

N°
SPÉCIAL

Septembre 2025

DROIT ET POLITIQUE EN AFRIQUE



LE DROIT DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE AFRICAINE
VU DEPUIS LES ÉTATS MEMBRES



© Association Internationale des Jeunes Chercheurs en Droits Africains (AIJCDA)

ISSN : 2959-7358



DROIT ET POLITIQUE EN AFRIQUE

DIRECTEUR

Stéphane BOLLE

Professeur de droit public, Université de Montpellier Paul-Valéry

ADMINISTRATEUR

Siastry Dorsey D'Aquin MIANO LOE

Doctorant en droit public, Université de Douala

Président de l'Association internationale des jeunes chercheurs en Droits Africains

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Présidente d'honneur

Danièle DARLAN

Professeur de droit public, Université de Bangui

Ancienne Présidente de la Cour constitutionnelle de la République Centrafricaine

Président

Stéphane BOLLE

Professeur de droit public, Université de Montpellier Paul-Valéry

Membres

Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA

Professeur de droit public, Université Toulouse Capitole

Alioune Badara FALL

Professeur émérite de droit public, Université de Bordeaux

Samuel Jacques PRISO-ESSAWE

Professeur de droit public, Avignon Université

Mamoudou GAZIBO

Professeur de science politique, Université de Montréal

Aaron MBELEK LOGMO

Professeur de droit public, Université de Douala

Sara NANDJIP MONEYANG

Professeur de droit privé, Université de Douala

Mathias Éric OWONA NGUINI

Professeur de sciences politiques, Université de Yaoundé II

Géraldine CHAVRIER

Professeur de droit public, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Jean-Philippe DEROSIER

Professeur de droit public, Université de Lille



DROIT ET POLITIQUE EN AFRIQUE

Lauréline FONTAINE

Professeur de droit public, Université Sorbonne Nouvelle

Gilles J. GUGLIELMI

Professeur de droit public, Université Paris-Panthéon-Assas

Serge Paulin AKONO EVANG

Maitre de conférences en sciences politiques, Université de Douala

Sedena AKONO OMGBA

Maitre de conférences Agrégé en droit public, Université d'Ebolowa

Bertrand ATEBA

Maitre de conférences en sciences politiques, Université de Douala

Begni BAGAGNA

Maitre de conférences Agrégé en droit public, Université de Douala

Voudwe BAKREO

Maitre de conférences Agrégé en droit privé, Université de Douala

Christiane BEKADA

Maitre de conférences Agrégée en Droit privé, Université de Douala

Jean Mermoz BIKORO

Maitre de conférences Agrégé en droit public, Université de Yaoundé II

Serge François SOBZE

Maitre de conférences Agrégé en droit public, Université de Douala

Frédéric BOUIN

Maitre de conférences HDR en droit public, Université de Perpignan Via Domitia

Desmonds DJOMBI EYANGO

Maitre de conférences en droit privé, Université de Douala

Léonard MATALA-TALA

Maitre de conférences HDR en droit public, Université de Lorraine

Étienne MBANDJI MBENA

Maitre de conférences en droit Privé, Université de Douala

Séverine NADAUD

Maitre de conférences HDR en droit privé, Université de Limoges

Bienvenu David NKAKE EKONGOLO

Maitre de conférences en droit public, Université de Douala

Télesphore ONDO

Maitre de conférences CAMES en droit public, Université Omar Bongo

Virginie SAINT-JAMES

Maitre de conférences, HDR en droit public, Université de Limoges



DROIT ET POLITIQUE EN AFRIQUE

EQUIPE DE REDACTION

Coordinateur

Ulrich BITE'E ELLA

Docteur PhD en droit public, Université de Douala

Membres

Emilie CHEVALIER

Maitre de conférences en droit public, Université de Limoges

Carole Valérie NOUAZI KEMKENG

Docteure Phd en droit public, Maitresse de recherche, Centre national de l'éducation/MINRESI-Cameroun

Maginnot ABANDA AMANYA

Docteur Phd en droit privé, Chargé de cours, Université de Yaoundé II

Didérot AKO'O

Docteur Phd en droit privé, Enseignant assistant, Université de Bertoua

Julien Vianney EKANGO TAFFO

Docteur Phd en science politique, Université de Douala

Arsène Silvère EKO MENGUE

Docteur Phd en droit public, Assistant de chargé de cours, Université de Yaoundé

Julien EKOTO

Docteur Phd en droit public, Université de Douala

Patrick KENNE TIWA

Docteur Phd en Droit public, Université de Douala

Pierre Borice MENOUNGA

Docteur Phd en science politique, Université de Douala

Sylvain MOLO ABEGA

Docteur Phd en droit privé, Université de Douala

Judéor Stivenn FOSOUO

Doctorant en droit public, Université de Douala

Siastry Dorsey D'Aquin MIANO LOE

Doctorant en droit public, Université de Douala

SOMMAIRE

PRESENTATION

Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA, Léonard MATALA-TALA et Samuel-Jacques PRISO-ESSAWE
..... 6

SEMINAIRE 1 : LA NORME NATIONALE ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE : ELABORATION, APPLICATION 12

Arsène L. NGUENA DJOUFACK Les actes nationaux d'application du droit communautaire en Afrique centrale 13

Williams NYANDA MKAMWA, De la réception du droit OHADA en droit positif camerounais : la persistance des incohérences autour du statut de l'entrepreneur..... 45

Oumarou SANDA, La transposition de la directive CEMAC du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances en droit public financier camerounais : une équation soluble à plusieurs inconnues..... 69

Nicanore Uriel EBANGA, La CEMAC, le FMI et la dette publique du Cameroun..... 103

SEMINAIRE 2 : LA CONDUITE INTERNATIONALE DES ETATS ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE 122

Robert YOUGBARE, La représentation de l'État africain dans l'exercice des compétences externes des organisations d'intégration africaines 123

Mamadou SAMB, La pratique de la "politique communautaire" par les États membres de l'UEMOA-CEDEAO : étude de cas du Sénégal..... 141

Issiaka GUINDO, Loyauté, réciprocité, retrait : analyse juridique de la conduite internationale du Mali au sein de la CEDEAO..... 175

Samuel-Jacques PRISO-ESSAWE, Conclusion d'accord international comme manquement d'Etat : le cas des « APE d'étape » avec l'Union Européenne..... 192

SEMINAIRE 3 : LE JUGE NATIONAL ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE 204

Jean-François AKANDJI-KOMBE, Le juge constitutionnel africain et le droit communautaire : comprendre les conflits et les surmonter..... 206

Dofinita D.J.L. SAMA, Le droit communautaire et l'office du juge national : opportunités et perspectives
..... 243

Robert YOUGBARE et Behibro J.J. KOUASSI, La réception du principe de primauté du droit communautaire par le juge national ouest africain..... 265

Eugène P.P. NKILI MBIDA, Le Ministère public et la norme CEMAC Échos du Parquet Général près la Cour d'Appel et le Tribunal Administratif du Littoral (Cameroun)..... 290

Tahirou SANOU, Le juge interne face au principe communautaire de concurrence dans la commande publique au sein de l'espace l'UEMOA..... 319

PRESENTATION

Par

Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA
Professeur de droit public
Université Toulouse Capitole – Membre de l'[IRDEIC](#)

Léonard MATALA-TALA
HDR, Maître de conférences
Université de Lorraine – Membre de l'[IRENEE](#)

Samuel-Jacques PRISO-ESSAWE
Professeur de droit public
Avignon Université – Membre du [JPEG](#)

Si les Communautés économiques régionales (CER) sont dotées, en tant qu'organisations d'intégration économique, d'organes et institutions pour assurer la mise en œuvre des objectifs fixés par les traités, c'est sans doute au sein des Etats membres et à travers l'action de ces derniers que s'impulse et s'incarne la matérialité du droit communautaire et des objectifs du projet d'intégration. Cela en raison de ce que :

- d'une part les CER n'ont pas de territoire, et qu'il revient donc aux Etats territoriaux, sur leurs espaces respectifs, de donner corps aux règles qu'ils ont adoptées ensemble au niveau de la Communauté ;
- d'autre part, c'est dans les Etats que se jouent l'essentiel des rapports sociaux qui sont couverts ou régis par les règles des CER ; ces dernières fixent alors des normes visant ces rapports sociaux et donc destinées à celles et ceux qui font ces rapports : personnes physiques, personnes morales privées ou publiques, Etat ou collectivités locales décentralisées.

Et parce que le modèle d'intégration choisi par les CER africaines est celui de l'intégration via les institutions et le droit, la pratique des Etats était donc le meilleur point d'observation de la matérialisation, de la « *quotidiennisation* » pourrait-on dire, de l'intégration économique décidée et mise en place par les Etats membres desdites communautés. C'était l'objectif de la série de séminaires en ligne organisés sur le thème du *droit de l'intégration régionale africaine vu depuis les Etats membres* par les Universités d'Avignon, de Lorraine et Toulouse Capitole,

les 15 janvier 2024, 3 juin 2024, et 26 janvier 2025¹. Une thématique encore vierge dans la doctrine spécialisée africaine, et qui a expliqué l'engouement de nombreux souscripteurs aux appels à communication successifs lancés par les organisateurs.

La participation de personnalités ayant exercé ou exerçant encore des fonctions importantes dans le champ de l'intégration régionale a complété le panel varié d'universitaires et praticiens retenu pour alimenter la réflexion proposée. Il en est ainsi du Ministre Patrick Rajoelina² et du Vice-président Charles Assamba³ lors de la deuxième Journée, ainsi que du Juge Rafâa Ben Achour⁴ à la troisième Journée.

L'observation de ce que l'on pourrait appeler la « *pratique communautaire* » des Etats membres des CER a été entreprise sous trois angles.

Le premier est celui des normes parce que, bien entendu, c'est le point de départ du processus. Par elles, les Etats instituent l'organisation d'intégration ; par elles encore, cette organisation structure l'espace communautaire ; par elles toujours, les autorités nationales accompagnent et encadrent l'action des institutions et opérateurs économiques nationaux ; à travers elles enfin, ces derniers voient le projet d'intégration transformer leur quotidien.

Le deuxième a porté sur l'auto-surveillance et la vigilance réciproques des Etats membres, tant il est vrai que l'intégration économique, en tant que projet commun, est aussi – et par une conséquence logique – un sacrifice consenti par tous les Etats membres, chacun ayant intérêt à ce que les actions des autres soient en permanente adéquation avec ces concessions réciproquement faites.

Le troisième angle d'analyse enfin a été celui de l'action juridictionnelle, le juge national étant la principale vigie des rapports sociaux, garante à ce titre de l'ordre mis en place par et pour les différents acteurs, qu'il émane des autorités nationales ou des engagements pris par elles dans l'ordre juridique international.

A l'issue des trois séminaires, et à la faveur de l'ensemble des contributions qui ont permis de procéder à cette observation, le constat que l'on peut faire est que l'appropriation par les Etats

¹ Les Journées ont eu lieu les 15 janvier 2024, 3 juin 2024, et 26 janvier 2025. Nous tenons à remercier nos établissements (et équipes de recherches) respectifs pour les facilités octroyées à l'occasion de ces journées, ainsi que leurs Présidente et Présidents pour leur présence et propos protocolaires lors de la séance inaugurale. Nos remerciements vont aussi à la jeune et non moins dynamique [Société africaine de droit communautaire](#).

² Ministre des affaires étrangères de Madagascar en 2021 et 2022.

³ Vice-président de la Commission de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC).

⁴ Membre de la Cour africaine des Droits de l'homme et des peuples.

de la matérialisation du processus d'intégration passe par des hésitations et des hoquets qui affectent le développement des objectifs définis par les traités et leurs actes d'application. Le tout dans un contexte ou paradoxalement les initiatives d'intégration ne faiblissent pas pour autant : la création de la Zone de Libre-échange continentale africaine (ZLECAf)⁵, ou encore de la récente Alliance des Etats du Sahel⁶, considérées parfois comme un nouvel élan indispensable de l'intégration en Afrique, n'échapperont pas aux questionnements qui ont pu être posés lors de ces trois journées, parce que ces problèmes ne sont pas liés à telle ou telle *Communauté* ou *Organisation* en particulier, mais aux structures et pratiques des acteurs nationaux...

La matérialisation de l'intégration au sein des ordres juridiques nationaux ou, de façon plus générale, par l'action des Etats membres des communautés économiques régionales (CER) africaines, est freinée par trois types de considérations, qu'on se permettra de traduire (presque) trivialement : les acteurs hésitent ou parfois tâtonnent soit parce qu'ils ne savent pas ce qu'il y a lieu de faire (1), soit parce qu'ils le savent mais ne veulent pas y procéder (2), soit enfin parce qu'ils veulent autre chose que ce qui devrait être fait (3).

1. Méconnaissance...

Ici se pose d'abord la question de la place du droit communautaire dans la formation des protagonistes de la mise en œuvre des projets et objectifs d'intégration. Elle n'est pas optimale, même si le droit communautaire a de plus en plus *pignon sur rue* dans les Etats membres. Le droit communautaire n'a qu'une place résiduelle dans les programmes de formation des magistrats ou des administrateurs, qui vont pourtant jouer un rôle capital dans la rédaction des actes législatifs ou réglementaires dont la conformité aux actes des CER est requise. En raison de cette lacune, il n'est pas étonnant que la pratique administrative soit défailante. Arsène Nguena Djoufack nous le démontre en mettant en lumière les incohérences systémiques dans les actes d'application, et l'absence de prise en compte des normes communautaires dans la préparation du travail législatif⁷. Enfin, on peut retrouver les effets de cette lacune dans la

⁵ Traité de Kigali du 21 mars 2018.

⁶ Traités du 16 septembre 2023 créant l'AES, et du 6 juillet 2024 la transformant en Confédération.

⁷ A. Nguena Djoufack, « Les actes nationaux d'application du droit communautaire en Afrique centrale », *infra*, pp. 13 et s..

pratique juridictionnelle, certains magistrats pouvant s'adjuger une compétence qui n'est pas la leur⁸ ou encore des conseils orientant à tort leurs recours vers la juridiction communautaire⁹.

2. Réticence voire contestation...

Le non-respect du droit communautaire peut ensuite être le résultat d'une volonté manifeste. Robert Yougbaré nous montre clairement que dans la pratique internationale des organisations régionales, les Etats sortent très souvent du rôle qui est le leur pour reléguer à l'arrière-plan les exécutifs communautaires, alors même que les traités sont suffisamment clairs dans la répartition des compétences attribuées pour la négociation de certains accords impliquant ou impactant les domaines communautaires¹⁰. Toujours dans ce domaine, certains Etats ont une activité conventionnelle qui va à l'encontre de leurs engagements communautaires, méconnaissant *de facto* et *de jure* le principe de loyauté pourtant essentiel à la construction d'une communauté économique. Issiaka Guindo nous montre utilement, à travers l'attitude du Mali par rapport aux sanctions de la CEDEAO, que l'Etat membre peut adopter de façon très opportuniste un comportement fondé sur le refus des règles de la Communauté¹¹. Sur le plan juridictionnel, on retrouve cette même attitude de contestation voire de refus, par des positions qui tendent à mettre de côté le droit communautaire ou peut-être plus exactement le juge communautaire ; la position du juge constitutionnel béninois est clairement analysée par Jean-François Akandji-Kombé¹², attitude qu'on retrouve aussi par exemple chez le juge administratif burkinabé qui limite la compétence des organes communautaires à l'hypothèse où les dispositions du traité ont été méconnues (sachant qu'une violation ne peut être constatée qu'après analyse du recours... !). De nombreux autres exemples sont donnés par David Sama¹³. On pourrait rajouter aussi l'inactivation du contentieux interétatique pourtant possible dans les CER ; ainsi aucun Etat membre n'introduit de recours en manquement contre un autre, alors

⁸ Voir en ce sens Tribunal du travail de Bangui, 7 août 1995, *Bakala Gilbert c. UDEAC*, Penant 1998 n° 826.

⁹ Voir CJ CEMAC, 29 nov. 2012, *Sté Wardi Amdjarass Transit S.A. c. Etat tchadien*, arrêt 002/2012 (recours en annulation contre un acte administratif national...).

¹⁰ R. Yougbaré, « La représentation de l'État africain dans l'exercice des compétences externes des organisations d'intégration africaines », *infra*, pp. 123 et s.

¹¹ I. Guindo, « La conduite internationale du Mali au sein de la CEDEAO : Une analyse juridique », *infra*, pp. 175 et s.

¹² J.-F. Akandji-Kombé, « Le juge constitutionnel et le droit communautaire : comprendre les conflits et les surmonter. Réflexions à partir de décisions emblématiques des juridictions constitutionnelles togolaise et béninoise », *infra*, pp. 206 et s.

¹³ D.J. Sama, « Le droit communautaire et l'office du juge national : opportunités et perspectives », *infra*, pp. 243 et s.

même que les occasions ne manquent pas (expulsions de ressortissants communautaires, violation d'accords de siège, etc.).

3. Contournement...

Le droit communautaire est enfin victime de stratégie de contournement. Les instances nationales non seulement ne souhaitent pas nécessairement appliquer les règles de la CER, mais elles manœuvrent activement pour instaurer une situation différente de celle que ces règles instaurent. C'est ici dans la transposition des mesures régionales ou communautaires que l'on retrouve cette troisième tendance. Ainsi, Williams Nyanda Mkamwa analyse la façon dont le législateur camerounais a profité d'ambiguïtés de l'acte uniforme OHADA sur le statut d'entrepreneur pour construire en droit national un dispositif se démarquant légèrement mais de façon substantielle du modèle de l'acte uniforme¹⁴. Il en est de même en matière budgétaire et financière. La directive sur les lois de finances fait ainsi l'objet d'une transposition qui ne doit pas son caractère partiel au hasard, puisque les lacunes concernent notamment la consécration de l'indépendance du juge des comptes. C'est le cas au Cameroun, qu'analyse Oumarou Sanda¹⁵, mais aussi au Mali, où Diachari Poudiougou a pu faire état des réticences de l'Etat malien sur le même thème...¹⁶. Cette logique peut d'ailleurs aussi être rattachée à la conduite internationale de l'Etat puisque, suivant Robert Yougbaré, on peut aisément considérer que le refus par les Etats d'un leadership régional en matière conventionnelle s'explique par la volonté d'autre chose¹⁷. De façon assez curieuse, on peut aussi noter, comme y invite Nicanore Ebanga, que parfois, ce sont des considérations extérieures qui poussent à respecter les engagements communautaires ; l'auteur considère en effet que la conformité de l'Etat aux dispositifs communautaires de surveillance économique et financière s'explique surtout par le souhait d'obtenir les Facilités du FMI, et donc de se conformer aux préconisations de ce dernier qui sont, curieux hasard, les mêmes que celles de la Communauté économique...¹⁸ Enfin, l'activité de l'Etat au regard du droit communautaire va également être modulée en fonction de la compatibilité entre les engagements communautaires avec ses propres objectifs nationaux.

