



Pour la clarification et la diffusion du droit de la CEDEAO relatif à la libre circulation et au droit de résidence

Delphine PERRIN • Chercheuse à l'IRD

Institut de Recherche pour le Développement
delphine.perrin@ird.fr



Fresque, Ziguinchor, Delphine Perrin

Introduction

La libre circulation des personnes dans l'espace de la CEDEAO constitue une des plus grandes réussites de la Communauté, auxquels les citoyens ouest-africains sont très attachés. Les ressortissants des États membres (ou d'anciens membres) de la CEDEAO bénéficient aussi du droit de résidence, mais les conditions de ces libertés sont mal connues. En contexte d'informalité prédominante, la liberté est parfois associée à l'absence de règles. Libre circulation et libre résidence sont aussi souvent confondues.

Le Protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation, le droit de résidence et le droit d'établissement, adopté en 1979 fixait ces grands objectifs à réaliser en 3 étapes sur 15 ans. La première étape, celle de la réalisation de la liberté de circulation des personnes au sein des 15 États membres, consistait à permettre aux citoyens ouest-africains de circuler sans visa d'un pays à l'autre et de pouvoir y résider pendant 90 jours, au-delà desquels une autorisation devait être demandée (art.3-2 du Protocole de 1979). Le Protocole encadre aussi les expulsions et rapatriements. La libre circulation sans visa est une réalité dans la CEDEAO depuis le milieu des années 1980¹.

Le Protocole A/SP1/7/86 relatif à l'exécution du droit de résidence soumettait celui-ci à l'obtention d'une carte ou permis de résident (art.5). Il proclame aussi le droit d'exercer un emploi, et encadre l'expulsion des travailleurs.

En juillet 2014, la CEDEAO² a adopté une série d'actes complémentaires à ces Protocoles renforçant substantiellement la liberté de circulation et le droit de résidence, en particulier la suppression de la limite de 90 jours au-delà de laquelle une autorisation de résidence doit être sollicitée et la suppression de l'obligation de la carte ou permis de résident. En décembre³, la CEDEAO a décidé d'instaurer une carte d'identité biométrique CEDEAO.

En conséquence, depuis 10 ans, les citoyens de la CEDEAO ne devraient plus avoir besoin de solliciter une carte de séjour après 3 mois dans le pays de résidence. Munis de leur passeport et/ou de leur carte d'identité biométrique CEDEAO, ils peuvent entrer, résider et travailler dans le pays.

Cette série d'actes en particulier a souffert d'un manque de diffusion et de mise en œuvre, mais le droit de la CEDEAO de la libre circulation et du droit de résidence plus généralement est insuffisamment respecté, en grande partie par méconnaissance et en partie du fait de l'absence de réactivité aux violations ■■

Sources et méthodes

Cette note s'appuie sur un travail de recherche mené de novembre 2023 à novembre 2025 au Sénégal, ainsi que sur des activités collectives. Elle est basée sur plusieurs sources, et notamment :

- Des sources écrites, en particulier les documents juridiques pertinents de la CEDEAO, ceux de certains États membres ainsi que des rapports.
- Des entretiens menés avec une centaine de ressortissants ouest-africains au Sénégal (à Dakar, St-Louis, Thiès), ainsi qu'avec des membres d'institutions sénégalaises et de la société civile.
- Enquête menée en équipe, avec Baye Masse Mbaye, Davy Marcel Gomis, Abdourahmane Kounta, Aby Ba et Oumar Watt.
- Des échanges entre juristes, notamment ceux menés lors des « journées d'échanges et de réflexion pour la clarification du droit de la CEDEAO et l'actualisation du droit sénégalais en matière d'entrée et de séjour des ressortissants ouest-africains » qui se sont tenues les 16-17 octobre 2025 à l'Université Cheikh Anta Diop, Dakar.



La méconnaissance des réformes de 2014 renforçant la liberté de circulation et le droit de résidence

Lorsque l'on interroge des citoyens communautaires sur leur connaissance du droit de la CEDEAO en matière d'entrée et de séjour, les personnes les plus avisées connaissent généralement, et mentionnent le Protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation, le droit de résidence et le droit d'établissement, adopté en 1979, comme base de la libre circulation. Beaucoup savent que l'on peut circuler dans la CEDEAO sans visa. La part du droit communautaire la moins connue concerne le droit de résidence. Le Protocole de 1979, ainsi que le Protocole A/SP1/7/86 relatif à l'exécution du droit de résidence soumettaient ce droit à l'obtention d'une carte ou permis de résident après une présence de 90 jours dans le pays. Or, ces conditions ont été modifiées en 2014, sans que les États n'en tirent les conséquences sur leurs territoires et sans que les connaissances ne soient actualisées auprès des citoyens et d'un ensemble d'acteurs.

