) avec 51,89% des suffrages, contre 48,11% pour le « Remain » (rester dans l'Union). « Il ne sera plus jamais possible de transférer davantage de pouvoirs à l'Union européenne sans que le peuple britannique ait son mot à dire par la voie d'un référendum », avait indiqué le conservateur David Cameron lors des élections générales de mai 2015. Le Brexit a ainsi généré une hypothèse nouvelle : il a démontré que le droit à l'autodétermination était toujours d'actualité. L'exercice de ce droit comporte plusieurs options, notamment l'indépendance, l'association libre et l'autonomie, a rappelé le Délégué de Sainte-Lucie⁵⁰.

Aujourd'hui, il convient de prendre en compte la volonté manifeste et collective des peuples d'intégrer ou pas la Communauté supranationale et donc d'acquérir ou pas la citoyenneté communautaire, par voie d'adhésion ou de sécession⁵¹. L'opération décisive dans l'expression de cette volonté, c'est la réduction du multiple à l'un. En effet, « si les membres de la multitude s'accordent et prêtent l'un après l'autre leur consentement, alors, la multitude devient une seule personne qui a sa volonté propre, qui peut disposer de ses actions »⁵².

Mais dans la zone CEMAC, la question est de savoir si les États de ladite zone ont agi selon le corollaire du droit de l'autodétermination ou selon le vouloir des chefs d'État, incarnant leur souveraineté⁵³ ?

Quoi qu'il en soit, il n'existerait pas de peuple CEMAC ; il n'y aurait que des peuples nationaux. En fait, rien n'indique dans les textes de la CEMAC qui est le peuple CEMAC, de quoi serait-il constitué, ni quels sont les motifs de son unité ou les ressorts de sa cohésion sociale⁵⁴. Privée d'une véritable assise populaire, la citoyenneté communautaire dans l'espace

critique », in *Civitas Europa* 2014/1 (n° 32), pp. 93-111 ; B. SIERPINSKI, « Le droit international de la reconnaissance ? », in *Civitas Europa* 2014/1 (n° 32), pp. 21-36.

⁴⁸ S. PIECHA, « Le droit de retrait de l'Union européenne selon le traité de Lisbonne », in *Quel avenir pour l'intégration européenne ?*, J. ROSSETTO, A. BERRAMDANE, W. CREMER, et al. (Dir.), Presses universitaires François-Rabelais (Collection : Droit), 2010, pp. 165-169.

⁴⁹ P. REUTER, « Chapitre 3. Le droit international comme source du droit communautaire », en ligne sur le site : <https://www.sfdi.org/wp-content/uploads/2014/03/Reuterin-Meersch.pdf>, Consulté le 23 mars 2023.

⁵⁰ « Le droit des peuples à l'autodétermination en tant que droit inaliénable mobilise l'attention de la troisième commission », 28/10/2002, Communiqué de presse, AG/SHC/592.

⁵¹ C. RAPOPORT, « Nationalité et citoyenneté de l'Union européenne », in *La nationalité au carrefour des droits* (2019), pp. 89-103.

⁵² M. DELEIXHE, « Sur la possibilité d'un peuple européen », *Op. cit.*, pp. 94-95.

⁵³ A. OUAMBA-DIASSIVY, « La souveraineté de l'État et l'intégration sous-régionale en Afrique centrale : le cas de la CEMAC », Mémoire de Master, Université de Yaoundé II, 2009, en ligne sur le Site : <https://www.memoireonline.com>, Consulté le 12 mars 2023 à 16h35.

⁵⁴ Etudiant le modèle européen, Martin Deleixhe souligne que : « la notion de peuple est désormais omniprésente mais son emploi est le plus souvent limité à des invocations aussi incantatoires que vagues. Il y est question de rendre le pouvoir au peuple, de le faire sortir de l'oppression que lui imposent les élites, de restaurer sa gloire passée ou de recouvrer sa moralité intrinsèque pour mieux l'opposer à la corruption de la classe politique. Mais la composition, les contours ou les motifs de cohésion de ce peuple restent mystérieux. Rien n'indique qui est le peuple, où il s'arrête, ni quels sont les motifs de son unité ou les ressorts de sa cohésion sociale. Dans le champ académique, l'indétermination de cet usage pousse d'ailleurs de plus en plus d'observateurs à disqualifier le terme.



CEMAC serait donc dotée d'une « légitimité fragile et ne serait dans le meilleur des cas qu'une machinerie technocratique supranationale »⁵⁵.

B. L'infime allusion aux droits attachés à la citoyenneté communautaire dans les textes de la CEMAC

L'insuffisante codification de la citoyenneté communautaire dans les textes de la CEMAC procède également de sa faible densité. Le patrimoine juridique du citoyen communautaire est strictement circonscrit à un droit de vote aux élections au Parlement de la CEMAC ; et à un droit de circulation et de séjour sur le territoire des Etats membres.

1. L'inconsistance des droits politiques

La CEMAC est fondée sur les valeurs de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme. Elle offre à ses citoyens un espace de droits et de libertés sans frontières intérieures. Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut l'égalité dans la participation et la représentation démocratique⁵⁶. Elle utilise tous les ingrédients de la démocratie indispensables à la réalisation d'une véritable citoyenneté communautaire. Ainsi, le mode de fonctionnement de la Communauté repose sur une démocratie exaltée tant dans sa dimension représentative que participative.

S'agissant de la démocratie représentative, les citoyens sont représentés directement au sein de la CEMAC par le Parlement communautaire. Dans l'esprit de la Convention du 25 juin 2008, « la mise en place du Parlement communautaire contribuera à renforcer la solidarité entre les peuples des États membres de la CEMAC et donnera une nouvelle impulsion au processus d'intégration de la CEMAC par une plus large participation des populations de la Communauté »⁵⁷. Le Parlement de la CEMAC, au sens de ladite Convention, est considéré comme l'institution qui représente l'ensemble des populations des États membres de la Communauté et ses membres, qui sont chacun représentant de toutes les populations de la Communauté, sont élus au suffrage universel direct. Cette Convention propose un modèle de représentation quasiment identique à celui de la représentation nationale.

D'une part, « Tout mandat impératif est nul ». C'est en substance ce qui ressort de l'article 5 de la Convention du 25 juin 2008 relative au Parlement de la CEMAC. Cette disposition induit en effet que l'élu au sein du Parlement communautaire dispose plutôt d'un mandat représentatif qui s'oppose au mandat impératif⁵⁸. La prohibition du mandat impératif

Puisqu'il est lesté de lourdes connotations et ne s'emploie que de façon performative, il se révélerait impropre à tout usage analytique. Il ne permettrait ni de désigner, ni d'identifier, ni d'expliquer les réalités politiques. Cette récusation de l'idée de peuple est cependant surprenante à plusieurs égards. Dans la mesure où la politique est une activité intrinsèquement conflictuelle, c'est le propre des idées politiques de faire l'objet de définitions contradictoires. La notion de peuple n'a de ce point de vue rien d'exceptionnel. La démocratie, la justice, l'égalité, la liberté, la république, la citoyenneté, etc. (la liste n'est évidemment pas exhaustive) connaissent le même destin. Ces concepts font également l'objet de vifs conflits d'interprétation qui suscitent des jugements de valeur contrastés ». M. DELEIXHE, « Sur la possibilité d'un peuple européen », *Op. cit.*, p. 93.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Cf. Préambule du Traité révisé de la CEMAC, janvier 2009.