¹⁴ W. Nyanda Mkamwa, « De la réception du droit OHADA en droit positif camerounais : la persistance des incohérences autour du statut de l'entrepreneur », *infra*, pp. 45 et s.

¹⁵ O. Sanda, « La transposition de la directive CEMAC du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances en droit public financier camerounais : une équation soluble à plusieurs inconnus », *supra*, pp. 69 et s.

¹⁶ D. Poudiougou, « La réception et l'application des normes communautaires Union Économique et Monétaire Ouest Africaine en République du Mali », communication lors du séminaire du 15 janvier 2024, inédite.

¹⁷ R. Yougbaré, *op.cit.*

¹⁸ N. Ebanga, « LA CEMAC, le FMI et la dette publique du Cameroun », *infra*, pp. 103 et s.

Autrement dit, selon la démonstration de Mamadou Samb, plutôt que de définir ses objectifs en fonction de ses engagements dans le cadre de la CER, l'Etat va plus ou moins respecter ces derniers selon qu'ils lui permettent son action ou qu'ils le contraignent autrement¹⁹.

La mise en œuvre du projet d'intégration dans les CER africaines paraît ainsi être victime d'insuffisances (conjoncturelles ou structurelles), mais aussi de véritables stratégies nationales qui en compromettent l'effectivité. Recouvrer cette dernière nécessite alors de mettre en œuvre des solutions. Reste donc à tracer des perspectives dans ce sens, ce à quoi s'attèlent les différentes contributions de ce numéro spécial de la revue *Droit et politique en Afrique* !

¹⁹ M. Samb, « La pratique de la "politique communautaire" par les États membres de l'UEMOA-CEDEAO : étude de cas du Sénégal », *infra*, pp. 141 et s.

SEMINAIRE 1 :

LA NORME NATIONALE ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE : ELABORATION, APPLICATION

L'intégration régionale en Afrique est envisagée à travers le droit. De véritables ordres juridiques sont créés pour faire avancer la construction des marchés communs envisagés. Cela se traduit donc à la fois par l'attribution de compétences normatives aux instances régionales, et par une articulation des droits régionaux et nationaux, conférant aux ordres juridiques nationaux un rôle spécifique. A ce titre, les questions posées à l'occasion du premier séminaire l'ont été sous trois angles :

- une fois que la norme régionale est adoptée par l'organisation régionale, comment se déroule son cheminement dans les Etats : transposition (le cas échéant) ? application ? exécution ?
- comment ensuite la fabrication de la norme nationale tient-elle compte (ou pas) des engagements et des obligations de l'Etat membre ? Le processus de fabrication de la loi ou du règlement comporte-t-il une vérification systématique de l'applicabilité du droit de la Communauté ? comment cela se passe-t-il tant au stade de l'élaboration du projet de loi qu'à celui de l'examen du projet par le législateur ?
- enfin, les acteurs de ce processus de fabrication et d'application, notamment les administrateurs de l'Etat de façon générale, sont-ils formés à l'importance et au maniement de la norme communautaire ?

Ces interrogations sont abordées par les contributions de cette première journée qui, à travers les exemples de la CEMAC et de l'OHADA, tendent à démontrer l'écart qu'il peut y avoir entre les engagements régionaux d'une part et les pratiques *normatives* nationales d'autre part, aussi bien sur le plan procédural que substantiel.

LES ACTES NATIONAUX D'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE EN AFRIQUE CENTRALE

Par

Arsène Landry NGUENA DJOUFACK
Maître de Conférences de Droit Public
Université de Dschang (Cameroun)

Résumé

Le droit communautaire, bien que constituant un ordre juridique autonome, est appelé à s'insérer dans les ordres juridiques nationaux, et, son effectivité est subordonnée à la volonté des Etats membres, plus précisément, aux mesures qu'ils prennent ou sont appelés à prendre pour son application. D'où la réflexion sur les actes nationaux d'application du droit communautaire en Afrique centrale.

Dans cette sous-région, l'on note la coexistence de deux principales organisations d'intégration, à savoir la CEEAC et la CEMAC dont la fusion est annoncée. En attendant l'aboutissement de cette fusion, l'intégration est plus expressive dans la CEMAC qui exerce un pouvoir normatif qui, quoique mitigée, n'est pas contestable. Il reste que l'intégration réelle demeure un objectif en Afrique centrale, et l'une des faiblesses réside dans l'attitude des Etats appelés à prendre des actes nationaux d'application. La question posée est alors de savoir : qu'est ce qui caractérise les actes nationaux d'application du droit communautaire en Afrique centrale ?

A l'analyse, il apparaît que ces actes se caractérisent par leur inconsistance à la fois quantitative et qualitative. En ce qui concerne l'inconsistance quantitative, elle s'observe à travers la non-systématisation des actes d'application normative du droit communautaire et la rareté des actes d'application administrative et même juridictionnelle de ce droit. S'agissant de l'inconsistance qualitative, elle se traduit par la négligence du droit communautaire dans l'élaboration des actes nationaux et par l'incertaine prise en compte de la dimension communautaire des actes nationaux dans leur application.

Mots clés : Actes nationaux d'application – Droit communautaire – Afrique centrale – Inconsistance quantitative – Inconsistance qualitative

Abstract

Community law, although constituting an autonomous legal order, is called upon to be inserted into national legal orders, and its effectiveness is subject to the will of the Member States, more precisely, to the measures they take or are called upon to take for its application. Hence the reflection on national acts of application of community law in Central Africa.

In this sub-region, we note the coexistence of two main integration organizations, namely CEEAC and CEMAC, the merger of which has been announced. While awaiting the completion of this merger, integration is more expressive in CEMAC which exercises a normative power which, although mixed, is not contestable. The fact remains that real integration remains an objective in Central Africa, and one of the weaknesses lies in the attitude of the States called upon to take national implementing measures. The question asked is then: what characterizes the national acts of application of community law in Central Africa?

Upon analysis, it appears that these acts are characterized by their inconsistency, both quantitative and qualitative. Regarding quantitative inconsistency, it is observed through the non-systematization of acts of normative application of community law and the scarcity of acts of administrative and even jurisdictional application of this law. Concerning the qualitative inconsistency, it results in the neglect of Community law in the development of national acts and in the uncertain taking into account of the Community dimension of national acts in their application.

Keywords: National implementing acts – Community law – Central Africa – Quantitative inconsistency – Qualitative inconsistency

L'intégration régionale a, notamment, avec le relatif succès qu'a très tôt connu l'expérience européenne²⁰, gagné de l'ampleur et est désormais à la mode dans les différentes régions du monde qui y voient une opportunité pour le développement des Etats²¹. Elle se traduit par le « *transfert de compétences juridiques étatiques d'un Etat à une organisation dotée de pouvoirs de décision et de compétences supranationales* »²². Par le biais de ses propres organes, des pouvoirs normatif et de sanction dont elle dispose, l'organisation internationale d'intégration créée exerce les compétences transférées dans l'intérêt commun des Etats membres et de leurs ressortissants. L'intégration régionale conduit alors à la mise en place d'un ordre juridique²³ et donc d'un droit spécifique²⁴, distinct et séparé, non seulement du droit international²⁵ mais aussi du droit national. L'autonomie de l'ordre juridique communautaire par rapport à ces deux ordres juridiques traditionnels, interne et international, doit néanmoins être relativisée, puisqu'il entretient des rapports bien étroits aussi bien avec le droit international²⁶ qu'avec le droit interne²⁷. C'est ainsi que, bien que distinct de l'ordre juridique national, le droit communautaire

²⁰ Ph. MANIN, *Les Communautés Européennes, l'Union Européenne*, 3^e éd., Paris, Pedone, 1997, 467 p., L. CARTOU, *L'Union Européenne, Traité de Paris, Rome, Maastricht*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1996, vol.1, 676 p.

²¹ R. A. STERN, M. W. SCHIFF, P. MESSERLIN et L. A. WINTERS, *Intégration régionale et développement*, Paris, Economica, 2004, 300 p.

²² G. CORNU, *Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant*, 11^e éd., Paris, PUF, 2017, p. 561.

²³ J. V. LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, 6^e éd., Paris, Perspectives Européennes, 1993, 241 p.

²⁴ J. MEGRET, « La spécificité du droit communautaire », *RIDC*, vol. 19, n° 3, juillet-septembre 1967, pp. 565-577.

²⁵ L'ordre juridique communautaire est donc considéré comme distinct de l'ordre juridique international. Après l'assimilation entre les deux ordres juridiques faite dans un premier temps par le juge communautaire européen qui avait qualifié l'ordre juridique communautaire d'un « *ordre juridique international* » (CJCE, 5 févr. 1963, n° 26/62, *Van Gend en Loos* : Rec. CJCE, p. 1), ce dernier a par la suite clairement marqué la distinction en le considérant comme « *ordre juridique propre* » (CJCE, 15 juill. 1964, n° 6/64, *Costa c/ Enel* : Rec. CJCE, p. 1161).

²⁶ Cf. entre autres, Société Française pour le Droit International (SFDI), *Droit international et droit communautaire : perspectives actuelles*, Colloque de Bordeaux, Pedone 2000, 448 pp., L. BURGORGUE LARSEN, E. DUBOUT, A. MAITROT DE LA MOTTE, S. TOUZE (dir.), *Les interactions normatives. Droit de l'Union européenne et droit international*, Pedone, 2012, 380p; M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS, E. CUJO (dir.), *Union européenne et droit international*, Pedone, 2013, 912p. A. PELLET, « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », *Collected Courses of the Academy of European Law 1997*, vol. V, livre 2, pp. 193-271, A. L. NGUENA DJOUFACK, « Le droit international et les processus d'intégration en Afrique occidentale et centrale », *RDP n° 6, 2022*, pp. 1721-1754

²⁷ Cf. entre autres, B. MATHIEU, « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français », *RFDC*, 2007/4 (n° 72), pp. 675-693, R. KOVAR, « Les rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux », in *Trente ans de droit communautaire*, 1982, Bruxelles, Commission européenne, Perspectives européennes, pp. 115 à 158 ; C. KAKOURIS, « La relation de l'ordre juridique communautaire avec les autres ordres juridiques des États membres. Quelques réflexions parfois peu conformistes », in *Du droit international au droit de l'intégration, Mélanges Pierre Pescatore, Liber Amicorum Pierre Pescatore*, 1987, Baden-Baden, Nomos, pp. 331 et s. ; A. ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *Palabres actuelles* 2013, n° 6, « La fabrique du droit », pp. 23 à 44 ; A. L. NGUENA DJOUFACK, « Intégration sous régionale et complexité du droit dans les États africains de la zone franc », *Droit en Afrique* 21/2018, vol. 21, n° 2, pp. 125 à 149.

est « *intégré au système juridique des Etats membres* »²⁸, et son effectivité est subordonnée à la volonté des Etats membres et aux mesures qu'ils prennent ou sont appelés à prendre, c'est-à-dire, les actes nationaux d'application du droit communautaire.

En Afrique, cette intégration régionale avait depuis longtemps été envisagée dans le cadre de l'Union africaine²⁹ qui, dans sa perspective lointaine de création d'une Communauté Economique Africaine (CEA), avait prévu à court terme la création d'une organisation d'intégration dans chaque sous-région, pour un total de huit organisations sous régionales³⁰. Celles-ci devaient asseoir dans chaque sous-région les bases d'une consolidation future du projet d'intégration au niveau continental. En Afrique centrale en particulier, le projet d'intégration économique avait été confié à la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) dont le traité avait été signé en 1983. Cette organisation qui semblait présenter dès sa naissance les symptômes d'un échec programmé³¹, a malheureusement, au fil des années, montré son incapacité à porter les ambitions d'intégration annoncées par ses onze Etats membres³². Parallèlement, une autre organisation d'intégration à savoir la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) a vu le jour³³, sous les cendres de l'UDEAC³⁴, par un traité du 16 mars 1994 dont la version révisée en vigueur date du 30 janvier 2009³⁵. Cette coexistence d'organisations d'intégration économique dans un même espace, caractéristique de l'Afrique en général, est inévitablement source de concurrence³⁶ aussi bien

²⁸ CJCE, *Costa c/ Enel*, *op.cit.*

²⁹ Pour en savoir un peu plus sur cette organisation, lire, entre autres, A. LOGMO MBELECK (dir.), *L'Union africaine : entre avancées incontestables et reculs contestables*, Yaoundé, PUY, 2019, 293p.

³⁰ Il s'agit de la CEDEAO, la CEEAC, la CAE, la CEN-SAD, la COMESA, l'UMA, la SADC et l'IGAD.

³¹ M. KAMTO, « La Communauté Economique des Etats de L'Afrique Centrale (CEEAC), une Communauté de plus ? », *AFDI*, XXXIII, 1987, édition du CNRS, Paris, pp. 839-862

³² Ces Etats membres sont : l'Angola, le Burundi, le Cameroun, la République Centrafricaine, la République Démocratique du Congo, la République du Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Rwanda, Sao Tome et Principe et le Tchad.

³³ En matière d'intégration économique en Afrique centrale, on peut aussi citer la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL) créée le 20 septembre 1976. Mais cette organisation ne concerne que quelques Etats appartenant à l'espace indiqué et non l'ensemble de l'Afrique centrale. Elle n'a donc pas en Afrique centrale la même ampleur que la CEMAC. Sur cette organisation, cf. M. YADI, « La Communauté Economique des Pays des Grands Lacs », *Egmont Institute*, vol 34, n° 6, 1981, pp. 709-751.

³⁴ J. MOUANGUE KOBILA et L. DONFACK SOKENG, « La CEMAC, à la recherche d'une nouvelle dynamique de l'intégration en Afrique Centrale », *AADI*, vol 6, 1998, pp. 65-105.

³⁵ Cette organisation regroupe six Etats à savoir, le Cameroun, le Gabon, la Guinée Equatoriale, la République Centrafricaine, la République du Congo et le Tchad

³⁶ M. FAU-NOUGARET (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, l'Harmattan, septembre 2012, 456 p.

au plan normatif³⁷ qu'au plan institutionnel³⁸. Cette réalité justifie la pertinence du projet en cours en Afrique centrale de fusion entre la CEEAC et la CEMAC. En attendant l'aboutissement de cette fusion, l'intégration en Afrique centrale³⁹ reste davantage traduite dans la CEMAC qui, bien que ce soit de façon timide⁴⁰, crée un ordre juridique communautaire⁴¹ ou un système juridique communautaire⁴², et par conséquent secrète un droit communautaire dont l'originalité peut être recherchée⁴³.

En général, que l'on soit ailleurs ou en Afrique centrale, le droit communautaire est objectivement défini comme « l'ensemble de règles de droit applicables dans l'ordre juridique communautaire »⁴⁴. Il se caractérise par son incomplétude aussi bien au plan normatif qu'au plan institutionnel. Habituellement, il a besoin des normes nationales complémentaires, de l'appui des autorités administratives nationales pour sa mise en œuvre, puis de l'appui des juridictions nationales pour assurer son application et la sanction de ses violations⁴⁵. On parle alors tantôt, de l'exécution normative, tantôt encore de l'exécution administrative, tantôt enfin de l'exécution juridictionnelle du droit communautaire⁴⁶. Ces différentes formes d'exécution se concrétisent par des actes pris par les autorités compétentes des Etats membres. Ce sont ces différents actes d'exécution normative, administrative et juridictionnelle du droit communautaire que l'on qualifie d' « actes nationaux d'application du droit communautaire ». Il s'agit essentiellement d'actes juridiques, même s'il n'est pas exclu que les actes d'exécution du droit communautaire soient des actes matériels⁴⁷.

³⁷ En ce sens, lire J. ISSA SAYEGH, « Conflits entre droit communautaire et droit régional dans l'espace OHADA », www.ohada.com/doctrine, *Ohadata D-06-05*, 7 pages, consulté le 10/12/2022 à 17h 30 min.

³⁸ En ce sens, lire, J. L. ATANGANA AMOUGOU, « La multiplication des juridictions et la sécurité juridique en Afrique », *la concurrence des organisations régionales en Afrique*, sous la direction de FAU – NOUGARET (M.), Paris, l'Harmattan, septembre 2012, pp. 135-152.

³⁹ H. B. HAMMOUDA, B. BEKOLO-EBE, T. MAMA (dir.), *L'intégration régionale en Afrique centrale, bilan et perspectives*, Paris, Karthala, 2003, 311 p.

⁴⁰ N. MOUELLE KOMBI, « L'intégration régionale en Afrique Centrale : entre inter étatismisme et supra nationalisme », *HAMMOUDA (B.H.), BEKOLO EBE (B.) et MAMA TOUNA, op.cit.*, pp. 205-231.

⁴¹ E. GNIMPIEBA TONNANG, *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*, Yaoundé, L'Harmattan 2017, 246 p.

⁴² P. KAMTOH, *Introduction au système institutionnel de la CEMAC*, Africaine d'édition, 2014, 269 p.

⁴³ J. KAZADI MPIANA, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit*, 2014, pp. 38-78.

⁴⁴ G. ISAAC ET M. BLANQUET, *Droit communautaire général*, 8^e éd., Paris, Armand Colin, 2001, p. 133.

⁴⁵ J. RIDEAU, « Le rôle des Etats membres dans l'application du droit communautaire », *AFDI*, 1972, pp. 864-903.

⁴⁶ M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, 11^e éd., Paris, Sirey, 2018, pp. 591-639.

⁴⁷ En ce sens est-il affirmé que la fonction d'exécution du droit communautaire « désigne l'ensemble des actes juridique et matériels par lesquels les organes étatiques concourent à l'exécution du droit communautaire », B.