Les changements importants mais méconnus de 2014

En 2014, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement a adopté une série d'actes et de décisions renforçant substantiellement la liberté de circulation et le droit de résidence :

- La carte d'identité biométrique CEDEAO (ENBIC) a été instaurée « pour servir de document de voyage à l'intérieur de la Communauté » (Décision A/DEC.01/12/14 modifiant la décision de 1985 instaurant le carnet de voyage). Il est prévu d'effectuer un recensement biométrique de la population au préalable, une contrainte qui explique que nombre d'États membres ne délivrent toujours pas l'ENBIC à leurs citoyens.

Le Sénégal a été le premier des États membres à la délivrer à ses citoyens, dès 2016. Selon le Directeur de la libre circulation des personnes et de la migration, M. Albert Siaw-Boateng, lors de sa visite au Libéria en juin 2024, 5 autres États délivrent cette carte à leurs ressortissants : la Guinée-Bissau, le Ghana, le Bénin, la Gambie et la Sierra-Leone.

- Une autre décision méconnue est la suppression du délai de 90 jours après lequel une autorisation de résidence devait être sollicitée. En effet, la disposition pertinente (art.3 al.2) du Protocole de 1979 a été abrogée par l'Acte additionnel A/SA.1/07/14 relatifs aux documents de voyage, qui liste par ailleurs le passeport, la carte d'identité biométrique CEDEAO ou un laissez-passer comme documents de voyage désormais valides pour franchir les frontières.



¹ Résolution A/RES/2/II/84 du 23 novembre 1984 relative à l'application de la première étape (droit d'entrée et suppression du visa)

² 45^{ème} Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement à Accra, 10-11 juillet 2014

³ 46^{ème} Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement à Abuja le 15 décembre 2014

La formulation obscure de la disposition (« Article 3 : abrogation de l'alinéa 2 de l'article 3 du Protocole A/P1/5/79 ») assortie à l'absence de ratification des actes complémentaires ont concouru au manque de visibilité et de diffusion de cette réforme pourtant fondamentale du droit de résidence.

■ L'acte additionnel A/SA.3/07/14 a modifié le Protocole de 1986 sur le droit de résidence, en supprimant purement et simplement l'ensemble des dispositions relatives à une carte ou un permis de résident. En conséquence, un tel document n'a plus besoin d'être demandé par les citoyens de la Communauté. Cet acte est entré en vigueur dès signature, comme prévu à l'article 3.1. Il a été signé par 14 des États membres (à l'exception du Cap Vert). Là encore, l'intitulé technique (« Acte additionnel A.SA/. 3/07/14 abrogeant les articles 5, 6, 7, 8 et 9 relatif à la carte et permis de résidence du chapitre III du Protocole A/SP/1/7/86 sur la mise en œuvre de la 2nd phase (droit de résidence) du Protocole sur la libre circulation, le droit de résidence et d'établissement ») et la formule obscure de l'article 1er, assortis à l'absence de ratification (car l'acte s'applique dès signature) ont concouru à la méconnaissance de ces dispositions.

A la différence des ratifications, l'absence de passage devant les parlements nationaux a l'avantage de la rapidité, mais elle implique aussi une absence de débats dans les différents pays, un manque de sensibilisation et d'information. Dix ans plus tard, ces décisions sont toujours très méconnues et ont été peu mises en œuvre.

La Commission en est consciente puisqu'elle a lancé une campagne de plaidoyer en juin 2024, commençant par ces mots du directeur de la libre circulation des personnes et des migrations :

« En tant que précurseur de l'actualisation de la deuxième phase du protocole sur la libre circulation, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, lors du 45^{ème} Sommet ordinaire de la CEDEAO, a abrogé l'exigence de séjour de 90 jours pour les citoyens de la Communauté entrant dans d'autres États membres – cependant, cette décision, telle que contenue dans

l'Acte additionnel A/SA. 1/07/14 n'a pas encore été mise en œuvre en raison d'un manque d'information et de volonté politique et a entravé la réalisation de la phase 2 du Protocole sur la libre circulation – Droit à la résidence »⁴.