⁵⁷ Cf. Préambule du Traité révisé de la CEMAC, janvier 2009.

⁵⁸ Le mandat impératif est non seulement vivement critiqué par de nombreux auteurs, mais aussi formellement prohibé par la plupart des Constitutions. En France par exemple, Ce sont les députés de l'Assemblée nationale de 1789 qui, une fois élus, ont éprouvé le besoin de voter l'abolition du mandat impératif dont ils étaient investis. Mais en réalité, l'idée d'abolition des mandats impératifs avait déjà été posée par Edmund Burke dans son fameux



signifie que les Députés de la CEMAC disposent d'un mandat général, libre et irrévocable, qu'ils sont présumés exercer conformément à la volonté de l'ensemble des populations des États membres. Le Député de la CEMAC doit donc subordonner, sacrifier même en conscience tout intérêt partiel à l'intérêt général de la Communauté dont il prononce le destin⁵⁹. Il bénéficie d'une confiance et d'une indépendance l'autorisant à agir avec la latitude nécessaire à la poursuite et à la satisfaction de l'intérêt de la Communauté.

D'autre part, la Convention indique clairement aux populations des États membres de la Communauté ce qu'elles sont en droit d'attendre de leurs Députés.

Premièrement, les Députés de la CEMAC exercent les pouvoirs de contrôle démocratique⁶⁰. C'est « à l'étendue de leurs moyens de contrôle que se mesure aujourd'hui la force des assemblées parlementaires », selon Michel Ameller⁶¹. Conformément à l'article 17 de la Convention, les élites politiques (Conseil des Ministres, Comité Ministériel, Commission) rendent compte de la gestion de la Communauté par le biais des questions écrites et orales. Il s'agit pour les Députés de s'informer de la manière dont les élites politiques mettent en œuvre la politique générale de la Communauté. C'est en quelque sorte le droit de regard qu'ont les populations des États membres – par l'intermédiaire de leurs représentants au Parlement communautaire – sur la gestion des affaires de la Communauté. Les questions écrites apparaissent comme un moyen pour les Députés d'obtenir des informations sur des questions techniques. Et parce qu'elles sont écrites, elles font l'objet de publication⁶². Les questions orales, par contre, sont des interpellations courantes posées aux élites politiques. D'après les articles 18 et 19 de la Convention, le Parlement communautaire peut aussi voter une motion de censure contre la Commission. Cette motion de censure « n'est recevable que si elle est déposée par au moins un tiers des Députés composant le Parlement. Le Parlement ne peut délibérer véritablement sur cette motion de censure que si les deux tiers des Députés sont présents ». La motion de censure rend ainsi effective la mission de représentation du Parlement communautaire en permettant de vérifier que la Commission agit conformément aux objectifs de la Communauté. Par confort, pour que la Commission soit certaine de mener à bonne fin sa politique, elle devrait, après sa formation, poser devant l'Assemblée communautaire sa confiance. C'est pourquoi « chaque année, le Président de la Commission soumet au Parlement (communautaire), pour examen, un rapport sur le fonctionnement et l'évolution de la Commission »⁶³. « À la session ordinaire qui suit sa nomination, le Président de la Commission

discours aux électeurs de Bristol en 1774 : « Le parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs représentants des intérêts différents et hostiles, intérêts que chacun doit défendre, en tant que mandataire et avocat, contre d'autres mandataires et d'autres avocats ; il est l'assemblée délibérative d'une seule nation, mue par un seul intérêt, celui du tout, un organe dans lequel ce ne sont ni les objectifs locaux, ni les préjugés locaux qui doivent servir de guide, mais le bien général, produit de la raison générale du tout ». P. BRUNET, « La représentation », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel (Théorie de la Constitution)*, Traité Dalloz, Paris, 2012., pp. 627-628.

⁵⁹ C. LE DIGOL, « Du mandat impératif au mandat représentatif. La formation d'une première division du travail politique (1789-1791) », in *Histoires d'élections*, C. LE DIGOL, V. HOLLARD, C. VOILLIOT, R. BARAT (Dir.), CNRS-Éditions, 2018, p. 137.

⁶⁰ Cf. Chap. I, Titre II de la Convention de 2008 sur le Parlement de la CEMAC.

⁶¹ M. AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, LGDJ, 1964, p. 9.

⁶² Y. GUCHET, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996., pp. 175-176.

⁶³ Cf. Art. 16 de la Convention du 25 juin 2008 sur le Parlement de la CEMAC.



présente au Parlement (communautaire), réuni en séance plénière, le programme d'actions de la Commission »⁶⁴.

Deuxièmement, les Députés communautaires participent au processus décisionnel de la Communauté. Le Parlement peut être consulté sur les projets d'actes additionnels, de règlements et de directives. Cette consultation est soit obligatoire, soit conforme. L'avis obligatoire du Parlement est requis pour le budget de la Communauté, les politiques sectorielles communes, la procédure d'élection des membres du Parlement de la CEMAC, les impôts, taxes et tous prélèvements communautaires. L'avis conforme du Parlement est requis pour l'adhésion de nouveaux États membres, les accords d'association avec les États tiers, le droit et la libre circulation des personnes, des biens et des services⁶⁵.

Quant à la démocratie participative, les citoyens de la CEMAC disposent du droit d'élire directement leurs représentants au Parlement communautaire. Au sens de l'article 5 de la Convention, les députés du Parlement de la CEMAC sont élus au suffrage universel direct. Le caractère universel du suffrage confère la légitimité politique au Parlement communautaire et constitue, par conséquent, un pas en avant considérable dans la construction démocratique de la Communauté. Il y aurait donc chez les Députés de la CEMAC une réelle identité entre la source de leur légitimité et l'objet dont ils assurent la représentation. Le lien entre la légitimité démocratique et l'élection apparaît évident : les Députés communautaires sont légitimes à représenter les populations des États membres, parce qu'ils sont élus au suffrage universel direct. Et c'est parce qu'ils sont élus qu'ils peuvent prendre les décisions qui seront bonnes pour la Communauté⁶⁶. Cette construction théorique trouve ses origines dans la théorie de la représentation de Robespierre et Roederer. Ceux-ci soutenaient que « seul le corps législatif élu pouvait être qualifié de représentant⁶⁷ ». La consécration du suffrage universel pour l'élection des Députés communautaires démocratise le système représentatif de la CEMAC. La fidélité aux idéaux démocratiques qui est propre à tous les États membres a donc été confirmé au niveau de la CEMAC.