L'application du droit communautaire en Afrique centrale, comme dans d'autres organisations d'intégration⁴⁸, repose sur deux principes essentiels dont la compréhension est nécessaire pour mieux cerner la présente réflexion.

Le premier est le principe de fidélité des Etats membres⁴⁹ posé par l'article 4 du Traité révisé du 30 janvier 2009. Celui-ci dispose que « *les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de la Communauté en adoptant toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité. A cet effet, ils s'abstiennent de prendre toute mesure susceptible de faire obstacle à l'application du présent Traité et des Actes pris pour son application* »⁵⁰. Une double lecture peut être faite de cette disposition. D'une part, suivant une approche positive, elle oblige les Etats membres à prendre les actes d'application du droit communautaire qui s'impose. D'autre part, suivant une approche négative, elle oblige les Etats membres à s'abstenir des actes qui pourraient compromettre l'application du droit communautaire.

Le second est le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale. En effet, pour la mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres, les organisations d'intégration s'abstiennent, par principe, de mettre en place un régime commun qui devrait être observé dans tous les Etats de la Communauté. Elles préfèrent laisser cours au principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres⁵¹. Ainsi, « *lorsque des mesures de mise en œuvre du droit communautaire doivent être arrêtées par les Etats membres, ceux-ci se conformeront aux règles qui découlent de leur droit interne et notamment de leur droit constitutionnel, pour ce qui concerne la détermination des organes compétents et des procédures à utiliser* »⁵². C'est ainsi que les textes communautaires fondamentaux de la

NABLI, *L'exercice des fonctions d'Etat membres de la Communauté européenne*, cité par A. ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration... », *op.cit.*, p. 36.

⁴⁸ Voir en droit communautaire européen, C. HAGUENAU, *L'application effective du droit communautaire en droit interne. Analyse comparative des problèmes rencontrés en droit français, anglais et allemand*, Bruxelles, Bruylant, 1^{ère} éd., 1995, 619 p., G. ALBERTON, « L'applicabilité des normes communautaires en droit interne », *RFDA*, janvier- février 2002, pp. 1-19

⁴⁹ A titre de droit comparé, cf., M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Paris, L.G.D.J., 1994, 528 p.

⁵⁰ V. dans le même sens les articles 10 de la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC) de 2009 et 8 de la Convention régissant l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC) de 2008.

⁵¹ Il est alors noté qu'« en l'absence de dispositions spécifiques dans la législation communautaire, il appartient aux Etats membres de mettre celle-ci en œuvre selon les modalités qui leur sont propres. Dans ce contexte, les Etats membres appliquent leur droit national ». J. P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 2004, p. 583.

⁵² M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 594.

CEMAC précisent que les actes d'application du droit communautaire sont pris par les Etats membres, « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives »⁵³. La mise en œuvre du droit communautaire ne bouleverse donc pas la structuration des organes, leurs compétences ainsi que leur procédure, même s'il reste vrai que ceux-ci peuvent être appelés à s'adapter pour assurer une meilleure garantie de ce droit. Aussi, l'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres peut être relativisée, lorsqu'exceptionnellement, sur une question donnée, les textes communautaires visent spécifiquement un organe national qui devrait agir ou précise une procédure qui devrait être suivie pour la mise en œuvre du droit communautaire.

C'est donc à partir de ces deux principes que doivent être appréhendés les actes nationaux d'application du droit communautaire en Afrique centrale. L'étude présente, sans doute, un double intérêt théorique et pratique. Sur le plan théorique, certes le développement progressif du droit communautaire en Afrique centrale explique que la doctrine en ait fait un important champ de réflexion pour s'interroger soit sur son droit en général⁵⁴ ou sur ses aspects spécifiques relevant du droit matériel⁵⁵ et du droit institutionnel⁵⁶, soit sur ses rapport avec les autres ordres juridiques, international⁵⁷ et national⁵⁸ et bien évidemment sur son application⁵⁹. Mais, aucune de ces réflexions n'a spécifiquement saisi et traité la question des actes nationaux d'application du droit communautaire. Il s'agit d'une contribution à la compréhension des rapports entre le droit de l'intégration et le droit national en Afrique centrale. Plus précisément, c'est l'occasion, au-delà des obligations que le droit l'intégration impose aux Etats membres sur le plan normatif

⁵³ Cf. notamment les articles 8 et 49 de la Convention régissant l'UEAC, précitée.

⁵⁴ J. BIPELE KEMFOUEDIO, *Essai sur une théorie juridique de l'intégration économique au sein de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*, Thèse de Doctorat/Ph. D en Droit, Université de Dschang, 2008, 542 p., A. L. NGUENA DJOUFACK, *Sécurité juridique et droit communautaire de la CEMAC, recherche sur la sécurité juridique dans la construction du marché commun de la CEMAC*, Thèse de Doctorat/PHD en Droit Public, l'Université de Dschang, 2015, 535 p.

⁵⁵ Cf., entre autres, E. GNIMPIEBA TONNANG, *Droit matériel et intégration sous régionale en Afrique centrale (contribution à l'étude des mutations récentes du marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC)*, Thèse de Doctorat NR en Droit, Université de Nice Sophia-Antipolis, Mai 2004, 474 p., J. de N. ATEMENGUE, « Le droit matériel de l'intégration dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale. Une lecture des textes fondamentaux », *JP.*, n° 46, avril-mai-juin, 2001, pp. 106-113.

⁵⁶ Z. ZANKIA, *Contrôle institutionnel et intégration sous régionale en Afrique : les cas de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale et de l'Union économique et monétaire Ouest Africaine*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Dschang, 2014, 518 p.

⁵⁷ A. L. NGUENA DJOUFACK, « Le droit international et les processus d'intégration en Afrique noire francophone », *op.cit.*, pp. 1721-1754

⁵⁸ A. ONDOUA, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *op.cit.*, pp. 23 à 44. A. L. NGUENA DJOUFACK, « Intégration sous régionale et complexité du droit dans les États africains de la zone franc », *op.cit.*, pp. 125 à 149

⁵⁹ J. TCHUINTE, *L'application effective du droit communautaire en Afrique centrale*, Thèse de Doctorat en Droit public, Cergy Pontoise, 2011, 673 p.

et institutionnel, d'appréhender les mécanismes par lesquels ces Etats mettent en œuvre ou sont appelés à mettre en œuvre le droit communautaire. Sur le plan pratique, il convient de relever que l'intégration effective demeure une quête permanente en Afrique centrale⁶⁰, et l'un des freins réside dans l'attitude des Etats, appelés à prendre des actes nationaux d'application, ces derniers n'affichant malheureusement pas une réelle volonté d'intégration. L'étude permettra sur ce plan, non seulement, aux autorités nationales législatives, exécutives et juridictionnelles chargées de l'application du droit communautaire de mieux saisir les responsabilités qui sont les leurs à l'épreuve du droit communautaire et éventuellement de réviser leur attitude vis-à-vis de ce dernier, mais aussi, aux ressortissants des Etats, sujets du droit communautaire, d'être davantage outillés pour mieux défendre leurs droits issus de l'ordre juridique communautaire, notamment, vis-à-vis des Etats.

Pour cerner l'ensemble de la problématique, la question centrale retenue est celle de savoir : qu'est ce qui caractérise les actes nationaux d'application du droit communautaire en Afrique centrale ? Pour y répondre, l'on a principalement fait recours à la méthode juridique qui a permis d'analyser et de comprendre les textes juridiques ou d'autres sources du droit d'origine aussi bien communautaire que nationale⁶¹. Cette méthode principale a néanmoins été complétée par d'autres : d'une part, la méthode sociologique, nécessaire pour saisir la pratique de la mise en œuvre du droit communautaire en Afrique centrale, notamment en ce qui concerne l'attitude des Etats membres et même des particuliers face à ce droit ; d'autre part, le recours au droit étranger, dont l'objectif a été de faire le rapprochement avec d'autres droits communautaires ou d'autres droits nationaux ne relevant pas de l'Afrique centrale. De cette démarche méthodologique, l'on peut retenir que les actes nationaux d'application du droit communautaire en Afrique centrale se caractérisent par leur inconsistance à la fois quantitative (I) et qualitative (II).

I. L'INCONSISTANCE QUANTITATIVE

Il n'est nullement question de mener une étude statistique pour déterminer le nombre d'actes nationaux d'application du droit communautaire en Afrique centrale, afin de démontrer ensuite qu'il serait inférieur à un quelconque nombre auxquels on se serait attendu. Il est plutôt

⁶⁰ Z. ZANKIA, « La crise de l'intégration sous régionale en Afrique centrale », in A. LOGMO MBELECK (dir.), *L'Union africaine : entre avancées incontestables et reculs contestables*, op. cit., pp. 213 à 244

⁶¹ Les exemples du Cameroun, du Tchad et du Gabon seront principalement pris pour illustration.

question, partant des différentes hypothèses dans lesquels les actes nationaux devraient être pris en application du droit communautaire, de saisir les défaillances des Etats membres qui ne prennent pas, toujours et à temps, les actes nécessaires. Ainsi, l'inconsistance quantitative s'observe à travers, d'une part, la non systématisation des actes d'application normative du droit communautaire (A) et, d'autre part, la rareté des actes d'application administrative et même juridictionnelle de ce droit (B).

A. La non systématisation de l'application normative du droit communautaire

Malgré l'affirmation de principe de leurs effets immédiat et direct, les normes émanant des institutions d'intégration ont souvent besoin de dispositions spécifiques prises dans les ordres juridiques internes soit par le législateur soit par l'exécutif pour garantir leur plein essor⁶². Cette réalité ne concerne pas que les directives appelées à faire l'objet de transposition, elle concerne aussi d'autres normes notamment les règlements communautaires qui nécessitent souvent des mesures complémentaires. La non systématisation de cette application normative en Afrique centrale découle du constat d'une timide édicition des actes complémentaires au droit communautaires en général (1), et des mesures de transposition des directives en particulier (2).

1. La timide édicition des actes complémentaires au droit communautaire

Bien qu'il soit possible que l'exécution normative porte sur des dispositions relatives au droit originaire⁶³, elle est particulièrement intéressante en ce qui concerne les normes de droit dérivé qui matérialisent l'activité normative permanente de la Communauté. Les directives communautaires nécessitent une transposition au niveau national tel que cela sera démontré ci-dessous. Les décisions communautaires notamment celles adressées aux Etats, implique nécessairement une exécution normative par les Etats membres⁶⁴. Enfin, les règlements communautaires peuvent nécessiter des dispositions nationales d'application, malgré leur effet direct posé par le traité révisé de la CEMAC⁶⁵ et qui pourrait laisser croire à première vue qu'ils sont applicables comme tels⁶⁶. Cette hypothèse de l'exécution normative du droit

⁶² P. H. TEITGEN, « L'application du droit communautaire par le législatif et l'exécutif français », in *La France et les Communautés européennes*, Paris LGDJ, 1975, pp. 777-809.

⁶³ M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, op.cit., p. 596.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 596-597.

⁶⁵ Article 41 du Traité révisé de la CEMAC.

⁶⁶ En effet, l'affirmation de l'effet direct du droit communautaire n'est pas incompatible avec la possibilité pour les Etats de prendre les mesures nationales complémentaires nécessaires. Cf. C. HAGUENAU, *L'application effective du droit communautaire en droit interne*, op.cit., pp. 249-250.

communautaire dérivé a été expressément envisagée, notamment, par les articles 8 et 49 de la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC). L'article 8 (2) dispose que les organes de l'Union « *édicte dans l'exercice des pouvoirs normatifs que le présent Traité leur attribue, des prescriptions minimales et des réglementations-cadres qu'il appartient aux Etats membres de compléter en tant que de besoin, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ». Ces dispositions consacrent, en droit communautaire de la CEMAC, un principe d'édiction minimale qui traduirait dans le cadre de l'intégration communautaire en Afrique centrale⁶⁷ une action restrictive de la Communauté et une action principale des Etats membres. La consécration de ce principe invite à s'interroger sur la volonté réelle des Etats de la CEMAC à approfondir l'intégration communautaire⁶⁸. Pour sa part, l'article 49 précise que les réglementations communautaires « *peuvent prendre la forme de règlements, règlements cadre ou directives. Dans ces deux derniers cas, les Etats membres complètent leurs dispositions et prennent les actes d'application nécessaires...* ».

Si l'exécution normative du droit communautaire ainsi affirmée découle, en règle générale, du devoir de collaboration des Etats membres, certains règlements communautaires autorisent expressément ces derniers à édicter des normes nationales en vue de compléter leurs dispositions et d'assurer leur application effective. Le rôle des Etats membres est, dans le cadre de cette exécution normative, comparable à celui du pouvoir exécutif adoptant les mesures d'application des lois en droit interne⁶⁹. L'exemple de cette exécution normative des règlements communautaires est donné en matière pénale où, même s'il n'est pas exclu que les règlements communautaires prévoient à la fois les dispositions d'incrimination et les sanctions⁷⁰, il est en général consacré un partage de compétences entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques nationaux. Ainsi, le droit communautaire se limite souvent à définir les

⁶⁷ Le même principe est consacré en droit communautaire de l'UEMOA (article 5 du Traité de l'UEMOA).

⁶⁸ Pour en savoir plus, lire J. TCHUINTE, *L'application effective du droit communautaire en Afrique centrale*, *op.cit.*, pp. 118 -140, P. MEYER et L. M. IBRIGA, « La place du droit communautaire UEMOA dans le droit interne des Etats membres », *Revue Burkinabé de Droit*, 2000, n° 38, pp. 28-39.

⁶⁹ Voir, en ce sens, R. DRAGO, « Les incidences des Communautés européennes sur certaines formes d'action de l'administration française », in *Les Communautés européennes et le droit administratif français*, (colloque, octobre 1971), Faculté de droit et des sciences politiques et Institut de recherches juridiques de Strasbourg, 1972, pp. 189-205.

⁷⁰ C'est le cas, par exemple, des articles 45 à 47 de la Convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire en Afrique centrale et des articles 243 et 247 du Règlement CEMAC relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement qui ont pris le soin de définir non seulement les infractions mais aussi les sanctions pénales applicables.

incriminations en laissant aux Etats le pouvoir de déterminer les sanctions applicables⁷¹. Cela peut se faire sur la voie d'un renvoi explicite aux législations nationales sur une question déterminée⁷². Mais, cette compétence nationale devrait se déduire dès lors que les dispositions d'incrimination par le droit communautaire n'ont pas été suivies de sanctions pénales⁷³.

En effet, l'exécution normative du droit communautaire suppose un travail de fond qui consiste à scruter les dispositions des différents textes communautaires pour identifier celles qui nécessitent des normes nationales complémentaires. Or ce travail fondamental ne semble pas toujours être organisé et fait par les Etats membres de la CEMAC. Car, il est difficile, voire impossible, de clairement identifier dans les Etats membres les dispositions nationales qui ont été prises en complément du droit communautaire. Aussi, les textes communautaires ne sont pas systématiquement suivis de l'édiction des normes nationales nécessaires pour leur application effective. Un exemple peut être donné en matière de réglementation routière qui accompagne le principe consacré de la libre circulation des personnes dans l'espace communautaire⁷⁴. Alors que la CEMAC a adopté depuis 2001 le Code communautaire de la route actuellement en vigueur⁷⁵, plus de deux décennies après, tous les Etats n'ont pas toujours pris les mesures d'application nationales nécessaires. Au Cameroun, notamment, le Code

⁷¹ Il peut même arriver que les autorités nationales édictent à la fois des normes de comportements punissables, c'est-à-dire des actes constitutifs d'infraction au droit communautaire et les sanctions y relatives. Sur la délicate, voire difficile rencontre entre le droit pénal et le droit communautaire. Cf., J. BORE, « La difficile rencontre du droit pénal français et du droit communautaire », *Droit pénal contemporain, Mélanges André Vitu*, Cujas, 1989, pp. 28 et s., N. DIOUF, « Actes uniformes et droit pénal des Etats signataires du Traité OHADA : la difficile émergence d'un droit pénal communautaire des affaires dans l'espace OHADA », *Revue Burkinabé de Droit*, n° 39-40, 2001, pp. 63-74.

⁷² En ce sens, le Règlement n° 1/99-UEAC-CM-639 du 25 juin 1999 portant réglementation des pratiques commerciales anticoncurrentielles (aujourd'hui abrogé par le Règlement n° 06/19-UEAC-639-CM -33 du 07 avril 2019 relatif à la concurrence) disposait que les pratiques constitutives d'ententes prohibées, d'abus de position dominante ou d'opérations de concentration « peuvent donner lieu à une peine d'emprisonnement ... » et que « le quantum des peines est déterminé conformément aux législations nationales » (articles 27, 38 et 42).

⁷³ Le traité de l'OHADA, contrairement aux traités communautaires de la CEMAC et de l'UEMOA a été d'ailleurs plus précis sur la question, en prévoyant en principe que « les actes uniformes peuvent inclure des dispositions d'incrimination pénale. Les Etats parties s'engagent à déterminer les sanctions pénales encourues », Article 5 (2).

⁷⁴ Cf., J. C. TCHEUWA, « Brèves réflexions sur la libre circulation des personnes et la citoyenneté dans la CEMAC », *Cahier Africain des droits de l'homme*, n° 6-7, mars 2002, pp. 157-174, E. GNIMPIEBA TONNANG, « La libre circulation des personnes et des services en Afrique centrale : entre consécration théorique et hésitation politique », *JP*, n°71, juillet-août-septembre 2007, pp. 81-101, J. BIPELE KEMFOUEDIO, « La libre circulation des personnes comme droit fondamental en zone CEMAC », *Revue du centre Michel de l'hôpital*, n° 21/2020, 30p., disponible sur <https://revues-msh-uca.fr>, consulté le 5/01/2024.

⁷⁵ Règlement n° 040/01-UEAC 089-CM-06 du 03 août 2001 Portant adoption du Code communautaire révisé de la route.

national de la route datant de 1979 et donc dépassé⁷⁶ n'a jusqu'ici pas été adapté au Code communautaire de la route de 2001. C'est le lieu, sans doute, de préciser que l'adoption des mesures nationales complémentaires d'application du droit communautaire implique aussi l'adaptation du droit national antérieur aux dispositions nouvelles du droit communautaire. A la différence, le Tchad, après plusieurs années, a récemment adopté un nouveau Code national de la route dont les dispositions sont à divers égards proches de celles du Code communautaire⁷⁷. Cette timidité des Etats est aussi observable en ce qui concerne la transposition des directives communautaires.