⁴ [lien de la commission de la CEDEAO](#)



La campagne lie à dessein les trois mesures à prendre : déployer la carte nationale d'identité biométrique de la CEDEAO, abroger le délai de 90 jours et supprimer la carte de séjour après ces 90 jours tel qu'il ressort du thème de la réunion technique du groupe de travail thématique sur la gestion des frontières organisée à Lagos, au Nigéria, par la Direction de la libre circulation des personnes et des migrations de la CEDEAO, du 30 au 31 mai 2024 : « Accélération de la mise en œuvre de la carte nationale d'identité biométrique de la CEDEAO (ENBIC) et l'abolition de la limite de séjour de 90 jours/permis de résidence pour les citoyens de la Communauté ».

C'est au Libéria que la Commission de la CEDEAO a lancé la campagne de plaidoyer, visant le déploiement de l'ENBIC, mais aussi sa reconnaissance aux frontières et sur les territoires. La Commission a toutefois souligné certains problèmes, notamment le coût élevé par rapport à la carte d'identité locale et le manque de reconnaissance de la carte par d'autres pays, ce qui rend l'accès difficile pour les citoyens.

De manière générale, ces réformes sont très méconnues, y compris par les personnes censées être les mieux averties : les juges, les avocats, les policiers, les gendarmes, etc. Au-delà de ces réformes, le droit de la CEDEAO souffre d'un déficit de diffusion, de formation, de vulgarisation et d'appropriation.

Les citoyens peuvent donc difficilement faire valoir leurs droits.

Il en découle que dans la plupart des États membres, la carte de séjour est toujours obligatoire après 3 mois de séjour. Lorsqu'elle ne fait pas l'objet de contrôle, c'est souvent par simple tolérance. Au Sénégal, les citoyens communautaires ne font généralement pas l'objet de contrôle de la détention de la carte d'étranger, mais les agents sont persuadés que la règle est de devoir détenir la carte d'étranger après 90 jours, ce qui engendre tracasseries aux aéroports et même des arrestations ou condamnations pour séjour irrégulier⁵.

La méconnaissance engendre une insécurité juridique pour les citoyens communautaires. Beaucoup d'entre eux pensent ne pas avoir besoin de carte de séjour, mais sans savoir sur quelle base juridique. Il faut reconnaître que les actes de 2014 susmentionnés ne sont pas d'accès facile. S'ils sont disponibles sur le site de la CEDEAO, il faut déjà connaître leur date d'adoption pour les y trouver. Par ailleurs, les textes sont nombreux et complexes à comprendre, à défaut de note explicative ou de synthèse accessible.

En parallèle de la méconnaissance, le manque de volonté politique permet que perdurent des violations flagrantes du droit communautaire de la libre circulation et de la libre résidence.

⁵ SENGHOR, Senghane, Rapport d'analyse sur la pénalisation de l'immigration au Sénégal, REMIDEV-Réseau Migration Développement, mai 2025.

Les violations flagrantes du droit de la CEDEAO

Bien que la circulation sans visa soit une réalité dans la CEDEAO, y compris avec les membres de l'AES (Alliance des États du Sahel), la multiplicité des poste-frontières et des contrôles auxquels les citoyens doivent s'arrêter et se soumettre en payant des sommes indues constitue un sérieux obstacle à la réalité de la libre circulation.

La corruption aux frontières est dénoncée et documentée depuis des décennies, sans amélioration. Au contraire, les montants réclamés semblent avoir augmenté. La corruption est facteur d'injustice et d'insécurité pour les personnes, qui peuvent se trouver bloquées aux frontières, si elles ne disposent pas de l'argent réclamé. C'est aussi un facteur d'insécurité pour les sociétés car corrompre les garde-frontières permet de passer sans respecter les règles : insécurité pour la santé publique, car un billet peut remplacer le carnet de santé éventuellement imposé ; insécurité pour les enfants sujets à l'exploitation, qui passent sans autorisation parentale ni même document d'identité lorsqu'ils sont conduits par une figure d'autorité ; insécurité de manière générale car on peut finalement passer les frontières en remplaçant les documents par l'argent. La corruption entretient le mécontentement des populations et relativise la réalisation de la libre circulation. Elle est aussi facteur de discrimination, puisque les montants varient en fonction de la nationalité.

Il est notable que contrairement à l'Union européenne qui s'est dépourvu des contrôles intérieurs, la CEDEAO a maintenu et même développé les poste-frontières et les contrôles internes à son espace, ce qui ralentit et contraint les circulations. La multiplicité des contrôles dans l'espace CEDEAO, aux frontières et à l'intérieur des États, constitue un frein notable à la liberté de circulation. Ces contrôles ne sont pas toujours justifiés par des considérations de sécurité. La détention de la carte nationale biométrique CEDEAO n'a pas mis fin à la corruption, contrairement à ce qui avait été annoncé.