Il n'est guère contestable que l'on retrouve dans l'organisation juridique et politique de la CEMAC l'essentiel des institutions et des mécanismes de la démocratie représentative : un Parlement représentant l'ensemble des populations communautaires, la prohibition du mandat impératif, l'élection des Députés communautaires au suffrage universel direct. On constate cependant que la démocratie telle qu'elle fonctionne dans l'espace juridique de la CEMAC soulève quelques préoccupations fondamentales.

La première est relative au contenu même de la notion de représentation, employée différemment dans les textes de la CEMAC pour désigner soit les « populations de la Communauté » c'est-à-dire le représenté, soit le « Parlement communautaire » c'est-à-dire le représentant.

⁶⁴ Cf. Art. 15 de la Convention du 25 juin 2008 sur le Parlement de la CEMAC.

⁶⁵ Cf. Art. 25 de la Convention du 25 juin 2008 sur le Parlement de la CEMAC.

⁶⁶ A. LAQUIEZE, « Élection des gouvernants et légitimité démocratique », in *Ecologie et décision politique*, 2018, p. 131.

⁶⁷ F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Op. cit., p. 167.



Le représenté, dans la théorie de la démocratie représentative, n'est pas un individu ou une portion d'individus, c'est la Nation, entendue comme « identité ouverte, constituée par des liens contractuels, qui se sont réalisés historiquement dans une communauté de personnes unies par le désir de vivre ensemble sous les mêmes lois, les mêmes mœurs et les mêmes institutions »⁶⁸. Il « n'apparaît au regard d'autrui que par l'intermédiaire du représentant, qui, lui-même, ne possède cette qualité qu'en raison de ce qu'il représente »⁶⁹. Mais la critique est celle de l'inexistence d'un peuple (ou d'une nation) communautaire, auquel imputer l'exercice du pouvoir politique. C'est pourquoi la citoyenneté dans sa dimension communautaire ne devrait pas se définir uniquement par un ensemble de droits, mais aussi par tout ensemble de valeurs, de symboles et de rituels communs, permettant de créer un patrimoine culturel, historique et identitaire propre à un peuple communautaire, « pour donner des bases à une (Communauté) qui ne devait pas concerner seulement les États ou les gouvernants, mais aussi ses ressortissants »⁷⁰.

Le représentant, quant à lui, « exprime une volonté qui coïncide exactement avec celle du représenté »⁷¹. Il n'y a donc « de représentation que s'il existe une personne représentable, ayant une volonté à laquelle le représentant doit se conformer et à qui il devra rendre des comptes »⁷². Ce qui fait défaut aujourd'hui à la CEMAC réside précisément dans l'absence d'un peuple (ou une nation) communautaire, équivalent à celui qui existe dans les États membres. Mais dans quelle mesure une organisation politique supranationale est-elle démocratique si elle n'est pas construite autour d'un « peuple communautaire » ?

La seconde est relative à la démocratie représentative à caractère parlementaire qui comporterait quelques lacunes. D'un côté, le Parlement que la Convention du 25 juin 2008 habilite à représenter l'ensemble des populations communautaires n'a véritablement pas de prise sur l'orientation de la politique générale de la CEMAC. Certes la CEMAC présente les principaux traits d'une démocratie représentative à caractère parlementaire, mais il manque au Parlement, pour être un pouvoir politique au sens plein et entier du terme, d'un véritable pouvoir normatif (droit d'initiative législative). Une large part des décisions qui sont prises au sein de la Communauté échappe encore à l'emprise des parlementaires communautaires et la démocratie ne peut être regardée comme représentative (certes le Parlement communautaire, en vertu de l'article 34 de la Convention, peut, s'il le juge nécessaire, proposer des amendements aux projets normatifs de la Communauté, mais le fait majoritaire retire à cette disposition toute sa pertinence)⁷³. D'un autre, le cantonnement du Parlement communautaire dans des fonctions

⁶⁸ É. TARDIVEL, « Qu'est-ce qu'une nation ? », in *Études* 2016/10 (Octobre), pp. 53-54.

⁶⁹ O. BEAUD, « "Repräsentation" et "Stellvertretung" : sur une distinction de Carl Schmitt », in *Droits*, n° 6, 1987, p. 13.

⁷⁰ M. NEGRI, « Représentations de l'Europe communautaire et image(s) de la citoyenneté européenne chez les jeunes Italiens en France », in *Cahiers de l'Urmis*, en ligne sur : <https://journals.openedition.org/urmis>, Consulté le 02 mars 2023 à 20h32.

⁷¹ F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, *Op. cit.*, p. 161.

⁷² *Idem.*, p. 162.

⁷³ La démocratie représentative dans la majorité des États membres de la Communauté est confrontée à un phénomène qualifié de fait majoritaire : « l'existence d'une majorité parlementaire stable et disciplinée qui, la plupart de temps, est de la même couleur politique que le Président de la République ». Ce phénomène particulièrement tributaire des régimes présidentielistes bouleverse profondément l'équilibre constitutionnel des pouvoirs, consacre la prééminence présidentielle et enfonce les parlements dans des crises durables. B. FRANÇOIS, « La Ve République confrontée au « fait majoritaire » », *La France depuis de Gaulle. La Ve*



de contrôle démocratique limitées retire au système représentatif de la CEMAC toute l'efficacité escomptée. On peut évoquer l'hypothèse de la procédure de la motion de censure qui est encadrée par un ensemble de conditions restrictives, inspirées certainement par un souci de rationalisation du pouvoir parlementaire⁷⁴ en la matière et tendant à limiter les risques qu'elle pourrait présenter pour une Commission qui ne serait pas appuyée par une large majorité⁷⁵. Au final, renverser la Commission ne relève pas du pouvoir du Parlement communautaire *stricto sensu* (d'après l'article 19 de la Convention, la motion de censure est transmise à la Conférence des Chefs d'État qui peut inviter la Commission à lui présenter sa démission). Or, dans une démocratie représentative, c'est aux parlementaires qu'il appartient d'exercer au premier plan cette mission délicate et stratégique. Le contrôle démocratique du Parlement communautaire n'est donc pas comparable à celui des Parlements nationaux.

2. La faible densité des politiques migratoires

La réalisation d'une union politique, économique et monétaire fondée sur la libre circulation par la facilité accordée aux ressortissants migrants de se déplacer sans contraintes constitue l'objectif principal du processus d'intégration de la CEMAC. Cette approche mise en œuvre dans la CEMAC est l'expression de la volonté des États membres de construire un espace et un marché communs.