2. La timide transposition des directives communautaires

Conformément à l'article 41 du Traité révisé de la CEMAC, « *les directives lient tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales leur compétence en ce qui concerne la forme et les moyens* ». Ainsi, tout en liant tout Etat membre destinataire quant au résultat visé, les directives communautaires laissent aux autorités nationales la compétence en ce qui concerne la forme et les moyens pour y parvenir. Les directives communautaires ont alors ceci de particulier qu'elles font l'objet de transposition dans les ordres juridiques internes⁷⁸, même si leur prise d'effet, et donc leur invocabilité dans ces ordres juridiques internes, n'est pas nécessairement subordonnée à celle-ci⁷⁹. Il s'agit généralement d'une transposition par adoption postérieure à la directive communautaire des mesures normatives internes nécessaires. Cependant, à des conditions très strictes, la CJCE estime cette transposition postérieure superflue et se contente, parfois, d'une mise en œuvre par application de normes internes antérieures à la directive communautaire : il faut, dans ce cas, que la pleine application de la directive communautaire soit garantie par des dispositions législatives ou réglementaires ou des principes généraux de droit interne et, si elle « *vise à créer des droits pour les particuliers, que la situation juridique découlant de ces principes soit*

⁷⁶ M. TIMTCHUENG, « Le martyr des usagers de la route au Cameroun », in *L'effectivité du droit : de l'aptitude du droit objectif à la satisfaction de l'intérêt particulier, Mélanges en l'honneur du Professeur François ANOUKAHA*, Paris, L'Harmattan, 2021, pp. 719-724

⁷⁷ Loi n° 027/PR/2017 du 30 décembre 2017, portant Code de la route du Tchad.

⁷⁸ G. KOUBI, « Transposition et/ou transcription des directives communautaires en droit national ? », *RRJ*, 1995-2, pp. 617-628

⁷⁹ P. CASSIA, « L'invocabilité des directives communautaires devant le juge administratif : la guerre des juges n'a pas eu lieu », *RFDA*, janvier-février 2002, pp. 22-25.

suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant leurs juridictions nationales »⁸⁰.

De façon concrète, « *les directives, instrument privilégié de l'harmonisation des législations, prescrivent soit l'introduction de normes communautaires, soit la suppression de normes nationales déterminées soit encore l'adoption de normes nationales à déterminer : dans tous les cas, la transposition implique déjà une activité normative* »⁸¹. Mais, il ne s'agit pas seulement de créer un droit national de même contenu ; il pourrait également s'agir de créer, simultanément, un droit national complémentaire : fixation des modalités d'application, détermination des autorités nationales compétentes pour les appliquer, des mécanismes de sanction et de contrôle etc.⁸² En pratique donc, l'étendue des pouvoirs des autorités nationales est variable et dépend de l'intensité de l'exercice par les institutions communautaires de leurs compétences. L'adoption de directives précises et détaillées réduirait les pouvoirs des instances nationales, alors que ces pouvoirs seraient larges en présence de directives imprécises et non détaillées. « *La liberté des Etats est donc une liberté d'adaptation, de manière à ce que soient choisis, dans chaque Etat membre, les moyens et les formes les plus appropriés, les plus adaptés au contexte national, tant il est évident qu'il ne s'agira pas toujours des mêmes, selon les Etats membres. L'objectif ultime est donc d'atteindre les objectifs de l'Union de manière peut-être différenciée mais toujours selon les voies les plus efficaces* »⁸³. Cette transposition peut alors se faire par recopiage ou reproduction des dispositions de la directive dans le droit national ou par référence ou renvoi par le droit national aux directives communautaires⁸⁴. Aussi, la transposition peut être, individuelle lorsque chaque directive communautaire est transposée par un texte national, ou globale, lorsque plusieurs directives sont transposées dans un même texte national.

Au-delà de cette description générale, la transposition des directives ne se fait pas de façon irréprochable dans les Etats membres des organisations d'intégration. Cette réalité, à laquelle

⁸⁰ CJCE, 23 mai 1985, *Commission c/ RFA*, aff. 29/84, Rec., 1661, RTDE, 1986, p. 484, obs. J. MOLINIER, CJCE, 27 avril 1988, *Commission c/ France*, aff. 252/85, Rec. 2243.

⁸¹ M. BLANQUET, *ouvrage précité*, p. 597.

⁸² *Ibid.*

⁸³ *Ibid.*, p. 379.

⁸⁴ Sur la distinction entre ces méthodes de transposition, cf., Conseil d'Etat, *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*, Collection « *Les études du Conseil d'Etat* », La documentation française, 2006, pp. 36-39, disponible sur <https://www.conseil-etat.fr>, consulté le 02/01/2024.

n'a pas échappé une organisation avancée comme l'Union européenne⁸⁵ est particulièrement préoccupante dans les Etats d'Afrique noire francophone, que l'on soit en Afrique occidentale⁸⁶ ou en Afrique centrale⁸⁷. C'est donc à juste titre qu'il est relevé que « *bon nombre d'Etats membres de l'Union ne se conforment pas à cette obligation communautaire afférente aux directives, soit carrément par défaut de transposition, soit par transposition tardive, soit par transposition incorrecte...* »⁸⁸. Ainsi, les Etats membres de la CEMAC ne procèdent pas toujours et à temps à la transposition des directives communautaires. Quelques exemples peuvent être pris pour l'illustrer. Le premier est celui de la transposition des cinq directives du Conseil des Ministres du 19 décembre 2008 relatives au cadre des communications électroniques en zone CEMAC. Alors que ces directives prévoyaient un délai d'un (01) an pour leur transposition, trois d'entre elles⁸⁹ seulement ont été transposées par le Cameroun en 2010⁹⁰. Au Congo, par contre, la transposition de ces directives a été faite un peu plutôt, en 2009⁹¹. Le second exemple est relatif à la transposition des directives de 2011 sur le cadre harmonisé des finances publiques en zone CEMAC⁹². Ceux-ci ont prévu un délai, en principe, de vingt-quatre (24) mois pour leur transposition, délai qui n'a pas été rigoureusement respecté les Etats membres de la Communauté. Même lorsqu'elle est faite par les Etats, cette transposition

⁸⁵ Y. GALMOT et J.C. BONICHOT, « La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national », *RFDA*, 1988, pp. 1 et s ; J. MICHEL, « Les directives européennes en droit interne français : transposer, sous-transposer et sur-transposer », *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 57, 1/2020, str. 43-52, disponible sur <https://hrcak.srce.hr>, consulté le 05/01/2024 à 11h.

⁸⁶ E. AKPO, « Le juge et le défaut de transposition des directives dans l'espace UEMOA », Communication à l'occasion de la rentrée solennelle de l'année judiciaire 2021-2022 de Cour de justice de l'UEMOA, octobre 2021, p. 6.

⁸⁷ MBOGNE CHEDJOU (G. C.), *La transposition dans l'ordre juridique national des directives CEMAC : une analyse sous le prisme de la pratique*, Mémoire en vue de l'obtention du Master en Relations internationales, Institut des Relations internationales du Cameroun (I.R.I.C.), année académique 2011-2012, 108 p.

⁸⁸ E AKPO, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁹ Il s'agit des directives relatives : au régime du service universel dans le secteur des communications électroniques au sein des Etats membres de la CEMAC, au cadre juridique de la protection des droits des utilisateurs de réseaux et de services de communications électroniques au sein de la CEMAC et à l'interconnexion et à l'accès des réseaux et des services de communications électroniques dans la CEMAC.

⁹⁰ Au Cameroun, cette transposition s'est faite notamment par la loi n° 2010/013 du 21 décembre 2010 régissant les communications électroniques qui a, en effet, transposé au moins trois directives. La directive fixant le régime du service universel dans le secteur des communications électroniques (voir articles 27 à 31 de la loi), la directive fixant le cadre juridique de la protection des droits des utilisateurs de réseaux et de services de communications électroniques (voir articles (51 à 54), la directive relative à l'interconnexion et à l'accès des réseaux et des services de communications électroniques (voir articles 42 à 44 de la loi). Il s'agit ici donc d'une transposition globale et non individuelle des directives communautaires.

⁹¹ Au Congo, cette transposition a été faite notamment par la loi n°9 du 25 novembre 2009 portant réglementation du secteur des communications électroniques, et la loi n°11 du 25 novembre 2009, portant création de l'Agence de Régulation des Postes et des Communications Electroniques (ARPCE)

⁹² Il s'agit des directives relatives : au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, à la loi des finances, au Règlement général de la comptabilité publique, au Plan comptable de l'Etat, à la Nomenclature budgétaire de l'Etat et au Tableau des opérations financières de l'Etat.

contient souvent des défaillances. En ce sens, par exemple, les directives CEMAC de 2008 relatives au cadre harmonisé des finances publiques avait prévu un renforcement du contrôle des finances publiques⁹³, notamment par une « *Cour des comptes, dont la création est obligatoire pour tous les Etats membres* »⁹⁴. Tous les Etats n'ont pas respecté cette exigence. Le Cameroun, par exemple, n'a jusqu'ici pas encore créé une Cour des comptes et dispose plutôt d'une Chambre des comptes au sein de la Cour suprême⁹⁵.

Cette attitude des Etats qui freinent le processus d'intégration et qui est susceptible de constituer un manquement de ce dernier à ses obligations communautaires, implique la nécessité pour la Communauté elle-même d'accompagner les Etats dans le cadre de la transposition des directives communautaires. L'UEMOA, a en ce sens notamment validé depuis 2018 un guide pour harmoniser les méthodes et techniques de transposition des directives communautaires dans ses Etats membres⁹⁶ et organisé à Ouagadougou du 09 au 13 décembre 2019, un séminaire sous régional de formation sur ledit guide. Les autorités nationales, y compris administratives et juridictionnelles pourraient en tirer profit pour une meilleure application du droit communautaire.

B. La rareté des actes d'application administrative et juridictionnelle du droit communautaire

Même s'il est vrai qu'il existe au sein des organisations d'intégration des administrations et des juridictions dites communautaires, celles-ci n'ont qu'une compétence d'attribution, insuffisante pour garantir l'application du droit communautaire dans tout l'espace communautaire et au sein de tous les Etats membres. Le droit communautaire utilise alors les administrations et les juridictions nationales comme relais d'exécution dans les Etats. Ainsi, au-delà de l'exécution normative du droit communautaire, celui-ci est supposé être quotidiennement mis en œuvre par les autorités administratives et juridictionnelles des Etats membres. Nonobstant cette constance,

⁹³ Y. G. DJEYA KAMDOUM, « L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CEMAC du 19 décembre 2011 », *Gestion et Finances Publiques*, 2017/1, n° 1, pp. 116-121.

⁹⁴ Section VI de la directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques

⁹⁵ Aussi, s'inscrivant en marge de la lettre et de l'esprit des directives communautaires sur les finances publiques, le décret 2013/287 du 4 septembre 2013 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'Etat, maintient cet organe (le Contrôle supérieur de l'Etat) comme « *l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) au Cameroun* » au lieu de la Cour des comptes dont le droit communautaire demande la création.

⁹⁶ [http://www.uemoa.int/fr/Application des textes communautaires : un guide pour harmoniser les méthodes et techniques de transposition](http://www.uemoa.int/fr/Application%20des%20textes%20communautaires%20:%20un%20guide%20pour%20harmoniser%20les%20m%C3%A9thodes%20et%20techniques%20de%20transposition) | Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (uemoa.int)

en Afrique centrale, on note une rareté des actes d'application administrative et juridictionnelle du droit communautaire, résultant de la persistance des cas de violation administrative (1) et la minoration de la régulation juridictionnelle (2).

1. La persistance des cas de violation administrative

Les fondateurs de la CEMAC ont, comme c'est le cas en général dans les organisations d'intégration⁹⁷, évité de constituer une immense administration communautaire chargée de faire respecter les réglementations communautaires et de prendre les mesures individuelles. Ils ont à divers égards, opté pour le principe de l'administration indirecte, en confiant aux administrations nationales, dans divers domaines, en vertu du devoir de collaboration à la mise en œuvre du droit communautaire qui leur incombe, la responsabilité d'appliquer le droit communautaire aux particuliers. Ainsi, vis-à-vis des particuliers, la mise en œuvre quotidienne du droit communautaire est le plus souvent confiée aux autorités nationales, qui prêtent à la Communauté le concours de leurs organes administratifs⁹⁸.

Quelques exemples peuvent être donnés à titre illustratif. Le droit communautaire confère un pouvoir d'exécution administrative aux autorités nationales dans la constitution des ressources de la Communauté, notamment la Taxe Communautaire d'Intégration⁹⁹. Surtout, ce droit confère à ces autorités nationales un important pouvoir d'exécution administrative dans la mise en œuvre des politiques communautaires, et donc dans la réalisation du marché commun. C'est ainsi qu'en matière commerciale, l'application et le contrôle aux frontières de l'ensemble des réglementations concernant les échanges relèvent des services nationaux des douanes¹⁰⁰. Aussi, la prise des actes administratifs par les autorités administratives nationales est nécessaire pour

⁹⁷ En droit communautaire européen, par exemple, la Déclaration n° 43 insérée à l'Acte final d'Amsterdam relevait en ce sens que « *la mise en œuvre, sur le plan administratif, du droit communautaire incombe par principe aux Etats membres conformément à leur régime constitutionnel. Les compétences en matière de surveillance, de contrôle et de mise en œuvre conférées aux institutions communautaires [...] ne sont pas affectées* ».

⁹⁸ M. BLANQUET, *ouvrage précité*, p. 610.

⁹⁹ Ainsi, la Taxe Communautaire d'Intégration (TCI) est contrôlée et perçue au bénéfice de la Communauté par les administrations nationales des douanes des Etats membres ; voir notamment les articles 15 et 20 de l'Acte additionnel n° 03/00-CEMAC-046-CE-03 du 14 décembre 2000, modifié par l'Acte additionnel n° 1/01-CEMAC-046-CE-03 du 05 décembre 2001.

¹⁰⁰ Voir Règlement n° 05/19-UEAC-010 A-CM-33 du 22 mars 2019 portant révision du Code des douanes de la CEMAC.

la mise en œuvre des libertés communautaires¹⁰¹. C'est le cas, par exemple en ce qui concerne la libre circulation des personnes, de la délivrance du « *passport CEMAC* »¹⁰² etc.

Les administrations nationales ne mettent malheureusement pas toujours l'intérêt communautaire en avant. Les égoïsmes nationaux font en sorte que les règles communautaires sont souvent ignorées ou violées. Déjà en juin 2005, un Conseil extraordinaire des Ministres de la CEMAC tenu à Malabo, faisait le point sur la non application des textes communautaires par les Etats membres. Cette vérité a été régulièrement réitérée lors des sessions de la Conférence des Chefs d'Etat ou du Conseil des Ministres. On peut, par exemple, citer les cas de violation des règles communautaires relatives à la libre circulation des personnes, à l'origine de nombreuses discriminations pourtant interdites entre les ressortissants communautaires, ceux-ci ayant été souvent, à tort, traité dans d'autres Etats comme des étrangers¹⁰³. Le diagnostic a alors permis de noter qu'« *on remarque dans le champ pratique que certains États continuent d'exprimer leur réticence au processus de libre circulation des personnes. Une simple curiosité permet de constater que cette liberté a été pendant longtemps persécutée. Elle est violée sans état d'âme et de manière répétitive par les États membres de la CEMAC* »¹⁰⁴.

Ces cas de violation du droit communautaire ne se limitent pas à la liberté de circulation des personnes, ils peuvent être étendus à d'autres matières. En ce sens, il ressortait du Conseil extraordinaire des Ministres de juin 2005 que le champ des décisions non appliquées par les Etats membres de la CEMAC couvre un large spectre des instruments d'intégration dont se sont dotés les Etats, mettant en péril le processus. L'extrait suivant du rapport-bilan établi à ce moment par le Secrétariat Exécutif résumait une situation préoccupante : « *les entorses à l'application des codes et règlements fiscal-douaniers, les entraves tarifaires et non tarifaires au commerce intra-régional, l'observation insuffisante des règles d'origine et des dispositions communautaires sur la réglementation de la concurrence, constituent des dérives dangereuses qui, si l'on y prend garde, peuvent entraîner l'effondrement de tout l'édifice en*

¹⁰¹ Voir en ce sens, notamment les dispositions du Codes communautaire de la route et du Code communautaire des douanes qui attribuent des compétences aux autorités nationales.

¹⁰² Voir article 2 du Règlement n° 1/00/CEMAC-042-CM-04 du 20 juillet 2000 portant institution et conditions d'attribution du Passeport CEMAC.

¹⁰³ On a en ce sens depuis longtemps enregistré les expulsions par certains Etats des ressortissants d'autres Etats ou leur refoulement à la frontière alors même qu'ils étaient détenteurs des pièces requises ou encore tout simplement la fermeture des frontières. Pour plus de détails sur la question, cf., J. BIPELE KEMFOUEDIO, « La libre circulation des personnes comme droit fondamental en zone CEMAC », *op.cit.*, pp ; 24-26.

¹⁰⁴ J. BIPELE KEMFOUEDIO, *op. cit.*, p. 18.

construction »¹⁰⁵. La situation n'a pas totalement changé de nos jours, et les juridictions nationales n'ont pas habituellement agi pour sanctionner ces agissements des Etats contraires aux textes et à l'esprit communautaires.