Le droit de résidence n'est pas appliqué de manière uniforme. Les politiques des États sont très variées.

En Côte d'Ivoire par exemple, la carte de résident a été supprimée pour les ressortissants de la CEDEAO en 2007 (donc avant les actes complémentaires de 2014) et les citoyens communautaires séjournent dans le pays seulement avec les titres d'identité délivrés par leurs pays d'origine. A l'inverse, en Gambie, les ressortissants de la CEDEAO sont toujours soumis à l'obligation de détenir une carte d'identité d'étranger. S'ajoute le fait que les frais d'obtention de la carte varient en fonction de la nationalité, par exemple ils diffèrent entre Sénégalais et Guinéens.

C'est pourtant à Banjul, dans la capitale gambienne, que s'est tenu, en septembre 2024, le Forum des chefs de l'immigration de la CEDEAO sur le thème « Accélération de la mise en œuvre de la carte nationale d'identité biométrique de la CEDEAO (ENBIC) et abolition de la limite de séjour de 90 jours/permis de résidence pour les citoyens de la Communauté ». Seuls la moitié des États membres délivrent actuellement l'ENBIC à leurs citoyens – mais plusieurs sont en phase finale de lancement, selon la Commission. Plusieurs États ne reconnaissent pas l'ENBIC comme document de voyage et encore moins de séjour. L'ENBIC ne permet pas d'entrer au Ghana, au Nigéria ou en Côte d'Ivoire par voie aérienne.

Des expulsions collectives sont toujours pratiquées, sans réaction de la CEDEAO, bien qu'elles soient contraires au droit communautaire (A/SP1/7/86 art.13.) et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art.12-5). En décembre 2024, des dizaines de Sierra-Léonais résidant en Guinée ont été expulsés, sous le motif de lutte contre la criminalité organisée, provoquant des réactions de divers collectifs, mais pas de la CEDEAO. En juin 2023, plusieurs dizaines de Guinéens avaient été expulsés du Sénégal, sans plus de respect des procédures. En juillet 2023, le HCR exhortait le Ghana à cesser les expulsions de centaines de ressortissants burkinabè, la plupart des réfugiés.

La CEDEAO fait preuve d'une très faible réactivité aux violations de son droit de la libre circulation et du droit de résidence.

La Cour de la CEDEAO est aussi très peu saisie de questions liées à la libre circulation et au droit de résidence.

Des experts notent que lorsqu'elle est saisie, c'est sur la base de textes hors CEDEAO, comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ceci affaiblit l'autonomie du droit communautaire de la libre circulation, et l'apport des organes de la CEDEAO, dont la Cour, sur le droit de la libre circulation.

Il n'y a en effet pas de renforcement du droit par la jurisprudence, comme c'est le cas en Europe ou dans certains États (tels que l'Afrique du Sud).

A l'instar de dynamiques similaires dans le monde, on observe une montée de la xénophobie au sein de l'espace de la CEDEAO. Ceci s'accompagne d'un discours souvent négatif sur les migrants, même s'ils sont originaires d'Afrique de l'Ouest. Or, le narratif est intimement lié au respect des droits.

Le manque de moyens

Le partage de données était un objectif fixé par les États membres en 2014. Le recensement biométrique prévu dans chaque État membre dans la Décision A/DEC. 01/12/14 instaurant la carte biométrique, devait s'accompagner de la transmission, par les pays d'origine, des données biométriques de leurs ressortissants aux pays d'accueil, « dans le strict respect de la protection des données à caractère personnel » (art.2-3). Le Système d'information policière de l'Afrique de l'Ouest (SIPAO) visait le partage de l'information entre les polices de tous les États membres.

Le manque de moyens et de volonté politique sont sans doute à l'origine du déficit d'harmonisation des contrôles et des systèmes numériques, qui constitue un obstacle à la possibilité de signalements à l'échelle de la région. Il semble y avoir encore des obstacles techniques et matériels à l'interopérabilité des systèmes d'identification et à l'échange d'informations. A cet égard, c'est à l'échelle bilatérale que les avancées sont observées, avec par exemple les poste-frontières juxtaposés, mais qui connaissent eux aussi des difficultés de mise en œuvre, comme celui de Noépé-Akanu entre le Togo et le Ghana.