En premier lieu, le législateur communautaire a pu établir de façon extensive les droits qui en découlent. La liberté de circulation emporte droit d'entrée et de séjour, droit de répondre à des emplois offerts sur le territoire communautaire, droit de commercer ou de prester. S'agissant du droit d'entrée et de séjour, le Traité institue le droit pour les ressortissants de se déplacer librement sur le territoire des États membres. Par application de ce texte, les États membres ont l'obligation d'abolir les restrictions limitant les déplacements et le séjour des ressortissants sur le territoire communautaire. Par conséquent, aucun visa d'entrée ou document équivalent ne peut être exigé aux ressortissants migrants⁷⁶. C'est ainsi qu'afin de fluidifier la libre circulation des personnes et des biens dans l'espace CEMAC, le Comité de pilotage du Programme de réformes économique et financière a demandé aux pays membres de réduire les postes de contrôle sur les corridors internationaux : « Il a été demandé aux pays de rationaliser les postes de contrôle au niveau des différents corridors, et si possible de faire une communication sur les contrôles officiels. Actuellement, les concertations se poursuivent pour que les États puissent rationaliser davantage divers contrôles afin de fluidifier davantage la libre circulation des personnes et des biens »⁷⁷. Dans ce cadre, la commission « est en train de mettre en œuvre une politique sectorielle pour lever des barrières sur les corridors. Cela s'effectuera avec l'appui et l'accompagnement des États. Il nous faut de véritables mesures politiques pour

République en perspective, Marc Chevrier et Isabelle Gusse (Dir.), 2010, Presses de l'Université de Montréal, Collection : Thématique Sciences sociales, pp. 23-47.

⁷⁴ B.-R. GUIMDO DONGMO, « La responsabilité politique du gouvernement dans la Constitution camerounaise », in *RRJ (Revue de la recherche juridique droit prospectif)*, 2007-4, pp. 2108-2115.

⁷⁵ F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, *Op. cit.*, p. 626.

⁷⁶ « Le Sommet des Chefs d'État de la CEMAC, tenu du 14 au 15 décembre 2001 à N'Djamena, a pris l'engagement de faciliter la libre circulation des ressortissants des États membres et d'harmoniser les règles d'entrée et de sortie des non ressortissants au sein de l'espace communautaire en instituant un passeport communautaire CEMAC et un visa unique ». Lire : L. TENGO, « La communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale : organisation intergouvernementale ou organisation supranationale ? », *Op. cit.*, 51.

⁷⁷ Cf. Propos de J.-C. NGUEMENI, Directeur de la surveillance multilatérale à la Commission CEMAC.



qu'on arrive comme l'Afrique de l'Ouest à une véritable intégration physique, à une véritable circulation des biens et des personnes (...) Là, nous avons déjà un passeport unique CEMAC, il ne reste que le Gabon qui va bientôt homologuer son passeport. Une fois cela fait, l'espace CEMAC disposera d'un document pour la libre circulation. Mais nous voulons pousser plus pour arriver par exemple à la carte d'identité CEMAC. Et ce n'est pas une illusion, ça va se faire. C'est tout un processus »⁷⁸. En ce qui concerne le droit de répondre à des emplois offerts sur le territoire communautaire, le Traité reconnaît le droit d'un ressortissant communautaire d'aller chercher un emploi dans un autre État membre et le droit d'être fonctionnaire de la CEMAC. Ainsi, pour ce qui est de la fonction publique de la CEMAC dont le principe est posé à l'article 7 du Traité, il est explicitement disposé que « les fonctionnaires de la Communauté sont recrutés parmi les ressortissants des États membres sur la base des critères de compétences et d'intégrité morale et en tenant compte d'une répartition juste et équitable. Le personnel au service de la Communauté est tenu au secret professionnel même après cessation des fonctions sous peine de sanctions prévues dans le statut du personnel ou des poursuites judiciaires »⁷⁹. La liberté de circulation fondée sur la nationalité n'est donc pas un élément de discrimination au sein de la Communauté, mais un élément d'Union et implique l'abolition de toute discrimination entre les travailleurs des États membres en ce qui concerne l'emploi, les rémunérations et les autres conditions de travail. Quant au droit de commercer ou de prester, les règles communautaires de libre circulation ne s'appliquent pas à des situations purement internes, c'est-à-dire à la circulation sur le territoire national. Ces règles s'appliquent à la situation du ressortissant d'un État membre qui s'est rendu sur le territoire d'un autre État membre pour y exercer une activité.

En deuxième lieu, les règles communautaires de libre circulation confèrent des garanties procédurales aux ressortissants migrants. Ces garanties impliquent, tout d'abord, l'obligation, de la part de l'État concerné, de motiver sa décision lorsqu'il entend limiter le droit de libre circulation d'un ressortissant de la CEMAC. Ensuite, les raisons pour lesquelles l'État membre entend limiter le droit de libre circulation doivent être portées à la connaissance de l'intéressé en vue de lui permettre, au moyen d'un recours juridictionnel, d'assurer sa défense. Enfin, et conformément à l'article 14 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC adoptée le 05 juillet 1996, tout ressortissant d'un État membre a le droit de saisir la Haute Cour en cas de violation du Traité.

Comme on peut le constater, les textes constitutifs de la CEMAC ne font que proposer une citoyenneté communautaire essentiellement économique : une citoyenneté communautaire de résidence pour la défense des droits de circulation et de migration. Pourtant la citoyenneté communautaire entend donner une dimension beaucoup plus politique à la construction communautaire. On soulignera ici, par exemple, le modèle d'intégration européen instauré par le traité de Maastricht qui, au moyen de la citoyenneté communautaire « pour les nationaux des pays membres de l'Union européenne qui ne remplace pas la citoyenneté nationale, mais qui s'y ajoute »⁸⁰, a quitté peu à peu le strict champ de l'économie pour embrasser de plus en plus le champ d'action politique : le droit de circuler et résider librement dans l'Union européenne ;

⁷⁸ Cf. Propos de B. DOUKPOLO, Directeur de l'Enseignement supérieur à la Commission CEMAC.

⁷⁹ Cf. Article 7 du Traité révisé de la CEMAC, *préc.*

⁸⁰ P. BARGE, « Citoyenneté de résidence et débats européens », in *Migrations Société* 2013/2 (n° 146), p. 91.



le droit de voter et d'être élu pour les élections européennes et municipales dans l'État où il réside ; le droit à une protection diplomatique et consulaire d'un État membre autre que celui d'origine sur le territoire d'un pays tiers où son État n'est pas représenté ; le droit de pétition devant le Parlement européen et de déposer une plainte auprès du médiateur européen.

L'insuffisance de la citoyenneté CEMAC procède donc également de sa faible densité. Le patrimoine juridique du citoyen CEMAC est strictement circonscrit à un droit de circulation et de séjour sur le territoire des États membres et à un droit de vote aux élections au Parlement communautaire. Ces droits ne sont valables que dans le champ d'application du droit communautaire, autrement dit, dans le cadre des déplacements des ressortissants des États membres sur le territoire communautaire⁸¹. Il se pose alors une interrogation fondamentale : la CEMAC a-t-elle fabriqué du possible sans se préoccuper de savoir si ce possible se traduit par du réel ?⁸²

II. UNE INEFFECTIVITÉ CONSÉQUENTE

La citoyenneté communautaire, dont les indices sont perceptibles dans les textes de la CEMAC, qui s'inscrit dans une dynamique intégrationniste continue d'être hypothéquée par des pratiques déroutantes à la fois habituelles et nouvelles. Ces pratiques peuvent s'expliquer par la diversité des approches normatives et les contraintes multiples de l'environnement sociopolitique et économique des États membres d'une part (A), mais aussi par les lacunes du système démocratique de la Communauté d'autre part (B).