2. La minoration de la régulation juridictionnelle

Puisque le droit communautaire fait partie intégrante du droit applicable sur le territoire des Etats membres, c'est au juge national qu'il appartient, en principe, d'assurer sa protection dans l'ordre juridique interne des Etats. L'utilisation des juridictions nationales comme « *relais communautaire* » s'impose, le rôle d'une juridiction communautaire, juge d'attribution¹⁰⁶, n'étant pas de régler toutes les questions posant un problème d'application du droit communautaire¹⁰⁷. C'est le juge national qui est juge de droit commun du droit communautaire tout comme il l'est de son propre droit national¹⁰⁸. Des textes communautaires peuvent expressément attribuer des compétences au juge national, mais il ne s'agirait que des hypothèses particulières qui ne doivent pas conduire à penser que ce dernier est juge d'attribution du droit communautaire car, il en est le juge "*ordinaire*"¹⁰⁹. La compétence communautaire du juge national dans la CEMAC peut se déduire de l'article 26 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC du 30 janvier 2009 instituant une coopération entre le juge communautaire et les juridictions nationales. En effet, par l'organisation du renvoi préjudiciel qu'elle opère, c'est-à-dire la saisine de la Cour de justice de la CEMAC par les juridictions nationales pour l'interprétation et l'appréciation de la légalité des actes communautaires, cette disposition implique la compétence de ces dernières dans l'application du droit communautaire. Le rôle des juridictions nationales peut être perçu comme une suite logique des pouvoirs reconnus aux autorités nationales d'assurer l'exécution normative et administrative du droit communautaire. L'intervention des juridictions nationales s'inscrit alors dans l'optique du contrôle de l'action des

¹⁰⁵ Voir Rapport final de la CEMAC sur : *Diagnostic institutionnel, fonctionnel et organisationnel de la CEMAC*, tome 1, février 2006, pp. 20 et s.

¹⁰⁶ Article 23 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC.

¹⁰⁷ S. J. PRISO ESSAWE, *Intégration économique et droit en Afrique centrale : étude de la zone UDEAC*, Thèse de Doctorat en Droit, Montpellier I, 1997, p. 344.

¹⁰⁸ B. BOUMAKANI, « Les juridictions communautaires en Afrique noire francophone ; la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA, les Cours de Justice de l'UEMOA et de la CEMAC », *Annales de la FSJP/UDs*, tome 3, 1999, p. 78.

¹⁰⁹ E. GNIMPIEBA TONNANG et A. L. NGUENA DJOUFACK, « L'influence du droit communautaire de la CEMAC sur le domaine de compétence du juge administratif camerounais », *Recht in Afrika*, Cologne, 26 octobre 2011, pp. 219-239.

autres autorités nationales législatives et exécutives dans la mise en œuvre du droit communautaire.

Ainsi, le juge national occupe une place stratégique dans le dispositif communautaire. Sa charge est lourde et ses responsabilités immenses dans le processus de mise en œuvre du droit communautaire¹¹⁰. En tant que protecteur du droit communautaire dans l'ordre juridique interne, il lui revient d'assurer l'efficacité de l'imbrication des ordres juridiques communautaire et national. Il doit garantir, dans l'ordre juridique national, les caractéristiques essentielles du droit communautaire que sont l'applicabilité immédiate et directe ainsi que la primauté du droit communautaire¹¹¹. Pourtant, il n'est pas courant en Afrique centrale de trouver les décisions des juridictions nationales rendues en matière de droit communautaire. Ceci se justifie aussi par l'attitude des ressortissants communautaires qui semblent ne pas connaître le droit communautaire et les droits qu'il consacre à leur profit ainsi que la possibilité dont ils disposent de les défendre devant les juridictions nationales¹¹². Parfois, lorsqu'ils ont décidé de défendre leur droit, ils n'ont pas la maîtrise de la juridiction compétente entre la juridiction communautaire et la juridiction nationale. C'était le cas dans l'affaire Société Anonyme des Brasseries du Cameroun contre République du Tchad¹¹³. La Société des Brasseries du Cameroun a saisi la Cour de justice communautaire de la CEMAC d'un recours contre un acte pris par le Ministre tchadien des finances et considéré comme illégal au regard du droit communautaire. Le juge communautaire, en l'espèce, a rappelé sa compétence d'attribution qui se limite au contrôle de la légalité et à l'annulation des actes des organes communautaires et ne s'étend pas au contrôle de la légalité et à l'annulation des actes nationaux pris même en rapport avec le droit communautaire¹¹⁴. C'était également le cas dans l'affaire USTC et Syndicat des Douaniers Centrafricain contre l'Etat centrafricain dans laquelle la solution du juge

¹¹⁰ J. KENFACK, « Le juge camerounais à l'épreuve du droit communautaire et de l'intégration économique », *Juridis Périodique* n° 63, juillet- août –septembre 2005, p. 66.

¹¹¹ A. BARAV, « La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire », in, *L'Europe et le droit, Mélanges Jean BOULOUIS*, Dalloz, 1991, pp. 1-20.

¹¹² M. R. NGUEFACK, « Le droit international, instrument pour la défense devant le juge camerounais », *Juridis Périodique* n° 63, juillet- août- septembre 2005, pp. 3-19.

¹¹³ Cour de justice de la CEMAC, Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/07 du 01/02/2007, *Société anonyme des Brasseries du Cameroun c/ République du Tchad*, Commentaire A. L. NGUENA DJOUFACK, in *Revue de Droit et de Jurisprudence-CEMAC*, n° 01, 2^e semestre 2012, pp. 11-22

¹¹⁴ La Cour de justice de la CEMAC affirme que « Considérant que la question posée à la Cour en l'espèce est celle de savoir si l'arrêté du Ministre des Finances du Tchad fait ou non partie de la catégorie des actes attaquables devant la juridiction communautaire ; Considérant qu'il ressort de l'examen des pièces versées au dossier de la procédure que l'acte contesté est une mesure de droit interne ; qu'en vertu du principe de la séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, cet acte échappe à la compétence de la Cour de justice de la CEMAC ».

communautaire était identique¹¹⁵. Pour que les juridictions nationales rendent régulièrement des décisions en matière de droit communautaire, il faut qu'elles soient aussi souvent saisies par les ressortissants communautaires.

Toutefois, au-delà de l'attitude des requérants, les juges nationaux pourraient aussi participer à la vitalité du droit communautaire en Afrique centrale. Le Conseil d'Etat français¹¹⁶ faisait observer, en ce sens, à propos du droit communautaire européen, que celui-ci n'a pas nécessairement besoin d'être invoqué par les parties à l'instance pour être appliqué par le juge. Il considère, en effet, qu'il lui revient de soulever d'office un moyen tiré de la violation du droit communautaire¹¹⁷. Dans le même sens, un auteur soutient que, de par son caractère supranational, le droit communautaire serait d'ordre public, ce qui conduirait à une application d'office¹¹⁸. Encore faudra-t-il que cette application soit qualitativement appréciable.

II. L'INCONSISTANCE QUALITATIVE

L'autonomie institutionnelle et procédurale reconnue aux autorités nationales dans la mise en œuvre du droit communautaire n'est pas totale, elle est relativisée par un ensemble de mesures définies au niveau communautaire, s'imposant aux Etats et qui influencent non seulement l'élaboration, mais aussi la mise en œuvre des actes nationaux d'application du droit communautaire. Cette réalité soulève la problématique de la qualité des actes nationaux d'application du droit communautaire en Afrique centrale. Sur ce point, l'inconsistance se traduit, d'une part, par la négligence du droit communautaire dans l'élaboration des actes nationaux (A) et, d'autre part, par la prise en compte incertaine de la dimension communautaire de ces actes dans leur application (B).

¹¹⁵ Cour de justice de la CEMAC, Arrêt n° 005/CEMAC/CJ/07 du 10 mai 2007, *Affaire USTC et Syndicat des Douaniers Centrafricain c/ l'Etat centrafricain*, Commentaire M. L. NDIFFO KEMETIO, *Juridis périodique* n° 105, janvier-février-mars 2016, pp. 148-157

¹¹⁶ CE, 10 juillet 1970, *Synacomex*, *RTDE*, 1970, p. 742, conclusions Questiaux (pour ce qui est des règlements communautaires) et, CE, 20 Décembre 2000, *Génitau*, *AJDA*, 2001, p. 489-495 (pour ce qui est des directives communautaires).

¹¹⁷ P. CASSIA, « L'invocabilité des directives... », *op.cit.*, p. 28.

¹¹⁸ E. PUTMAN, « L'incidence du droit communautaire en droit privé français », *RRJ-Droit Prospectif*, 1997-2, pp. 435 et s.

A. La marginalisation du droit communautaire dans l'élaboration des actes nationaux

En règle générale, pour être valable, les actes juridiques au sein des Etats doivent être édictés suivant la procédure définie et revêtir la forme requise. L'engagement des Etats dans le cadre communautaire a pour conséquence que cette procédure et la forme des actes nationaux sont susceptibles d'être influencés par le droit communautaire. La marginalisation du droit communautaire dans l'élaboration des actes nationaux résulte du fait que les exigences du droit communautaire ne sont pas prises en compte dans la procédure d'élaboration (1) et même dans la forme (2) des actes nationaux.

1. La négligence du droit communautaire dans la procédure d'élaboration des actes nationaux

L'autonomie procédurale des Etats dans la mise en œuvre du droit communautaire est relativisée par la possibilité pour ce dernier, dans l'optique de garantir son application optimale, de limiter la marge de manœuvre des autorités nationales en prévoyant des exigences influençant la procédure d'élaboration des actes nationaux. En ce sens, les Etats membres de la CEMAC sont notamment invités à saisir le juge supranational dans le cadre de sa fonction consultative pour solliciter un avis sur la conformité aux textes juridiques supranationaux, des actes juridiques ou projets d'actes qu'ils initient. C'est ce qui ressort de l'article 34 paragraphe 2 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC de 2009 qui dispose que la Cour « *émet des avis sur la conformité aux normes juridiques de la CEMAC, des actes juridiques ou des projets d'actes initiés par un Etat membre [...] dans les matières relevant du Traité* ». La procédure d'élaboration des actes par les autorités nationales n'est plus seulement nationale, mais revêt aussi une dimension communautaire, dès lors que ces actes sont pris en rapport avec le droit communautaire.

On peut ici s'interroger sur le caractère facultatif ou obligatoire de la saisine par les Etats membres et de l'avis de la Cour de justice qui ne transparait pas clairement des dispositions de l'article 34. Même si une certaine doctrine penche pour le caractère obligatoire¹¹⁹, l'on peut ne pas en être totalement convaincu, puisque d'autres exemples permettent de penser que la fonction consultative de la juridiction communautaire peut être facultative. C'est le cas en droit de l'UEMOA où il est clairement affirmé que « *saisie par [...] un Etat membre, la Cour peut*

¹¹⁹ J. MOUANGUE KOBILA, *Cours de Droit institutionnel de la CEMAC*, 1^{ère} année de Doctorat, FSJP, Universités de Douala et Dschang, novembre-décembre 2005, photocopie, inédit, pp. 29-30.

émettre un avis sur toute difficulté rencontrée [...]»¹²⁰. Il en est de même en droit de l'OHADA où « la Cour peut être consultée par tout Etat partie [...] sur toute question entrant dans le champ [...] »¹²¹ du droit OHADA. Ainsi dans ces deux cas, « la Cour peut » et non ne doit émettre un avis sur saisine d'un Etat membre ou être consultée par ce dernier. Le caractère facultatif et non obligatoire de la saisine par les autorités nationales et surtout de l'avis de la Cour est par conséquent prononcé. Il y a donc nécessité pour le droit communautaire de la CEMAC de clairement fixer la position qui est la sienne relativement à cette question. Quoiqu'il en soit, cette procédure instituée pour permettre aux Etats membres de la CEMAC de solliciter l'avis de la Cour de justice communautaire n'est pas, en pratique, considérée par ces Etats comme obligatoire. La preuve, les actes législatifs ou réglementaires ou les projets d'actes législatifs ou réglementaires ayant un rapport avec le droit communautaire ne sont pas systématiquement soumis par les autorités nationales¹²², à l'appréciation du juge communautaire¹²³. Cette situation est susceptible de conduire à de graves conséquences, notamment la contrariété entre le droit communautaire et le droit national, compromettant de ce fait son application effective dans l'ordre juridique national.

La procédure d'édiction des actes nationaux est également, particulièrement, influencée en ce qui concerne la transposition des directives. On lit généralement dans les dispositions finales des directives que « *les Etats membres communiquent à la Commission de la Communauté Economique de l'Afrique Centrale, pour avis, le projet de texte national transposant les dispositions de la présente directive avant adoption. Ils communiquent ensuite à la Commission le texte des dispositions de droit interne adoptés dans les matières régies par la présente directive* ». Là également, les retards observés dans la transposition de ces directives ainsi que les problèmes de conformité ou de compatibilité souvent relevés entre les directives et les mesures nationales de transposition, laissent planer le doute sur le respect systématique par les Etats de cette obligation de communication.

Au plan juridictionnel, l'élaboration des actes juridictionnels nationaux peut aussi être influencée par le droit communautaire. Ce serait le cas dans l'hypothèse d'une coopération entre le juge national et le juge communautaire. L'article 17 de la Convention régissant la Cour de

¹²⁰ Article 27 de l'Acte additionnel portant statuts de la Cour de justice de l'UEMOA

¹²¹ Article 14 du Traité de l'OHADA.

¹²² Encore faudrait-il que les autorités législatives et exécutives des Etats aient bonne connaissance de l'existence de cette procédure, ce qui semble ne pas absolument le cas.

¹²³ Si tel était le cas, il existerait sans doute une importante jurisprudence communautaire sur la question.

justice de la CEMAC dispose que « *La Chambre Judiciaire statue à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité de la CEMAC et des textes subséquents, sur la légalité et l'interprétation des actes des institutions, organes et institutions spécialisées de la CEMAC, quand une juridiction nationale ou un organisme à fonction juridictionnelle est appelé à en connaître à l'occasion d'un litige. [...] chaque fois qu'une juridiction nationale ou un organisme à fonction juridictionnelle saisi des questions de droit ci-dessus doit statuer en dernier ressort, il est tenu de saisir préalablement la Chambre judiciaire. Cette saisine devient facultative lorsque la juridiction nationale ou l'organisme à fonction juridictionnelle doit statuer à charge d'appel* ». Ainsi, suivant le cas, le juge national, juge de droit commun du droit communautaire, peut ou doit saisir la Cour de justice communautaire lorsqu'il est confronté à une difficulté d'interprétation ou d'appréciation de la légalité des actes communautaires. La Cour de justice saisie d'une demande préjudicielle rend alors une décision qui s'impose au juge national¹²⁴ qui devrait en tenir compte pour trancher le litige pour lequel il a été saisi à titre principal. Là également, il y a lieu d'observer qu'en pratique cette procédure tarde encore à véritablement s'implanter dans l'espace CEMAC et il n'est donc pas habituel, comparé notamment au droit communautaire européen¹²⁵, de voir les juridictions nationales saisir la Cour de justice d'un renvoi préjudiciel¹²⁶. Le risque est alors celui d'une interprétation divergente du droit communautaire dans les Etats membres et d'une remise en cause de son application uniforme¹²⁷.

La négligence du droit communautaire se confirme également dans la forme des actes nationaux.

2. La négligence du droit communautaire dans la forme des actes nationaux

¹²⁴ Article 26 paragraphe 3 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC.

¹²⁵ M. C. KAMWE MOUAFFO, « Le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de la CEMAC : une étude à la lumière du droit communautaire européen », *Penant n° 879*, avril-juin 2012, pp. 206-233

¹²⁶ Elle a été mise en œuvre pour la première fois en 2010 dans l'affaire *Ecole Inter-Etats des Douanes C / Djeukam Michel*, Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010. Lire le commentaire de cet arrêt par M. C. KAMWE MOUAFFO, « La CJ-CEMAC a rendu son premier arrêt préjudiciel », *Revue de l'Ersuma*, n° 1, 2012, pp. 411-439.

¹²⁷ C'est sans doute pour faire face à cette réalité, que l'article 27 de la Convention de 2009 prévoit que « *si, à la requête du Président de la Commission, du premier responsable de toute institution, organe ou institution spécialisée de la CEMAC ou de toute personne physique ou morale, la Cour constate que dans un Etat membre, l'inobservation des règles de procédure du recours préjudiciel donne lieu à des interprétations erronées du droit communautaire, elle rend un arrêt donnant les interprétations exactes. Ces interprétations s'imposent à toutes les autorités administratives et juridictionnelles de l'Etat concerné* ».

Appliqué dans les Etats membres, le droit communautaire constitue une source de la légalité ou de la juridicité des actes juridiques nationaux. En conséquence, l'on devrait logiquement s'attendre à ce qu'il soit régulièrement fait mention de ce droit dans les actes nationaux. Pourtant, il y a lieu d'observer qu'aussi bien les lois que les actes réglementaires qui peuvent être considérés comme des actes d'exécution normative du droit communautaire ne font pas toujours référence expresse aux actes communautaires dont ils assurent l'exécution. C'est le cas des mesures nationales de transposition des directives CEMAC qui ne visent pas toujours expressément les directives dont elles assurent la transposition, alors que l'exemple sous d'autres cieux montre qu'il n'est pas interdit que le texte national précise expressément qu'il porte transposition d'une directive¹²⁸. Il faut souvent se référer aux exposés de motif des lois¹²⁹ ou encore au contenu des dispositions nationales et leur similarité avec les dispositions des directives communautaires pour se convaincre de ce qu'il s'agit des mesures nationales de transposition des directives communautaires. C'est le cas notamment avec les textes camerounais et congolais précités de transposition des directives communautaires sur les communications électroniques ou encore de ceux précités du Cameroun transposant des directives communautaires sur les finances publiques. Cette réalité est observable aussi bien pour les lois de transposition que pour les actes réglementaires de transposition qui contiennent pourtant des visas¹³⁰ qui permettent, en matière d'édiction d'actes réglementaires, de préciser l'ensemble des textes qui ont constitué la base juridique des actes.

En dehors de cette hypothèse de transposition des directives, cette absence de référence expresse au droit communautaire est également curieusement observable dans d'autres hypothèses d'exécution normative. L'on peut citer, à titre illustratif, la Loi n° 027/PR/2017 du 30 décembre 2017 portant Code de la route du Tchad. Elle n'est pas une loi nationale de transposition d'une directive communautaire, mais peut être considéré comme une loi nationale d'application du Règlement CEMAC de 2001 portant Code communautaire de la route, puisqu'elle porte sur la même matière. Sauf qu'elle ne mentionne pas expressément ce

¹²⁸ C'est le cas en France où on peut citer plusieurs exemples, notamment la Loi n° 94-361 du 10 mai 1994 portant mise en œuvre de la directive n° 91-250 ; J.O. n° 109 du 11 mai 1994, p. 6863, Loi n° 97-283 du 27 mars 1997 portant transposition dans le C.P.I. des directives du Conseil des Communautés européennes n° 93-83 et 93-98 ; J.O. du 28 mars 1997, p. 4831, etc.