Le manque de moyens est aussi invoqué pour protéger davantage les personnes, en particulier les femmes et les enfants. Le maintien aux frontières, par exemple pour la protection des enfants sans autorisation

parentale ni document de voyage, n'est pas possible dans de bonnes conditions en l'absence de lieux d'accueil et de personnel formé pour les entretiens avec les mineurs. De même, en cas d'arrivées massives aux frontières, les lieux d'accueil font défaut, ainsi que les systèmes d'alerte. Le défaut de coordination entre services complique le retour dans les familles.

Recommandations

Sur le passage des frontières

- Lutter contre la corruption aux frontières, par des sanctions systématiques
- Informer les citoyens sur les mécanismes d'alerte, prévoir des mécanismes facilement accessibles,
- Faciliter l'identification des agents et prévoir des superviseurs responsables
- Investir dans les poste-frontières et les commissariats pour éviter la corruption

Protection des enfants et lutte contre l'exploitation

- Poursuivre les efforts pour favoriser l'enregistrement des naissances et l'accès de tous à l'état civil et des documents d'identité,
- Assurer une formation continue des agents frontaliers sur les enfants,
- Créer des structures d'hébergement aux frontières pour les enfants interceptés en attente de leur retour,
- Créer un mécanisme de regroupement familial aux frontières,
- Favoriser une approche communautaire en incluant les chefs de village, pour tracer les circulations des enfants avant destination,
- Impliquer des travailleurs sociaux et des traducteurs aux frontières.

Pour le droit de résidence

- Poursuivre le plaidoyer pour la suppression des 90 jours/carte de résident,
- Poursuivre l'intégration : reconnaissance des diplômes, égalité des frais d'inscription à l'université, accès à l'emploi sans discrimination.

Volet formation

- Préparer des modules de formation sur le droit de la CEDEAO à destination des agents administratifs et opérationnels des États, et à destination des universités et des centres de formation (avocats et magistrats),
- Dispenser davantage de formation aux différentes catégories de personnels des États,
- Prévoir un transfert des savoirs en cas de mutation.

Volet Information et communication

- Rendre la CEDEAO plus accessible, notamment ses représentants et la Direction de la libre circulation des personnes et des migrations. Comment inviter une autorité compétente de la CEDEAO à venir former des agents sénégalais ? ou à venir communiquer sur le droit applicable ?
- Lancer des campagnes d'information en ligne et sur les chaînes TV nationales sur les droits et obligations des citoyens communautaires, incluant la suppression des 90 jours/carte de résident.
- Élaborer des outils pour soutenir les plaidoyers des parlementaires nationaux.

- Sur le site de la CEDEAO, prévoir un accès simplifié aux règles applicables : accès aux textes juridiques consolidés, créer des rubriques thématiques, par droit, préparer des synthèses.
- Valoriser la citoyenneté communautaire, changer le narratif sur les migrations intra-africaines
- Développer une campagne de lutte contre la xénophobie au sein de l'Afrique de l'Ouest.

Volet normatif

- Renforcer les actions de renforcement de capacités en vue d'une meilleure harmonisation juridique au sein de la CEDEAO.
- Harmoniser le droit d'asile et les conditions d'entrée et de séjour des réfugiés dotés d'un passeport réfugié d'un État membre de la CEDEAO.
- Développer le rôle du juge communautaire et des juges nationaux, faciliter les recours, renforcer les formations et les échanges (pour favoriser l'ouverture à d'autres jurisprudences).
- Élaborer un Protocole CEDEAO spécial enfants en vue de leur protection.





Date de publication : Avril 2026

Fondation Heinrich Böll Sénégal

Villa N° 358, Fondation Heinrich Böll Sénégal, Cité Djily Mbaye
Dakar - Sénégal

T +221 33 825 66 06

E info@sn.boell.org

Vous pouvez également prendre contact avec un de nos 32 bureaux à travers le monde qui, tous, travaillent sur les questions liées à l'énergie et au climat.

Auteur

Delphine Perrin

Editeur

Fondation Heinrich Böll Sénégal

Conception

Afro Gentle

Crédit Photo

CC BY-NC-ND - Alia Hoballah - 2020

Depuis 2014, la CEDEAO a aboli la limite de 90 jours pour le droit de résidence et instauré la carte d'identité biométrique. Pourtant, ces avancées restent méconnues et peu appliquées. Pour que la libre circulation devienne une réalité, il est urgent de passer des textes à l'action.

HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
DAKAR - Sénégal

Villa N° 358, Fondation Heinrich Böll
Sénégal, Cité Djily Mbaye
Dakar - Sénégal

T +221 33 825 66 94 • F +221 33 825 66 94
E info@boell.org • W www.sn.boell.org