A. La difficulté à adjoindre une citoyenneté communautaire à la diversité des citoyennetés nationales

Les situations de discrimination dans les pratiques communautaires se traduisent par la persistance des pratiques de droit interne échappant à l'ordre juridique de la Communauté. D'une part, les États engagés dans le processus d'intégration régionale restent encore des entités souveraines ayant une compétence exclusive sur leur territoire en matière de législation et de réglementation⁸³. D'autre part, le processus de construction de la citoyenneté communautaire dans l'espace juridique de la CEMAC subit le contrecoup de l'environnement sociopolitique et économique.

1. Le champ persistant des souverainetés nationales

On souligne généralement la relativité du droit national qui est nécessairement tributaire de considérations de lieu, de temps et de culture. Le droit dans sa dimension nationale correspond, de manière générale, pour un pays donné, à un moment donné, à l'état des aspirations d'un peuple donné, au produit du patrimoine culturel et historique d'un peuple. Une telle relativité restreint évidemment très fortement la réalisation des objectifs de la Communauté. En effet, la CEMAC n'est pas un État fédéral. Juridiquement parlant, elle relève d'une organisation créée avec des compétences, des ressources et des institutions définies par des Traités constitutifs signés et ratifiés par les États membres. Elle dispose d'une personnalité

⁸¹ A. PARICIO, « La citoyenneté européenne entre mythe politique et réalité juridique », in *Le Petit Juriste*, 2009, en ligne sur : <https://www.lepetitjuriste.fr>, consulté le 10 septembre 2023 à 20h40.

⁸² Lire utilement Paul Thibaud : J. M. FERRY., P. THIBAUD, *Discussion sur l'Europe*, Paris, Calmann-Lévy, 1992.

⁸³ P. BARGE, « Citoyenneté de résidence et débats européens », *Ibid.*



juridique qui ne s'apparente pas à une souveraineté communautaire. Elle respecte la souveraineté des États membres et souffre de cette prééminence des souverainetés nationales, d'où souvent son impuissance⁸⁴.

Les États membres se réservent encore le droit de maintenir en vigueur, sous le fallacieux prétexte de la souveraineté nationale, des dispositions législatives souvent contraires aux objectifs de la Communauté (« les ressortissants des États membres de la CEMAC jouissent de tous les droits et libertés reconnus aux nationaux du pays hôte sous réserve du respect des lois et règlements en vigueur dans ledit État »)⁸⁵. Les États engagés dans le processus d'intégration restent donc encore des entités souveraines ayant une compétence exclusive sur leur territoire en matière de législation et de réglementation⁸⁶.

En premier lieu, on pointe le caractère impératif de certaines dispositions législatives nationales, c'est-à-dire des normes auxquelles aucune dérogation n'est permise. Font ainsi parties des règles impératives du droit interne des États, en particulier, les règles relatives à l'ordre public. Pour la majorité des juristes, l'ordre public se caractérise par sa double impérativité : ordre en tant que objet de la norme juridique, c'est-à-dire en tant que commandement ; et ordre en tant que ordonnancement du système juridique⁸⁷. Le terme recouvre dans un ordre juridique donné, les normes impératives dont les individus ne peuvent s'écarter ni dans leurs comportements ni dans leurs conventions⁸⁸. Mais la notion d'ordre public est tellement large qu'on finit par ne plus bien savoir où fixer les limites. De ce point de vue, « vouloir étudier la notion d'ordre public, non pas seulement en droit national, où elle l'a longtemps été, mais également dans le cadre de la construction (communautaire), c'est prendre le risque d'ajouter du flou au flou. Le risque du flou au carré »⁸⁹.

L'article 13 de la Convention régissant l'Union économique pose le principe de la liberté de circulation, d'établissement ou de séjour des ressortissants des États membres, notamment des travailleurs, à l'intérieur de l'espace CEMAC. Cette liberté ne peut, en principe, être restreinte que pour des raisons d'ordre public et de santé publique. Les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public, peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, c'est pourquoi il est reconnu aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation⁹⁰. Il en découle que l'ordre public peut être invoqué en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société, pour s'opposer aux libertés de circulation⁹¹. Mais la notion d'ordre public, « en tant que justification d'une dérogation fondamentale à la libre circulation des travailleurs, doit être interprétée strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par

⁸⁴ C. PHILIP, « Union européenne et souveraineté des États membres », in *Revue québécoise de droit international*, Numéro hors-série, janvier 2022, pp. 225–229.

⁸⁵ Cf. Art. 3 de l'Acte additionnel portant suppression de visa pour tous les ressortissants de la CEMAC dans l'espace communautaire, du 25 juin 2013.

⁸⁶ *Idem*.

⁸⁷ C. GROULIER, « Peut-on penser la norme juridique sans l'impératif ? », in *Droits* 2009/2 (n° 50), pp. 247-262.

⁸⁸ Y. GAUDEMET, « L'ordre public », « Propos introductifs », in *Archives de philosophie du droit* 2015/1 (Tome 58), pp. 3-4.

⁸⁹ A. JEAUNEAU, *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, p. 5.

⁹⁰ Cf. Arrêt du 4 décembre 1974, Van Duyn / Home Office (41-74, Rec.p.01337).

⁹¹ Cf. Article 27 de la directive 2004/38.



chacun des États membres sans contrôle des institutions communautaires »⁹². Quoiqu'il en soit, les mesures restrictives d'ordre public sont laissées à la discrétion des autorités nationales compétentes avec les risques d'arbitraire et de discrimination.

La Guinée Equatoriale nous offre un exemple frappant. En effet, les autorités équato-guinéennes expulsent régulièrement des étrangers, souvent sans tenir compte de leur situation au regard de la législation sur l'immigration. À rappeler que « l'expulsion » est une mesure administrative par laquelle tout étranger en possession ou non d'un titre de séjour reçoit l'ordre de quitter le territoire national⁹³. On se souvient que Malabo avait décidé de fermer les frontières terrestres et de les rouvrir après les élections présidentielles de 2022, afin de garantir que celles-ci se déroulent normalement : « le pays organisera des élections présidentielles, législatives et municipales à la mi-novembre, et cette décision de fermer les frontières, qui seront rouvertes après les confrontations électorales, est prise pour garantir la sécurité de tous les candidats jusqu'au jour du vote »⁹⁴. « Entre le 30 octobre 2021 et début décembre 2021, le gouvernement de Guinée équatoriale a lancé une campagne contre les migrants et mené des raids dans des grandes villes comme Malabo, Bata, Mongomo et Ebibeyin »⁹⁵ ; « les membres des forces de sécurité ont arrêté dans la rue des personnes qui avaient, d'après eux, des traits du visage d'origine africaine étrangère... »⁹⁶, avait indiqué l'ONG Amnesty International.