¹²⁹ A titre de droit comparé, on a également des exemples en ce sens dans les Etats de l'UEMOA. Cf., en ce sens, l'exposé des motifs de la Loi organique sénégalaise du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances.

¹³⁰ Par exemple, le Décret camerounais n° 2020/375 du 07 juillet 2020 portant Règlement général de la comptabilité publique considéré comme texte de transposition de la Directive portant sur le même objet ne mentionne même pas cette Directive dans ses visas.

Règlement. Or, dans le contenu, cette loi n'est pas si éloignée du Code communautaire de la route et diverses dispositions sont semblables voire identiques, ce qui laisse conclure à une référence implicite par reprise de certaines dispositions du Code communautaire de la communautaire.

On peut néanmoins questionner la pertinence de la reproduction des dispositions du droit communautaire dans les actes nationaux d'application. Il convient à ce sujet de distinguer entre les directives communautaires et les autres actes dérivés, notamment les règlements communautaires. Dans l'hypothèse des directives, il faut nécessairement une transposition. Le contenu des actes de transposition des Etats n'ayant pas été prédéfini par les textes communautaires et laissé à l'appréciation des Etats, il peut arriver que les Etats reprennent les dispositions des directives dans les actes nationaux de transposition. Cette transposition des directives par recopiage dans les textes nationaux est d'ailleurs à encourager dès lors que les dispositions des directives sont inconditionnelles et ne laissent aucune marge d'appréciation aux Etats. En conséquence, la transposition par référence ou renvoi ne sera mise en œuvre que lorsque les directives ne sont pas inconditionnelles et laissent une marge de manœuvre aux Etats quant aux mesures à adopter¹³¹. On peut plus difficilement comprendre que les dispositions des règlements communautaires soient reprises par les actes nationaux, édictés sur les mêmes questions que celles saisies par le droit communautaire. En effet, « *les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre* »¹³². On peut véritablement s'interroger sur la nécessité de reprendre ces dispositions alors même que ces règlements font partie en tant que tels du droit des Etats membres. Ces derniers sont simplement appelés, en cas de besoin, de prendre des mesures complémentaires nécessaires pour garantir l'application effective du droit communautaire. Par conséquent, il est davantage question de faire référence au règlement communautaire dans les actes nationaux d'application que de recopier les dispositions de ce règlement dans les dits actes nationaux.

Au-delà de cette réalité, dans d'autres hypothèses, malheureusement, le droit communautaire semble totalement ignoré par les actes nationaux qui touchent pourtant des questions régies par le droit supranational. Il est, par exemple, curieux d'observer que les textes nationaux fixant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers dans un Etat ne mentionnent pas

¹³¹ Conseil d'Etat, *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national, op.cit.*, pp. 36-39.

¹³² Article 41 du Traité révisé de la CEMAC.

expressément les dispositions communautaires relatives à la liberté de circulation, notamment pour prendre en compte la situation particulière des ressortissants communautaires qui ne sauraient en réalité être assimilés aux étrangers au même titre que les ressortissants d'Etats non membres de la Communauté. Cette négligence du droit communautaire dans la forme des actes nationaux se confirme également au plan administratif et juridictionnel où il n'est pas courant de trouver des actes administratifs ou encore des décisions de justice qui font mention du droit communautaire. Cette réalité n'est pas de nature à marquer la particularité des actes nationaux d'application du droit communautaire.

B. L'incertaine prise en compte de la dimension communautaire des actes nationaux dans leur application

Une fois édictés, les actes nationaux d'application du droit communautaire font, tout comme le droit communautaire lui-même, partie intégrante du droit applicable dans les Etats membres. Toutefois, la dimension communautaire qu'ils revêtent et qui les distingue des autres actes nationaux devrait logiquement être considérée dans leur application. En Afrique centrale, cette prise en compte de la dimension communautaire des actes nationaux dans leur application est incertaine en raison de l'indétermination de la nature véritable de ces actes nationaux (1) et conséquemment de leur place dans les ordres juridiques internes (2).

1. L'indétermination de la nature véritable des actes nationaux d'application du droit communautaire

La nomenclature des actes juridiques dans les Etats de l'Afrique centrale ne distingue par une catégorie qualifiée d'actes d'application du droit communautaire. Pourtant, la question se pose bel et bien dès lors qu'il est admis dans le principe que les autorités nationales assurent l'application du droit communautaire dans les ordres juridiques internes. Plus précisément, la question est de savoir si les actes pris par les autorités nationales dans le cadre de l'application du droit communautaire constituent le droit national ou le droit communautaire. Cette question est en réalité sous-jacente à une autre qui est celle de savoir si les organes étatiques, lorsqu'ils interviennent dans la mise en œuvre du droit communautaire, agissent comme autorités nationales, ou alors comme autorités communautaires, par le biais d'une délégation.

La réponse à cette préoccupation n'est pas simple, et l'attitude de la doctrine classique du droit communautaire européen l'a bien démontré. Souvent, elle a éludé la question ou refusé de la

trancher véritablement¹³³. Lorsqu'elle a eu à se prononcer, elle ne s'est pas unanimement accordée sur la nature de l'intervention des autorités nationales. Sans doute n'avait-elle pas été aidée dans cet exercice par le juge communautaire¹³⁴ qui s'était dès les débuts prononcé « *de manière déterminante* » en faveur de la thèse communautaire¹³⁵. Dans ce cas, la compétence exercée par les autorités nationales serait une compétence communautaire déléguée¹³⁶. On serait alors en présence d'un dédoublement fonctionnel, les autorités nationales agissant comme organes étatiques lorsqu'elles exercent des compétences internes et comme organes communautaires dans l'exercice de leurs compétences d'exécution du droit communautaire. L'admettre ainsi aurait pour conséquence que les actes d'exécution adoptés à cet effet fassent parties du droit communautaire. En ce sens, il avait été conclu que « *toute disposition qui trouve en définitive la source de sa validité dans le traité constitue une disposition du droit communautaire* »¹³⁷. Les actes nationaux pris dans le cadre de la mise en œuvre du droit communautaire seraient précisément considérés comme un droit communautaire « *complémentaire* »¹³⁸. Cette approche est difficilement défendable car, à l'analyse, on s'aperçoit que les caractères distinctifs des délégations de compétence communautaires ne sont pas réunis. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer, par exemple, que « *si les services nationaux agissaient en vertu d'une compétence communautaire, les dommages qu'ils causent dans l'application du droit communautaire devraient engager non pas leur propre responsabilité, mais celle de la Communauté* »¹³⁹. Or, les actes des autorités nationales pris pour l'exécution du droit communautaire n'incombent pas à la Communauté¹⁴⁰. Le régime applicable aux organes nationaux chargés de la mise en œuvre du droit communautaire, contrôle de la légalité et responsabilité extracontractuelle, se limite en effet au cadre national. Aussi, le contentieux des actes nationaux d'exécution du droit communautaire relève, en principe, de la

¹³³ J. V. LOUIS arrive à la conclusion que « *le choix de l'une ou de l'autre option relève de la philosophie politique* ». J. V. LOUIS, « Compétences des Etats dans la mise en œuvre du règlement », *CDE*, 1971, p. 627.

¹³⁴ La doctrine est donc divisée entre les deux thèses ; cf., notamment, M. ZULEEG, « La répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres », *Colloque de Liège*, 1973, pp. 53 et s. et R. KOVAR, « L'effectivité interne du droit communautaire », *Colloque de Liège*, 1973, pp. 201 et s.

¹³⁵ J. RIDEAU, « Le rôle des Etats membres ... », *op.cit.*, p. 881 ; voir dans le même sens, C. MEGRET, « Les politiques des Communautés européennes », *Les Cours du droit*, p. 14.

¹³⁶ CJCE, 12 décembre 1973, *Grosoli*, aff. n° 131/73, Rec., p. 1555.

¹³⁷ N. KAKOURIS, « La relation de l'ordre juridique communautaire avec les ordres juridiques des Etats membres », *Liber Amicorum, P. Pescatore, Nomos-verlag, Baden Baden*, 1987, p. 319.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ G. ISAAC, *ouvrage précité*, p. 595.

¹⁴⁰ CJCE, 07 février 1979, *Pays Bas / Commission*, aff. n° 11/76, Rec., p. 245, 13 février 1979, *Granaria*, aff. n° 101/78, Rec., p. 623, 12 décembre 1979, *Wagner*, affaire n° 12/79, Rec., p. 3657.

sphère interne et non de la sphère communautaire, tel que l'a d'ailleurs reconnue la Cour de justice de la CEMAC dans les affaires *Société Anonyme des Brasseries du Cameroun c/ République du Tchad* et *Syndicat des douaniers centrafricains c/ l'Etat centrafricain* précitées. La nature étatique des compétences exercées par les autorités nationales conduit alors à admettre la nature étatique du droit national d'exécution du droit communautaire. Cette nature étatique de la compétence exercée par les autorités nationales a été affirmée par le juge communautaire européen qui avait clairement indiqué¹⁴¹, à propos de l'exécution juridictionnelle du droit communautaire, que lorsque le juge national connaît du droit communautaire, c'est « *en tant qu'organe d'un Etat membre* »¹⁴² et non pas, par le jeu d'un dédoublement fonctionnel, en tant qu'organe communautaire¹⁴³.

En réalité, il est caricatural de présenter le problème comme une alternative : compétence communautaire ou compétence nationale ? Acte national ou acte communautaire ? Il importe de constater que si les instances nationales n'interviennent pas en tant qu'organes communautaires, elles n'agissent pas non plus purement et simplement en tant qu'organes étatiques : ce sont des *organes d'un Etat membre d'une Communauté*¹⁴⁴. On conclut que les autorités nationales exécutent une mission communautaire en tant qu'organe d'un Etat membre, ce qui est susceptible de modifier leur office habituel tel que reconnu dans les ordres juridiques internes¹⁴⁵. En conséquence, le fondement communautaire des actes nationaux d'application du droit communautaire invite à l'appréhender, non pas purement et simplement comme le droit interne mais, comme le *droit interne d'exécution du droit communautaire*. Ce qui conduirait à lui reconnaître une place particulière dans l'ordre juridique interne. Celle-ci reste malheureusement indéterminée.

2. L'indétermination de la place des actes nationaux d'application du droit communautaire dans les ordres juridiques internes

¹⁴¹ Même si cela lui est reproché ; cf., J. BOULOUIS, Note sous l'arrêt *Simmenthal*, *AJDA*, 1978, p. 324.

¹⁴² CJCE, 09 mars 1978, *Simmenthal*, aff. n° 106/77, Rec., p. 629.

¹⁴³ Cette solution peut être élargie à l'ensemble des autorités nationales chargées de l'exécution du droit communautaire. C'est donc dans l'exercice de leur compétence originaire propre que les Etats membres participent à la mise en œuvre du droit communautaire

¹⁴⁴ « *La compétence mise en œuvre relève bien, en propre, de l'Etat mais, agissant en Etat membre plus qu'en Etat, au service de l'effectivité du droit commun (due aux particuliers, qui sont aussi des sujets de cet ordre juridique), il doit accepter un certain encadrement, lequel conduit certains à la thèse des compétences communautaires déléguées* », M. Blanquet, *ouvrage précité*, p. 595.

¹⁴⁵ G. CANIVET, « Le droit communautaire et l'office du juge national », *Droit et Société*, n° 20 -21/1992, pp. 143-154

La question ici est de savoir quelle est la place des actes nationaux d'application du droit communautaire dans la hiérarchie des normes juridiques ? La réponse à cette question n'est pas donnée par la figure pyramidale connue des normes notamment écrites dans les Etats de l'Afrique centrale qui distingue d'abord la constitution, ensuite les normes internationales auxquelles il convient d'ajouter les normes communautaires¹⁴⁶, puis les lois et enfin les règlements. L'émergence de la catégorie particulière de *normes d'exécution du droit communautaire*, dont le fondement n'est pas exclusivement national, mais surtout communautaire vient complexifier et remettre en cause cette structuration traditionnelle des normes dans les ordres juridiques internes étatiques. En effet, une loi d'application du droit communautaire pourrait entrer en conflit avec d'autres normes internationales et surtout avec la constitution. Aussi, un règlement d'application du droit communautaire pourrait entrer en conflit avec les normes supérieures notamment la loi. La loi pourrait alors être conforme ou compatible au/avec le droit communautaire et non conforme ou incompatible à/avec la constitution. De même, un règlement d'application du communautaire pourrait être conforme ou compatible au/avec le droit communautaire et non conforme ou incompatible à/avec la constitution. Le juge saisi qui se trouve face à cette situation sera sans doute embarrassé, puisqu'une solution précise n'est pas dégagée en Afrique centrale.

A titre de droit comparé, le droit communautaire européen a influencé et modifié les rapports internes de la loi et du règlement. Ainsi, est-il admis que lorsque l'acte d'exécution du droit communautaire est une loi interne, elle prévaut sur toute règle interne de rang inférieur, abroge toute disposition législative antérieure et ne doit pas contrarier les normes constitutionnelles et communautaires. Aucune autre loi postérieure incompatible avec l'acte communautaire fondamental ne pourrait l'effacer, parce que ce dernier texte s'interpose et fait écran¹⁴⁷. Lorsque l'acte d'exécution du droit communautaire est d'ordre réglementaire, la question de sa validité s'est posée lorsqu'elle se mettait en contradiction avec une norme qui lui est d'ordinaire supérieure. S'appuyant sur une décision du Conseil d'Etat¹⁴⁸, le professeur R. Kovar a élaboré

¹⁴⁶ Cette position des normes internationales et communautaires en dessous de la constitution est remise en cause dès lors que l'on se situe, non plus du point de vue interniste, mais plutôt du point de vue externiste. Dans ce cas, les ordres juridiques international et communautaire affirment souvent leur supériorité par rapport aux constitutions nationales. Cf. notamment, D. ALLAND, « Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international » *RFDA*, 14 (6), novembre-décembre 1998, pp. 1094-1104.

¹⁴⁷ H. TCHANTCHOU, *La supranationalité judiciaire dans le cadre de l'OHADA : étude à la lumière du système des communautés européennes*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Poitiers, 2008, p. 265.

¹⁴⁸ Conseil d'Etat, 22 décembre 1978, *Syndicat viticole des Hautes Graves de Bordeaux*, Dalloz, 1979, p. 125.

une théorie de « *l'écran communautaire* » dont la substance se résume en ces termes : « *la validité du règlement communautaire détermine celle des mesures prises pour son exécution par les autorités étatiques et leur permettant de s'affranchir du respect des normes de droit interne qui leur sont normalement supérieures* »¹⁴⁹. Un acte administratif d'exécution du droit communautaire reste donc valable et applicable quand bien même il serait contraire à une loi.

C'est dire que *l'acte national d'exécution du droit communautaire*, en raison de son fondement communautaire, serait placé hors hiérarchie des normes nationales. L'on assisterait alors à une sorte de déréglementation dans l'ordonnement juridique ordinaire de l'Etat¹⁵⁰ ; cette déréglementation étant nécessaire pour assurer l'encadrement de l'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres dans la mise en œuvre du droit communautaire.

En conclusion, l'on pourrait interroger les causes de l'inconsistance quantitative et qualitative des actes nationaux d'application du droit communautaire en Afrique centrale. A ce sujet, l'essentiel semble résider dans l'insuffisante volonté des Etats dans le processus d'intégration. Cette inconsistance est alors la traduction même de la faiblesse du niveau d'intégration et donc du droit qui est secrété, qui apparait à divers égards davantage comme un droit de coopération entre Etats qu'un véritable droit d'intégration des peuples¹⁵¹, c'est-à-dire un droit des ressortissants de ces Etats. Le déclin de la coopération au profit d'une véritable intégration impliquerait logiquement une plus grande vitalité des actes nationaux d'application du droit communautaire.

Bibliographie

Ouvrages

- BENLOLO-CARABOT (M.), CANDAS (U.), CUJO (E.) (dir.), *Union européenne et droit international*, Pedone, 2013, 912p.
- BLANQUET (M.), *Droit général de l'Union européenne*, 11^e éd., Paris, Sirey, 2018, 1035 p.
- M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des Etats membres de la Communauté*, Paris, L.G.D.J., 1994, 528 p.
- BURGORGUE LARSEN (L.), DUBOUT (E.), MAITROT DE LA MOTTE (A.), TOUZE (S.) (dir.), *Les interactions normatives. Droit de l'Union européenne et droit international*, Pedone, 2012, 380p
- CARTOU (L.), *L'Union Européenne, Traité de Paris, Rome, Maastricht*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1996, vol.1, 676 p.

¹⁴⁹ R. KOVAR, « Le droit national d'exécution du droit communautaire. Essai d'une théorie de l'écran communautaire », *Mélanges Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, p. 345.

¹⁵⁰ H. TCHANTCHOU, *Thèse précitée*, p. 265.

¹⁵¹ Cf., N. MOUELLE KOMBI, « L'intégration régionale en Afrique Centrale : entre inter-étatisme et supra nationalisme », *op. cit.*, pp. 205 et s., A. L. NGUENA DJOUFACK, « Le droit international et les processus d'intégration en Afrique occidentale et centrale », *op. cit.*, pp. 1721 et s.

- FAU-NOUGARET (M.) (dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, l'Harmattan, septembre 2012, 456 p.
- GNIMPIEBA TONNANG (E.), *L'ordre juridique communautaire de la CEMAC*, Yaoundé, L'Harmattan 2017, 246 p.
- HAGUENAU (S.), *L'application effective du droit communautaire en droit interne. Analyse comparative des problèmes rencontrés en droit français, anglais et allemand*, Bruxelles, Bruylant, 1^{ère} éd., 1995, 619 p.
- HAMMOUDA (H. B.), BEKOLO-EBE (B.), MAMA (T.) (dir.), *L'intégration régionale en Afrique centrale, bilan et perspectives*, Paris, Karthala, 2003, 311 p.
- KAMTOH (P.), *Introduction au système institutionnel de la CEMAC*, Africaine d'édition, 2014, 269 p.
- LOGMO MBELECK (A.) (dir.), *L'Union africaine : entre avancées incontestables et reculs contestables*, Yaoundé, PUY, 2019, 293p.
- LOUIS (J. L.), *L'ordre juridique communautaire*, 6^e éd., Paris, Perspectives Européennes, 1993, 241 p.
- MANIN (Ph.), *Les Communautés Européennes, l'Union Européenne*, 3^e éd., Paris, Pedone, 1997, 467 p.
- Société Française pour le Droit International (SFDI), *Droit international et droit communautaire : perspectives actuelles*, Colloque de Bordeaux, Pédone 2000, 448p.
- STERN (R. A.), SCHIFF (M. W.), MESSERLIN (P.) et WINTERS (L. A.), *Intégration régionale et développement*, Paris, Economica, 2004, 300 p.