L'exception d'ordre public revêt ainsi en droit communautaire de la CEMAC « une saveur particulière car elle permet aux États d'appliquer des restrictions à l'application des libertés communautaires à l'égard des étrangers, par exemple en leur interdisant l'accès sur le territoire étatique ou en les y éloignant de force »⁹⁷.

En deuxième lieu, « la CEMAC ne sera jamais une réalité sans des infrastructures d'intégration. L'émergence de pôles de compétitivité régionaux nécessite une chaîne logistique intégrée, avec le développement d'un transport multimodal intégrant le transport terrestre, maritime, aérien et ferroviaire... ». Le déficit en infrastructures de transport constitue ainsi l'un des maillons faibles de la liberté de circulation. Des ambitions louables dans ce secteur n'ont pourtant pas manqué. On se souvient du projet Air CEMAC dont l'ambition est restée virtuelle⁹⁸. Créée en 2001 par la volonté des Chefs d'États, la compagnie avait pour vocation de desservir les capitales des États membres de la Communauté. Il s'est en effet posé le traditionnel problème de la souveraineté des États membres. On peut citer les cas du Cameroun

⁹² Cf. Arrêt du 4 décembre 1974, *Ibid.*

⁹³ Sur cette question lire : P. VINCENT, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », in *Informations sociales* 2014/4 (n° 184), pp. 42-51 ; « Déclaration sur les droits des personnes expulsées », in *Plein droit* 2015/4 (n° 107), pp. 34-35 ; C. FRANÇOIS, « À l'ombre du droit commun, les expulsions des foyers », in *Plein droit* 2022/1 (n° 132), pp. 26-29 ; T. AGUILERA, F. BOUILLON, M. LAMOTTE, « Politiques de l'expulsion : acteurs, enjeux, effets », in *L'Année sociologique* 2018/1 (vol. 68), pp. 11-38.

⁹⁴ L. BEN AHMED, « Guinée Equatoriale : une vaste opération d'expulsion des étrangers en situation irrégulière », in *Afrique*, 2022, en ligne sur le site : <https://www.aa.com.tr/fr/afrique>, consulté le 13 septembre 2023, à 12h40.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ E.-A. GATSI TAZO, *La condition juridique des étrangers en zone CEMAC. Contribution au diagnostic de l'intégration personnelle en Zone CEMAC*, Mémoire de DEA, Université de Dschang, 2009, en ligne sur : <https://www.memoireonline.com>, consulté le 22 septembre 2023 à 18h.

⁹⁸ Cf. Acte Additionnel n°14/CEMAC/CCE-10 du 17 janvier 2010 fixant le siège de la Compagnie communautaire de transports aériens en zone CEMAC ; Acte Additionnel du 8 décembre 2001.



et du Gabon qui ont manifesté le désir de conserver leurs compagnies nationales. Cette « difficulté d'organisation et de fonctionnement efficient des structures internes de ces organisations sous-régionales d'intégration, constituées sous le critère de simple adhésion et sans une vision convergente d'intérêts, peut justifier de considérer en l'état actuel la CEMAC comme une organisation de simple coopération entre États membres qui ont conservé tout entière leur souveraineté »⁹⁹.

La souveraineté des États membres restreint évidemment très fortement la réalisation de l'objectif de citoyenneté communautaire préalablement retenu par le Traité de la CEMAC.

2. Le refuge dans les communautés nationales

Dans les pratiques communautaires, on observe un net mouvement de repli identitaire qui atteste de l'échec du projet citoyen de la CEMAC. Les ressortissants des États membres se ressentent prioritairement et même exclusivement membres de leur communauté politique nationale et non d'une communauté politique communautaire largement hypothétique¹⁰⁰. Nombre d'entre eux invoquent la fragilité du tissu économique et les problèmes de sécurité pour critiquer la politique migratoire de la CEMAC.

En premier lieu, le motif économique « est constitué par le souci de protection de l'économie nationale et par conséquent du tissu social »¹⁰¹. Le motif économique pousse certains États, notamment les plus riches de la Communauté « à refermer davantage leurs frontières aux ressortissants d'autres pays membres, redoutant que les flux migratoires importants en provenance de ces États ne constituent un obstacle à la jouissance de leurs biens au profit de leur population »¹⁰². Cette xénophobie « est expliquée par le souci de protéger l'ordre social, car la forte poussée de l'immigration aiguise les tensions sociales internes liées à l'accès à l'emploi et à la jouissance (des biens locaux et des opportunités) par les nationaux »¹⁰³. Par exemple, en Guinée Équatoriale « lors de l'inauguration d'un champ pétrolier en début d'année 2008, la population a signifié son mécontentement du fait que plusieurs personnes de nationalité étrangère, et en l'occurrence les camerounais, occupent des postes d'importance dans les sociétés pétrolières au détriment des nationaux »¹⁰⁴. La « présence massive des étrangers, fussent-ils ressortissants communautaires, s'analyse donc en un danger pour l'équilibre social »¹⁰⁵. Le poids économique de certains États membres laisse ainsi place à des pratiques protectionnistes qui affectent les libertés communautaires.

En deuxième lieu, le processus de construction de la citoyenneté communautaire subit le contrecoup de l'instabilité politique et sécuritaire. Les situations de crise intervenues dans certains États membres ont rendu impossible l'application de la Constitution. Le recours aux Accords politiques et aux Chartes constitutionnelles de transition a semblé être la solution

⁹⁹ 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 », *Op. cit.*, p. 130.

¹⁰⁰ Sur cette question et s'agissant des critiques du modèle européen lire utilement : M. DELEIXHE, « Sur la possibilité d'un peuple européen », *préc.*

¹⁰¹ E.-A. GATSI TAZO, *La condition juridique des étrangers en zone CEMAC. Contribution au diagnostic de l'intégration personnelle en Zone CEMAC, préc.*

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ *Idem.*



idone pour garantir une sortie de crise (des textes dont la mission est d'assurer la transition, pacifier le pays et le conduire vers un nouvel ordre politique). La Centrafrique, le Tchad et tout récemment le Gabon, pour ne citer que ces exemples, ont fait l'expérience sans doute enrichissante de Gouvernements de transition¹⁰⁶. En outre, les crises diplomatiques au sein de la CEMAC ne cessent de se multiplier. Le 20 avril 2023, la République du Tchad, dans un communiqué officiel signé de Gali Gatta Ngothé, Ministre d'État et Secrétaire général à la présidence de la République, informait l'opinion publique nationale et internationale du rappel pour consultation de son ambassadeur au Cameroun : « La présidence de la République du Tchad informe l'opinion publique nationale et internationale de la persistance des différends qui se créent entre le Tchad et le Cameroun, notamment autour de la question de la prétendue acquisition des actifs de l'ex-Esso par la nébuleuse Savannah Energy ». Ce fut un véritable coup de tonnerre, car cette crise est intervenue un mois à peine après la 15^e session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEMAC.

Au final, les conflits et l'insécurité dans ces pays de la CEMAC compromettent sans doute le processus de migration. Et le repli identitaire peut aussi trouver une origine tout aussi plausible dans la crainte de l'insécurité. Pourtant, le préambule du Traité constitutif de la CEMAC exhorte les États membres à prendre les mesures tendant à créer ou à restaurer un climat de paix et de sécurité dans l'espace communautaire. Les États membres sont alors tenus à la réalisation d'objectifs de convergence portant sur la politique sécuritaire.

B. L'érosion croissante de la légitimité du projet citoyen de la CEMAC

D'une part, le Parlement que la Convention du 25 juin 2008 habilite à représenter l'ensemble des populations communautaires n'a véritablement pas de prise sur l'orientation de la politique générale de la CEMAC et peine à mobiliser ; et le système de participation démocratique en vigueur ne permet pas aux citoyens de la Communauté de faire entendre leurs voix. D'autre part, le projet citoyen de la CEMAC ne repose pas sur une véritable solidarité propice à l'intégration.

1. Des interrogations fréquentes sur la légitimité et le devenir du projet citoyen de la CEMAC

¹⁰⁶ La relation entre la Constitution et les textes de transition, dans le cadre desquels sont mis en place les intérim informels, est souvent caractérisée par des rapports conflictuels et contradictoires. Cette conflictualité conduit au renversement du schéma classique de la pyramide des normes. D'abord, se réfèrent à la conception normative ou kelsenienne, la Constitution qui est la norme fondamentale se caractérise par sa primauté sur les autres normes. Il n'y a pas de normes supérieures à la Constitution, puisque elle-même est le fondement de la validité de tout le système juridique. Ce qui induit la conformité des normes inférieures « et corrélativement en cas de contrariété leur invalidité, avec comme conséquence que, dans le meilleur des mondes juridiques, elles ne devraient jamais entrer en vigueur ou toutes être supprimées de l'ordre juridique ». Or justement, c'est la sacro-sainte primauté constitutionnelle, telle que la présente la doctrine classique de la hiérarchie des normes, que les Chartes de transition remettent en cause. La Constitution se trouve alors reléguée au second plan et les textes de transition « acquièrent une place prépondérante dans l'architecture normative de l'État ». Bref, il est loisible de constater que la Constitution s'est inclinée, « comme par renversement du sens de la roue » selon la formule du Doyen MELEDJE. Dans ces conditions, les règles formelles font place à la suprématie des règles informelles, et par ricochet, des intérimaires informels qui deviennent les véritables garants de l'ordre constitutionnel. Lire : P. MAMBO, « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les États africains : réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », in *Revue de droit de McGill*, vol.57, n°4, 2012, p. 64 ; MELEDJE, « Système politique ivoirien », *Supra* note 21 à la p. 712.



Le système de participation en vigueur dans l'espace juridique de la CEMAC ne permet pas aux citoyens des États membres de faire entendre leur voix. Ils ne disposent pas du pouvoir de ratifier les textes les plus importants de la Communauté. Il semblerait que la CEMAC soit demeurée réfractaire à toute idée de transnationalisation des formes directes de la citoyenneté communautaire. La démocratie directe, à en croire la doctrine, ne se fera qu'au niveau national, là où réside la véritable citoyenneté politique¹⁰⁷.

La question est donc de savoir si lorsqu'on parle de Traité de la CEMAC, on parle de l'expression de la souveraineté des citoyens des États membres, qui supposerait que les « peuples » des États membres auraient consenti et décidé d'unir leur destin dans le cadre d'une union politique supranationale. Sinon, comment se doter d'un projet d'union politique en refusant toute idée de participation directe des « peuples » dans l'adoption des normes devant gouverner leur destinée commune ? Le projet d'union politique de la CEMAC ne devrait-il pas être fondé sur la volonté consciente et raisonnée des « peuples » des États membres ? La CEMAC serait-elle vécue comme une construction imposée par le haut ? Il faut bien y apporter une réponse car sans la légitimité, l'existence politique des peuples au sein de la CEMAC deviendrait une soumission au système de gouvernance imposé par le haut (les élites politiques), et non la soumission à des règles voulues. En théorie constitutionnelle, la démocratie est pourtant conçue « comme un système politique dans lequel les citoyens forment un *demos* capable d'être l'auteur des lois qui les lient »¹⁰⁸.

L'instauration d'un référendum d'initiative populaire de dimension communautaire, compte tenu de la spécificité de la construction politique de la CEMAC qui n'est pas équivalente à celle des systèmes étatiques nationaux ni même des organisations fédérales, qui porterait sur la législation, aurait pu conférer au projet d'union politique de la CEMAC une légitimité à la fois prédominante et structurante. On se souvient, dans le contexte européen, que la faible légitimité de l'Union européenne « a été spectaculairement mise en évidence par l'échec des référendums de 2005 en France et aux Pays-Bas, lorsqu'une large majorité des citoyens a rejeté la Constitution européenne, qui était pourtant unanimement approuvée par les élites politiques. Depuis le traité de Maastricht, le fossé s'est creusé entre les élites et les citoyens beaucoup moins convaincus que leurs dirigeants des avantages de l'intégration européenne »¹⁰⁹.

Une façon de combler ce déficit démocratique consisterait donc à faire de l'union politique de la CEMAC une institution dont les citoyens ont de véritables moyens d'influencer directement la politique¹¹⁰. Tocqueville avait déjà « mis en lumière qu'il était possible, dans une démocratie, de combattre l'individualisme en incitant les citoyens à participer eux-mêmes

¹⁰⁷ [É. DUBOUT](#) « L'échec de la citoyenneté européenne ? Les mutations d'une citoyenneté complexe en période de crise identitaire », in *Jus Politicum*, n°18, en ligne sur : <https://juspoliticum.com/article/L-echec-de-la-citoyennete-europeenne-Les-mutations-d-une-citoyennete-complexe-en-période-de-crise-identitaire1174.html>, Consulté le 02 janvier 2023 à 23h.

¹⁰⁸ L. B. TREMBLAY, « Le principe de proportionnalité dans une société démocratique égalitaire, pluraliste et multiculturelle », in *Revue de droit McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, 2012, 57(3), p. 469.

¹⁰⁹ M. HALLER, « Quelle légitimité pour l'Union européenne ? », in *Revue internationale des sciences sociales*, 2010/2 (n° 196), p. 55.

¹¹⁰ *Idem*.



à l'administration de leur communauté »¹¹¹. Il devient dès lors urgent de donner davantage de moyens aux citoyens de l'Union politique de la CEMAC afin de leur permettre de peser sur les décisions des élites politiques et de combler ce déficit démocratique¹¹².