Thèses de Doctorat et Mémoire de Master

- BIPELE KEMFOUEDIO (J.), *Essai sur une théorie juridique de l'intégration économique au sein de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*, Thèse de Doctorat/PHD en Droit, Université de Dschang, 2008, 542 p.
- GNIMPIEBA TONNANG (E.), *Droit matériel et intégration sous-régionale en Afrique centrale (contribution à l'étude des mutations récentes du marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC)*, Thèse de Doctorat NR en Droit, Université de Nice Sophia-Antipolis, Mai 2004, 474 p.
- MBOGNE CHEDJOU, *La transposition dans l'ordre juridique national des directives CEMAC : une analyse sous le prisme de la pratique*, Mémoire en vue de l'obtention du Master en Relations internationales, Institut des Relations internationales du Cameroun (I.R.I.C.), année académique 2011-2012, 108 p.
- NGUENA DJOUFACK (A. L.), *Sécurité juridique et droit communautaire de la CEMAC, recherche sur la sécurité juridique dans la construction du marché commun de la CEMAC*, Thèse de Doctorat/PHD en Droit Public, l'Université de Dschang, 2015, 535 p.
- PRISO ESSAWE (S. J.), *Intégration économique et droit en Afrique centrale : étude de la zone UDEAC*, Thèse de Doctorat en Droit, Montpellier I, 1997, 461p.
- TCHANTCHOU (H.), *La supranationalité judiciaire dans le cadre de l'OHADA : étude à la lumière du système des communautés européennes*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Poitiers, 2008, p. 265.
- TCHUINTE (J.), *L'application effective du droit communautaire en Afrique centrale*, Thèse de Doctorat en Droit public, Cergy Pontoise, 2011, 673 p
- ZANKIA (Z.), *Contrôle institutionnel et intégration sous régionale en Afrique : les cas de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale et de l'Union économique et monétaire Ouest Africaine*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Dschang, 2014, 518 p.

Articles de doctrine

- ALBERTON (G.), « L'applicabilité des normes communautaires en droit interne », *RFDA*, janvier- février 2002, pp. 1-19
- ALLAND (D.), « Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international » *RFDA*, 14 (6), novembre-décembre 1998, pp. 1094-1104.
- ATANGANA AMOUGOU (J. L.), « La multiplication des juridictions et la sécurité juridique en Afrique », *la concurrence des organisations régionales en Afrique*, sous la direction de FAU – NOUGARET (M.), Paris, l'Harmattan, septembre 2012, pp. 135-152.
- ATEMENGUE (J. de N.), « Le droit matériel de l'intégration dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale. Une lecture des textes fondamentaux », *JP.*, n° 46, avril-mai-juin, 2001, pp. 106-113.
- BARAV (A.), « La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire », in *L'Europe et le droit, Mélanges Jean BOULOUIS*, Dalloz, 1991, pp. 1-20.
- BIPELE KEMFOUEDIO (J.), « La libre circulation des personnes comme droit fondamental en zone CEMAC », *Revue du centre Michel de l'hôpital*, n° 21/2020, 30p, disponible sur <https://revues-msh-uca.fr>, consulté le 5/01/2024 à 10h
- BORE (J.), « La difficile rencontre du droit pénal français et du droit communautaire », *Droit pénal contemporain Mélanges André Vitu*, Cujas, 1989, pp. 28 et s

- BOUMAKANI (B.), « Les juridictions communautaires en Afrique noire francophone ; la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA, les Cours de Justice de l'UEMOA et de la CEMAC », *Annales de la FSJP/UDs*, tome 3, 1999, pp. 67-86.
- CANIVET (G.), « Le droit communautaire et l'office du juge national », *Droit et Société*, n° 20 -21/1992, pp. 143-154
- CASSIA (P.), « L'invocabilité des directives communautaires devant le juge administratif : la guerre des juges n'a pas eu lieu », *RFDA*, janvier-février 2002, pp. 22-25.
- DIOUF (N.), « Actes uniformes et droit pénal des Etats signataires du Traité OHADA : la difficile émergence d'un droit pénal communautaire des affaires dans l'espace OHADA », *Revue Burkinabé de Droit*, n° 39-40, 2001, pp. 63-74.
- DJEYA KAMDOUM (Y. G.), « L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CEMAC du 19 décembre 2011 », *Gestion et Finances Publiques*, 2017/1, n° 1, pp. 116-121.
- DRAGO (D.), « Les incidences des Communautés européennes sur certaines formes d'action de l'administration française », in *Les Communautés européennes et le droit administratif français*, (colloque, octobre 1971), Faculté de droit et des sciences politiques et Institut de recherches juridiques de Strasbourg, 1972, pp. 189-205.
- GALMOT (Y.) et BONICHOT (J. C.), « La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national », *RFDA*, 1988, pp. 1 et s
- GNIMPIEBA TONNANG (E.), « La libre circulation des personnes et des services en Afrique centrale : entre consécration théorique et hésitation politique », *JP*, n°71, juillet-août-septembre 2007, pp. 81-101
- GNIMPIEBA TONNANG (E.) et NGUENA DJOUFACK (A. L.), « L'influence du droit communautaire de la CEMAC sur le domaine de compétence du juge administratif camerounais », *Recht in Afrika*, Cologne, 26 octobre 2011, pp. 219-239.
- ISSA SAYEGH (J.), « Conflits entre droit communautaire et droit régional dans l'espace OHADA », www.ohada.com/doctrine, *Ohadata D-06-05*, 7 p., consulté le 10/12/2022 à 17h 30 min.
- KAKOURIS (C.), « La relation de l'ordre juridique communautaire avec les autres ordres juridiques des États membres. Quelques réflexions parfois peu conformistes », in *Du droit international au droit de l'intégration, Mélanges Pierre Pescatore, Liber Amicorum Pierre Pescatore*, 1987, Baden-Baden, Nomos, pp. 331 et s.
- KAMTO (M.), « La Communauté Economique des Etats de L'Afrique Centrale (CEEAC), une Communauté de plus ? », *AFDI*, XXXIII, 1987, édition du CNRS, Paris, pp. 839-862
- KAMWE MOUAFFO (M. C.), « Le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de la CEMAC : une étude à la lumière du droit communautaire européen », *Penant n° 879*, avril-juin 2012, pp. 206-233.
- KAMWE MOUAFFO (M. C.), « La CJ-CEMAC a rendu son premier arrêt préjudiciel », *Revue de l'Ersuma*, n° 1, 2012, pp. 411-439.
- KAZADI MPIANA (J.), « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit*, 2014, pp. 38-78.
- KENFACK (J.), « Le juge camerounais à l'épreuve du droit communautaire et de l'intégration économique », *Juridis Périodique* n° 63, juillet- août -septembre 2005, pp. 64-75.
- KOUBI (G.), « Transposition et/ou transcription des directives communautaires en droit national ? », *RRJ*, 1995-2, pp. 617-628
- KOVAR (R.), « Les rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux », in *Trente ans de droit communautaire*, 1982, Bruxelles, Commission européenne, Perspectives européennes, pp. 115 à 158.
- KOVAR (R.), « L'effectivité interne du droit communautaire », *Colloque de Liège*, 1973, pp. 201 et s.
- KOVAR (R.), « Le droit national d'exécution du droit communautaire. Essai d'une théorie de l'écran communautaire », *Mélanges Boulouis*, Paris, Dalloz, 1991, p. 345.
- LOUIS (J. V.), « Compétences des Etats dans la mise en œuvre du règlement », *CDE*, 1971, p. 627-640.
- MATHIEU (B.), « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français », *RFDC*, 2007/4 (n° 72), pp. 675-693
- MEGRET (J.), « La spécificité du droit communautaire », *RIDC*, vol. 19, n° 3, juillet-septembre 1967, pp. 565-577.
- MEYER (P.) et IBRIGA (L. M.), « La place du droit communautaire UEMOA dans le droit interne des Etats membres », *Revue Burkinabé de Droit*, 2000, n° 38, pp. 28-39.
- MOUANGUE KOBILA (J.) et DONFACK SOKENG (L.), « La CEMAC, à la recherche d'une nouvelle dynamique de l'intégration en Afrique Centrale », *AADI*, vol 6, 1998, pp. 65-105.

- MICHEL (J.), « Les directives européennes en droit interne français : transposer, sous-transposer et sur-transposer », *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 57, 1/2020, str. 43-52, disponible sur <https://hrcak.srce.hr>, consulté le 05/01/2024 à 11h.
- MOUELLE KOMBI (N.), « L'intégration régionale en Afrique Centrale : entre inter étatismes et supra nationalisme », HAMMOUDA (H. B.), BEKOLO-EBE (B.), MAMA (T.) (dir.), *L'intégration régionale en Afrique centrale, bilan et perspectives*, Paris, Karthala, 2003, pp. 205-231.
- NGUEFACK (M. R.), « Le droit international, instrument pour la défense devant le juge camerounais », *Juridis Périodique* n° 63, juillet- août- septembre 2005, pp. 3-19.
- NGUENA DJOUFACK (A.L.), « Le droit international et les processus d'intégration en Afrique occidentale et centrale », *RDJ* n° 6, 2022, pp. 1721-1754
- NGUENA DJOUFACK (A. L.), « Intégration sous régionale et complexité du droit dans les États africains de la zone franc », *Droit en Afrique* 21/2018, vol. 21, n° 2, pp. 125 à 149
- ONDOUA (A.), « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », *Palabres actuelles* 2013, n° 6, « La fabrique du droit », pp. 23 à 44
- PELLET (A.), « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », *Collected Courses of the Academy of European Law* 1997, vol. V, livre 2, pp. 193-271.
- PUTMAN (E.), « L'incidence du droit communautaire en droit privé français », *RRJ-Droit Prospectif*, 1997-2, pp. 435 et s.
- RIDEAU (J.), « Le rôle des Etats membres dans l'application du droit communautaire », *AFDI*, 1972, pp. 864-903.
- TCHEUWA (J. C.), « Brèves réflexions sur la libre circulation des personnes et la citoyenneté dans la CEMAC », *Cahier Africain des droits de l'homme*, n° 6-7, mars 2002, pp. 157-174
- TEITGEN (P. H.), « L'application du droit communautaire par le législatif et l'exécutif français », in *La France et les Communautés européennes*, Paris LGDJ, 1975, pp. 777-809.
- TIMTCHUENG (M.), « Le martyr des usagers de la route au Cameroun », in *L'effectivité du droit : de l'aptitude du droit objectif à la satisfaction de l'intérêt particulier, Mélanges en l'honneur du Professeur François ANOUKAHA*, Paris, L'Harmattan, 2021, pp. 719-724
- YADI (M.), « La Communauté Economique des Pays des Grands Lacs », *Egmont Institute*, vol 34, n° 6, 1981, pp. 709-751.
- ZANKIA (Z.), « La crise de l'intégration sous régionale en Afrique centrale », in A. LOGMO MBELECK (dir.), *L'Union africaine : entre avancées incontestables et reculs contestables*, Yaoundé, PUY, 2019, pp. 213 à 244

Autres

- E. AKPO, « Le juge et le défaut de transposition des directives dans l'espace UEMOA », Communication à l'occasion de la rentrée solennelle de l'année judiciaire 2021-2022 de Cour de justice de l'UEMOA, octobre 2021, disponible sur <https://www.uemoa.int>, consulté le 22 /12/2023 à 10h.
- Conseil d'Etat, *Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*, Collection « Les études du Conseil d'Etat », La documentation française, 2006, disponible sur <https://www.conseil-etat.fr>, consulté le 02/01/2024 à 9h
- NDIFFO KEMETIO (M. L.), Commentaire de l'Arrêt n° 005/CEMAC/CJ/07 du 10 mai 2007, *Affaire USTC et Syndicat des Douaniers Centrafricain c/ l'Etat centrafricain*, *Juridis périodique* n° 105, janvier-février-mars 2016, pp. 148-157
- NGUENA DJOUFACK (A. L.), Commentaire de l'Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/07 du 01/02/2007, *Société anonyme des Brasseries du Cameroun c/ République du Tchad*, *Revue de Droit et de Jurisprudence-CEMAC*, n° 01, 2^e semestre 2012, pp. 11-22
- Rapport final de la CEMAC sur : *Diagnostic institutionnel, fonctionnel et organisationnel de la CEMAC*, tome 1, février 2006, disponible sur <https://www.lc-doc.com>, consulté le 22/12/2023 à 15h

DE LA RECEPTION DU DROIT OHADA EN DROIT POSITIF CAMEROUNAIS : LA PERSISTANCE DES INCOHERENCES AUTOUR DU STATUT DE L'ENTREPRENANT

Par

Williams NYANDA MKAMWA

Maitre-Assistant CAMES

Chargé de cours à la Faculté des Sciences juridiques et politiques

Université Yaoundé II – Cameroun

wnyanda@yahoo.fr

Résumé

L'Acte Uniforme OHADA portant Droit Commercial Général dans sa modification du 15 décembre 2010 a consacré en son article 30, une nouvelle catégorie juridique d'acteur économique à savoir l'entrepreneur. Le législateur camerounais, à travers la loi n°2015/018 du 21 décembre 2015 régissant l'activité commerciale au Cameroun, procède également à cette consécration. Cependant il existe un micmac, une embrouille, au sujet du statut de l'entrepreneur en droit positif camerounais. Il s'agit en réalité d'une réception mitigée du droit communautaire OHADA en droit positif camerounais, imputable à la fois au législateur communautaire et au législateur national qui volontairement ou non entretiennent, chacun en ce qui le concerne, un clair-obscur au sujet du seuil du chiffre d'affaires que doit posséder un entrepreneur et au sujet même, du devenir de la personne ayant perdu la qualité d'entrepreneur. Le législateur camerounais en aurait profité pour aggraver cette embrouille à travers plusieurs consécration incompatibles à la norme communautaire. Cette réception est par conséquent à parfaire. Cela nécessite le concours indispensable du législateur communautaire et la volonté politique des Etats du Cameroun, afin que l'on parvienne à une réception fidèle et harmonieuse de la norme communautaire au sein des Etats membres de l'OHADA.

Abstract

The OHADA Uniform Act on General Commercial Law, as amended on the 15th of December 2010, introduced a novel legal classification of economic agents, denoted as entrepreneurs, within its article 30. This delineation was subsequently enshrined in Cameroonian law through Law n° 2015/018 dated the 21st of December 2015, which governs commercial activities within the nation. However, some discordance, characterized by ambiguity and uncertainty, persists regarding the precise legal status of entrepreneurs within Cameroonian positive law because of ad bad reception of OHADA community law in Cameroonian positive law. This ambiguity stems from a dual origin, emanating both from the legislative framework established by the OHADA community and the subsequent national legislation, each contributing to a nuanced understanding of the requisite turnover threshold for entrepreneurial classification, as well as the delineation of the legal consequences ensuing from the loss of entrepreneurial status. It appears that the Cameroonian legislative body may have further exacerbated this uncertainty through the enactment of provisions that deviate from the established norms set forth by the OHADA framework. Consequently, there exists a pressing need for clarification and refinement of the legal framework governing the status of entrepreneurs within Cameroon. This necessitates concerted efforts from both the OHADA community legislature and the national authorities of Cameroon, aimed at fostering a cohesive and harmonized integration of the OHADA standards within the member states, thereby ensuring fidelity to the overarching community standards.

Afin de régir le secteur informel du monde des affaires¹⁵², l'Acte Uniforme OHADA portant Droit Commercial Général (AUDCG) dans sa modification du 15 décembre 2010 a consacré en son article 30, une nouvelle catégorie juridique d'acteur économique à savoir l'entrepreneur. Au terme de l'alinéa 1^{er} cet article : « *l'entrepreneur est un entrepreneur individuel, personne physique qui, sur simple déclaration prévue dans le présent Acte uniforme, exerce une activité professionnelle civile, commerciale, artisanale ou agricole* ». Fortement inspiré du statut de l'auto-entrepreneur en droit français, devenu depuis 2014 « micro-entrepreneur »¹⁵³, le statut de l'entrepreneur en droit OHADA est perçu par une certaine doctrine comme : « *un statut à régime spécial créé afin d'être appliqué aux entrepreneurs individuels, qui exercent, de manière indépendante, de petites activités professionnelles* »¹⁵⁴. Si en France le statut de micro-entrepreneur a pour objet d'inciter à entreprendre à titre d'activité principale, ou comme activité secondaire, en droit OHADA, ce statut permet d'intégrer les acteurs du secteur informel, dans le circuit économique formel¹⁵⁵, afin de permettre aux Etats-membres et à l'espace communautaire et même aux entrepreneurs d'en tirer toutes les retombées juridiques et économiques. Cela se comprend plus aisément dans la mesure où, l'entrepreneur en droit

¹⁵² Selon les travaux préparatoires de la révision de l'Acte uniforme OHADA relatif au droit commercial général, dans plusieurs Etats parties au traité OHADA, les petits métiers occupent environ 75 à 90 % de la population active depuis le début des années 90 (cf : P-G POUGOUE et S. S. KUATE TAMEGHE, *L'entrepreneur OHADA*, PUA 2013, p : 19). Ces auteurs fondent leur affirmation sur une abondante doctrine. Le statut d'entrepreneur viserait à « *stimuler et faciliter la création sans complications ni tracasseries d'entreprises, de rendre aisée l'identification des agents économiques en incitant les entrepreneurs individuels du secteur informel à se déclarer officiellement en qualité d'entrepreneurs, de fluidifier le passage des opérateurs du secteur informel vers le secteur formel...* » (P-G POUGOUE et S. S. KUATE TAMEGHE, *ibidem*). Au Cameroun, une enquête menée en 2005 a abouti au constat selon lequel 90% des travailleurs au Cameroun, exercent leur activité principale dans le secteur informel (S. KWEMO, *L'OHADA et le secteur informel, l'exemple du Cameroun*, Larcier, 2012, p : 98).