Par ailleurs, il n'est guère contestable que l'on retrouve dans l'organisation juridique et politique de la CEMAC l'essentiel des institutions et des mécanismes de la démocratie représentative : un Parlement représentant l'ensemble des populations communautaires, la prohibition du mandat impératif, l'élection des Députés communautaires au suffrage universel direct. Mais la préoccupation est relative au vécu de la démocratie représentative dans l'espace juridique de la CEMAC. La plupart des États membres ont encore des démocraties représentatives fragiles et instables du fait des crises politiques incessantes. Récemment au Gabon (août 2023), c'est par un coup de force militaire intervenu peu après la publication des résultats officiels de l'élection présidentielle que le Parlement a été dissout : après avoir constaté « une gouvernance irresponsable, imprévisible qui se traduit par une dégradation continue de la cohésion sociale risquant de conduire le pays au chaos (...) nous avons décidé de défendre la paix en mettant fin au régime en place. À cet effet, les élections générales du 26 août 2023 ainsi que les résultats tronqués sont annulés. Toutes les institutions de la république sont dissoutes, le Gouvernement, le Sénat, l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle », indiquait la junte militaire et annonçant aussi la fermeture des frontières du pays jusqu'à nouvel ordre. Si la démocratie représentative est ainsi fragilisée et inachevée sur le plan national, elle ne pourrait prospérer dans l'ordre communautaire.

Au final, la citoyenneté communautaire serait une construction politique imposée par le haut. Quoiqu'il en soit, la faible participation des populations communautaires à l'entreprise d'intégration ne semble pas avoir jusqu'ici beaucoup préoccupé les élites politiques de la CEMAC.

2. La désaffection pour le projet citoyen de la CEMAC

Le modèle d'intégration proposé par les textes de la CEMAC permet de rencontrer plusieurs expressions de la solidarité : « conscients de la nécessité de développer ensemble toutes les ressources humaines et culturelles de leurs États membres et de mettre celles-ci au service du bien-être général de leurs peuples dans tous les domaines. Désireux de renforcer la solidarité entre les peuples dans le respect de leurs identités nationales respectives »¹¹³. Mais on est là, peut-être, dans la rhétorique, car la CEMAC expérimente fréquemment des pratiques se situant à l'opposé d'une logique de solidarité. Une fois de plus, la Guinée Equatoriale nous offre un exemple tragique. Le pays a orchestré sur son territoire, ces dernières années, des rapatriements forcés, parfois dans des conditions inhumaines. Selon Amnesty International et des organisations locales, au total, « plus de 500 personnes – principalement des ressortissants du Cameroun, du Nigéria, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire, de la République centrafricaine, du Tchad et du Mali – ont été arrêtées dans plusieurs villes du pays. Des dizaines d'entre elles ont

¹¹¹ Cité par J.-B. ALBERTINI, « Démocratie représentative et participation(s) citoyenne(s) : réflexions et applications pratiques », in *Revue française d'Administration publique*, 2014/2 (n° 150), pp. 529-541.

¹¹² Y. PAPADOPOULOS, « Peut-on imaginer d'organiser des referendums à l'échelle européenne et à quelles conditions ? », en ligne sur : https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/papadopoulos_02-1.pdf, Consulté le 16 mars 2023 à 16h02.

¹¹³ Cf. Préambule du Traité révisé de la CEMAC, janvier 2009.



affirmé avoir été rouées de coups et maltraitées lors de leur arrestation et de leur détention »¹¹⁴ : « Nous avons préféré retourner au pays que de vivre le calvaire en Guinée. Depuis quelques jours, les forces de l'ordre traquent les étrangers dans ce pays. Ça a été toujours le cas, même comme cette fois, Malabo nous fait comprendre que c'est à cause des élections prévues le 20 novembre (...) Nous avons abandonné tous nos biens personnels là-bas. Je suis venue rien qu'avec mes vêtements. La police, qui nous traque depuis, a confisqué certains de nos biens »¹¹⁵, expliquaient des rapatriés de Malabo. C'est dire que ce qui se passe sur le terrain est différent de la volonté des textes communautaires. Pourtant, « nul ne devrait être arbitrairement arrêté et détenu sur la base du profilage ethnique. En Guinée équatoriale, cependant, les arrestations arbitraires et l'absence choquante de respect des garanties juridiques prévues par les lois nationales et internationales demeurent la norme et non l'exception »¹¹⁶.

Ainsi qu'on peut le voir, la solidarité transnationale est loin d'être une réalité. Les ressortissants des États membres n'éprouvent qu'un faible attachement affectif aux institutions communautaires et la cohésion sociale n'est pas aussi développée au niveau communautaire¹¹⁷ ; déjà qu'elle ne l'est pas au niveau national.

Conclusion

En définitive, par la citoyenneté communautaire, on a essayé de mettre en valeur la relation entre les ressortissants des États membres et la nouvelle société politique supranationale qu'est la CEMAC : d'abord en accordant des droits spéciaux aux ressortissants des États membres comme essence de l'identité communautaire, ensuite en consacrant les principes de la démocratie comme mode d'organisation et de fonctionnement de la CEMAC. Mais la critique de fond est celle de l'inexistence d'un peuple communautaire dans la construction juridique de la CEMAC, auquel importerait l'exercice du pouvoir politique. Le débat porte alors sur la nécessité d'un *demos* comme condition d'épanouissement d'une citoyenneté communautaire effective¹¹⁸. Mais la réalisation d'un *demos* est-elle possible à n'importe quelle échelle ? Il faut donc revenir au problème décisif de la taille des démocraties selon Céline Spector. Les arguments les plus fréquemment employés contre la possibilité d'un *demos* supranational sont toujours relatifs à l'étendue du territoire. À l'échelle d'un continent ou d'une Communauté régionale, « la souveraineté du peuple semble dénuée de sens (...) Il ne peut donc y avoir de corps politique démocratique sur un vaste territoire (...) Oublier que la démocratie suppose un *demos*, soit un peuple doté de mœurs relativement homogènes, pour donner la priorité à l'universalisme abstrait des droits de l'homme, est voué à l'échec »¹¹⁹. On serait donc logiquement dans une forme d'illusion ou de philosophie qui ne trouverait pas de marques dans

¹¹⁴ L. BEN AHMED, « Guinée Equatoriale : une vaste opération d'expulsion des étrangers en situation irrégulière », *préc.*

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ « Guinée équatoriale. Les migrants en situation irrégulière détenus de manière illégale doivent être libérés », Avril 2022, en ligne sur : <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/>, consulté le 10 novembre 2023 à 17h.

¹¹⁷ Sur le cas européen, lire utilement : M. DELEIXHE, « Sur la possibilité d'un peuple européen », *préc.*

¹¹⁸ Sur le débat du *demos* dans les espaces juridiques communautaires, lire utilement : D. RITLENG, « L'Union européenne : un système démocratique, un vide politique », in *Titre VII*, 2019/1 (n°2), p. 2-10.

¹¹⁹ C. SPECTOR, « La démocratie européenne est-elle possible ? », en ligne sur : <https://legrandcontinent.eu/fr>, Consulté le 05 mars 2023 à 12h15.



la réalité. Peut-être faudrait-il revenir au stade du réalisable et convenir d'un projet concret, celui d'une intégration économique et monétaire.

Quoi qu'il en soit, on se posera finalement la question de savoir si la citoyenneté communautaire correspond à des aspirations effectives chez les élites politiques de la CEMAC et les ressortissants ou citoyens des États membres.