¹⁵³ En effet, le statut d'auto-entrepreneur a été créé en droit français par la loi n° 2008-776 du 04 août 2008 de modernisation de l'économie (LME). Le statut de l'auto-entrepreneur permet : la création d'une entreprise « simplifiée », de par son régime social et fiscal, les formalités, le régime des exonérations temporaires de cotisations foncières. Ce statut est destiné « aux personnes souhaitant créer une activité individuelle ou développer une activité complémentaire (pour les salariés ou les retraités). Il est également soumis à un plafond de chiffre d'affaires fixé chaque année. Depuis la loi française du 18 décembre 2014 l'on parle désormais de micro-entrepreneur, avec comme innovation : la déclaration du chiffre d'affaires en ligne, l'immatriculation et non plus la déclaration au registre du commerce et des sociétés (RCS) et au répertoire des métiers (RM), l'imposition à la Cotisation Foncière des Entreprises (CFE) et la suppression (par la loi pacte du 22 mai 2019) de l'obligation d'avoir un compte bancaire dédié à l'activité professionnelle pour les micro-entrepreneurs réalisant moins de 10 000 euros de chiffre d'affaires pendant deux ans consécutifs (cf. CCI paris Ile-de-France, *Le guide de l'auto-entrepreneur*, p. 2, obtenu sur le site www.cci-paris-idf.fr, consulté le 28 février 2024 à 10h48).

¹⁵⁴ R. G. LANOU, « Le nouveau statut de l'entrepreneur du droit OHADA : une réforme inachevée ? », *Bulletin de droit économique*, université LAVAL, n° 2, 2017, p. 1. Obtenu sur le site www.droit-économique.org, consulté le 25 février 2024 à 10h50.

¹⁵⁵ D. B. ONGONO BIKOE, *L'entrepreneur en droit OHADA*, thèse de doctorat en droit privé, université Panthéon-Sorbonne- Paris I, 2020, p. 1.

OHADA, se distingue à bien d'égards, du commerçant, en ce qu'il est une personne physique qui agit seule dans le cadre d'une activité de nature commerciale ou non. Pourtant le commerçant est une personne physique ou morale faisant de l'accomplissement des actes de commerce par nature sa profession, et pouvant investir seul ou avec d'autres personnes morales ou physiques¹⁵⁶. En outre, l'entrepreneur doit également être distingué de l'entreprise unipersonnelle, notamment la société unipersonnelle. Cette dernière désigne la forme de société proche du statut d'entrepreneur, mais qui se démarque de celui-ci du fait de la séparation de patrimoine existant entre le patrimoine de la société et celui de son fondateur¹⁵⁷. Enfin, l'entrepreneur se distingue du salarié de par non seulement l'absence de lien de subordination, mais aussi et surtout de par l'indépendance dont il jouit dans l'exercice de son activité. N'étant pas sous les ordres et la direction d'une autre personne dans le cadre de son activité, l'entrepreneur ne doit attendre aucune rémunération de la part d'un tiers comme c'est le cas pour le salarié¹⁵⁸.

Le législateur camerounais, à travers la loi n°2015/018 du 21 décembre 2015 régissant l'activité commerciale au Cameroun, procède également, sans surprise bien-sûr, à la consécration du statut d'entrepreneur. En effet, au terme de l'article 4 de ladite loi, l'entrepreneur est défini comme un : « *entrepreneur individuel, personne physique qui, sur simple déclaration au Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM), telle que prévue dans l'acte uniforme portant droit commercial général, exerce une activité professionnelle civile, commerciale, artisanale ou agricole et dont le chiffre d'affaire annuel généré par ses activités de vente ou de prestation de service est inférieur à dix (10) millions de francs* ». L'Etat du Cameroun dans ses rapports avec les normes internationales, est un système moniste avec primauté du droit international conformément à l'article 45 de la constitution actuelle du Cameroun¹⁵⁹. L'on

¹⁵⁶ P-G POUGOUE et S. S. KUATE TAMEGHE, *L'entrepreneur OHADA*, op cit, p : 15.

¹⁵⁷ P-G POUGOUE et S. S. KUATE TAMEGHE, *L'entrepreneur OHADA*, op cit, p : 16.

¹⁵⁸ P-G POUGOUE et S. S. KUATE TAMEGHE, *L'entrepreneur OHADA*, op cit, p : 17.

¹⁵⁹ Il s'agit de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996, portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008. Au terme de cette article : « *Les traités et accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». Le droit international n'impose pas une méthode d'intégration de la norme internationale en droit interne ; il existe une diversité de méthodes d'intégration de cette norme (insertion/transposition). Le plus important est que la norme internationale soit pleinement appliquée en droit interne ; chaque Etat ayant la latitude d'opter pour une méthode (cf : B. TAXIL, « Les méthodes d'intégration du droit international en droit interne », *l'AHJUCAF*, article obtenu sur le site www.ahjucaf.org, consulté le 28 février 2024, à 15h24). C'est ainsi qu'un Etat peut opter pour le système dualiste, la norme internationale ne s'incorporant pas à la norme interne, un traité ratifié par l'Etat doit être repris par une loi interne avant que cette norme soit appliquée aux particuliers dans cet Etat ; au cas contraire, seul l'Etat, acteur du droit international, dans ses rapports internationaux, sera soumis à cette norme internationale.

devrait voir en cette loi camerounaise un exemple de réception de la norme communautaire en droit interne, dans le monisme avec primauté du droit international : « *toutes les normes internes d'un Etat-y compris la Constitution au sens formel du terme-puisent leur validité dans une règle de droit international ; par conséquent les règles de droit interne doivent, sans exception, être conformes aux dispositions du droit des gens – ou pour être plus précis – à celles des dispositions par lesquelles l'Etat est lié*¹⁶⁰ ». L'on se conforte encore plus dans cette position au regard de l'article 10 du traité portant création de l'OHADA¹⁶¹ qui dispose que : « *les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les Etats Parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure* ». Les actes uniformes auraient donc non seulement une portée supranationale, mais aussi et surtout, une portée abrogatoire des normes de droit interne¹⁶² ; l'on ne saurait ainsi imaginer une norme de droit interne contraire à une disposition d'un acte uniforme. Cependant peut-on affirmer que le législateur camerounais a procédé à une réception fidèle de cette norme communautaire ?

L'on ne saurait répondre par l'affirmative à cette question qui a le mérite de nous permettre d'apprécier le niveau d'harmonie existant entre les normes OHADA et les normes camerounaises, dans cet aspect du droit positif camerounais, au regard des nombreuses incohérences qui caractérisent le statut de l'entrepreneur en droit positif camerounais, plus d'une décennie depuis la création de ce statut en droit OHADA.

Il s'agit en réalité d'une réception mitigée imputable à la fois au législateur communautaire et au législateur national (I). Cette réception est par conséquent à parfaire, afin que l'on parvienne à une réception fidèle et harmonieuse de la norme communautaire au sein des Etats-membres de l'OHADA, en l'occurrence le Cameroun (II).

I. UNE RECEPTION MITIGEE

Questionnant les causes de l'inefficacité de la règle de droit, Frédéric Rouvillois affirme : « *...lors de son élaboration, il demeure indispensable d'éviter des lois trop nombreuses, au*

Pourtant dans le système moniste, les deux normes constituent un tout, après ratification et promulgation la norme internationale s'applique directement sur l'ensemble du territoire national, avec primauté ou non de la norme internationale sur la norme nationale ou l'inverse (cf : C. BEHRENDT, « Les notions de monisme et de dualisme », in *Anthemis*, 2010, pp : 867-879).

¹⁶⁰ C. BEHRENDT, « Les notions de monisme et de dualisme », op cit, pp : 876-877.

¹⁶¹ Traité du 17 octobre 1993 (Port-Louis), révisé le 17 octobre 2008 (Québec).

¹⁶² P. DIEDHIOU, « L'article 10 du traité de l'OHADA : quelle portée abrogatoire et supranationale ? », *Uniform Law Review*, volume 12, Issue 2, avril 2007, pp : 265-283.

contenu trop général, aux prescriptions obscures, ou exagérément complexes ... »¹⁶³. Ce constat est valable tant pour les règles de droit nationales que pour les règles de droit communautaires. Toute ambiguïté, imprécision, ou plusieurs solutions juridiques incohérentes pour le même problème juridique, paralysent profondément l'efficacité de la règle de droit. Ces différentes raisons peuvent expliquer, sans toutefois justifier, la réception mitigée des dispositions du droit communautaire OHADA relatives au statut d'entrepreneur en droit positif camerounais. Cependant cela n'est pas l'apanage de la norme communautaire, dans la mesure où, la loi camerounaise n° 2015/018 comporte aussi certaines imprécisions qui la rendent ambiguë ; toute chose qui aggrave le micmac au sujet du statut de l'entrepreneur en droit camerounais. C'est qu'en effet, les législateurs communautaires et nationaux entretiennent volontairement ou non, chacun en ce qui les concerne, un clair-obscur au sujet du seuil du chiffre d'affaires que doit posséder un entrepreneur, et au sujet même de certains éléments qui relèvent de la notion d'entrepreneur proprement-dite et du devenir de cet acteur économique. L'indécision du législateur communautaire (A) et les choix hautement contestables du législateur camerounais (B), constituent malheureusement un cocktail amer qui fragilise profondément la réception des dispositions des articles 30 et suivants de l'AUDCG dans sa version du 15 décembre 2010, en droit positif camerounais.

A. L'indécision du législateur communautaire

Certes, il peut sembler prétentieux d'affirmer que le législateur communautaire OHADA est indécis, lorsqu'on connaît les étapes de la procédure d'adoption des normes communautaires en droit OHADA¹⁶⁴. Cependant, les dispositions de l'article 30 de l'AUDCG, notamment les alinéas 2 et 4 de cet article, nous réconfortent dans cette affirmation, car l'on se demande finalement à qui revient la compétence de déterminer le seuil de chiffre d'affaires applicable à l'entrepreneur ? Est-ce au législateur communautaire ou aux Etats-membres (1) ? En outre

¹⁶³ F. ROUVILLOIS, « la règle de droit entre efficacité et légitimité » éditorial, *La lettre (Fondation pour l'Innovation Politique (FIP))* n° 13, juin 2005 p. 1.

¹⁶⁴ Selon l'article 7 du traité portant création de l'OHADA révisé, Québec 17 octobre 2008, c'est du secrétariat permanent de l'OHADA que vient l'initiative des actes uniformes. Celui-ci procède à la rédaction des projets d'actes uniformes en concertation avec les gouvernements des Etats parties et les soumet auxdits gouvernements qui disposent d'un délai de quatre-vingt-dix jours, pouvant être prorogé pour la même durée, pour formuler à l'attention dudit secrétariat, leur observations écrites. Le projet d'acte uniforme et ces observations, accompagnés du rapport du Secrétariat permanent sont transmis à l'expiration de ce délai, à la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), pour consultation, dans un délai de soixante jours. Ce n'est qu'après l'expiration de ce second délai que le secrétariat permanent finalise le projet d'acte uniforme et l'inscrit à l'ordre du jour de la conférence des ministres pour adoption (cf : M. F. ISMAEL MAYELA MIYOUA, *Le régime juridique des actes uniformes de l'OHADA*, 2019, hal-02358484, pp : 2 et 3).

certaines autres imprécisions du même acte uniforme relatives au statut d'entrepreneur méritent également une attention particulière, car elles pourraient constituer des freins à l'effectivité et même à l'efficacité de ce statut au sein des Etats-membres de l'OHADA (2).

1. Les contradictions autour du seuil du chiffre d'affaires de l'entrepreneur

Le rappel fidèle du contenu de chacun des alinéas 2 et 4 de l'article 30, nous semble indispensable pour mieux percevoir ces contradictions. Au terme de l'article 30(2) de l'AUDCG du 15 décembre 2010, « *l'entrepreneur conserve son statut si le chiffre d'affaires annuel généré par son activité pendant deux exercices successifs n'excède pas les seuils fixés dans l'acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises au titre du système minimal de trésorerie* ». Selon l'alinéa 4 du même article : « *lorsque durant les deux années consécutives, le chiffre d'affaires de l'entrepreneur excède les limites fixées pour ses activités par l'Etat partie sur le territoire duquel il exerce, il est tenu, dès le premier jour de l'année suivante et avant la fin du premier trimestre de cette année de respecter toutes les charges et obligations applicables à l'entrepreneur individuel...* ».

Ces deux dispositions se contredisent en ce qu'elles consacrent chacune un mécanisme différent de détermination du seuil du chiffre d'affaires applicable à l'entrepreneur et dont le fait d'excéder ledit seuil entraîne inéluctablement la perte de la qualité d'entrepreneur. Selon l'alinéa 2 de l'article 30, c'est « *l'acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises au titre du système minimal de trésorerie* » qui détermine ce seuil. Selon l'alinéa 4 du même article par contre, ce sont les « *Etats parties* » qui déterminent ce seuil. Si le législateur OHADA l'avait affirmé sans procéder lui-même à la détermination de ce seuil, on aurait compris qu'il ne s'agit pas par en réalité d'un conflit positif de compétences. Mais il l'a fait depuis l'an 2000, au terme de l'article 13 de l'acte uniforme portant organisation et harmonisation de la comptabilité générale des entreprises. Selon cet article : « *les petites entreprises, dont les recettes annuelles ne sont pas supérieures aux seuils fixés à l'alinéa 2 du présent article, sont assujetties...au « Système Minimal de Trésorerie », de caractère dérogatoire aux dispositions générales du présent acte uniforme. Ces seuils sont les suivants : trente (30) millions de F CFA pour les entreprises de négoce, vingt (20) millions de F CFA pour les entreprises artisanales et assimilées, dix (10) millions de F CFA pour les entreprises de services* ». Ces différents plafonds ont été revus à la hausse en 2017 à l'issue de révision de cet acte uniforme, qui est désormais désigné sous l'appellation « *acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière* ». Désormais le seuil de chiffre d'affaires applicables

aux entrepreneurs sont de « *soixante (60) millions de F CFA ou l'équivalent dans l'unité monétaire ayant cours légal dans l'Etat partie pour les entités de négoce ; quarante (40) millions de F CFA...pour les entités artisanales et assimilées ; trente (30) millions de F CFA...pour les entités de service* »¹⁶⁵. Comment comprendre que le législateur communautaire ait procédé dix années avant l'entrée en vigueur de l'AUDCG, à la détermination de ces seuils de chiffre d'affaires, et qu'il permette que les Etats parties puissent également en déterminer d'autres ? Est-ce à dire que les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 30 sus cité, ne s'appliqueraient qu'en l'absence des seuils de chiffre d'affaires déterminés par les Etats parties ? S'agit-il d'un recours subsidiaire du législateur communautaire aux droits nationaux tel qu'il le fait en matière d'appréciation de la capacité des personnes physiques ou encore en matière de preuve dans le cadre d'une vente commerciale ?¹⁶⁶

La doctrine juridique semble malheureusement peu éloquente sur la question. Lorsqu'elle ne voit aucune contradiction entre les alinéas 2 et 4 de l'article 30 de l'Acte uniforme OHADA portant droit commercial général¹⁶⁷, elle n'y voit qu'une simple cause d'absence d'harmonie entre les seuils des chiffres d'affaires de l'entrepreneur, qui seront différents d'un Etat à un autre¹⁶⁸. En l'absence d'interprétation de cette disposition par la CCJA et en l'absence jurisprudence en la matière, la lecture et l'analyse de l'article 33(1) dudit acte uniforme pourrait nous aider à comprendre sans nécessairement l'accepter, le procédé retenu par le législateur communautaire dans la détermination du seuil du chiffre d'affaires de l'entrepreneur. Au terme de cette disposition, « *les obligations nées à l'occasion de leurs activités entre entrepreneurs, ou entre entrepreneurs et non entrepreneurs, se prescrivent par cinq (05) ans, si elles ne sont pas soumises à des prescriptions plus courtes* ». Dans cette disposition, le législateur communautaire consacre le caractère subsidiaire, facultatif, de cette norme communautaire ; elle s'applique lorsqu'il n'existe pas de normes ayant prévu une prescription plus courte. Même si le législateur OHADA ne l'a pas précisé, la norme prévoyant une prescription plus courte peut être une norme de droit national. La prescription quinquennale ne s'appliquerait en l'espèce, donc qu'en l'absence d'une disposition de droit national prévoyant une prescription de plus courte durée.

¹⁶⁵ Article 13 (nouveau) de l'Acte uniforme OHADA relatif au droit comptable et à l'information financière du 26 janvier 2017.

¹⁶⁶ Voir à ce sujet : P. TAMEGA, *L'Acte Uniforme relatif au droit commercial général et conflit de lois*, thèse de doctorat, université Paris-Saclay, 17 décembre 2015, pp 45 et 46.

¹⁶⁷ P-G POUGOUE (S/dir.), *Encyclopédie du droit OHADA*, Lamy 2011, p : 49.

¹⁶⁸ P-G POUGOUE et S. S. KUATE TAMEGHE, *L'entrepreneur OHADA*, op cit, p : 189.

Le principe de la subsidiarité du droit communautaire qui voudrait que lorsque les Etats membres peuvent efficacement régler une question donnée, l'intervention de l'institution communautaire n'est plus nécessaire¹⁶⁹, semble expliquer la double attribution de compétence relativement à la détermination du seuil du chiffre d'affaires de l'entrepreneur en droit OHADA. Le législateur OHADA semble fonder un grand espoir sur les Etats membres pour l'effectivité du statut d'entrepreneur, car l'on peut encore lire à l'article 30 (7) que : « *chaque Etat partie fixe les mesures incitatives pour l'activité de l'entrepreneur notamment en matière d'imposition fiscale et d'assujettissement aux charges sociales* ».

Le législateur communautaire se veut « *flexible* » en ce qui concerne le statut de l'entrepreneur, la doctrine juridique affirme même qu'il s'agit d'un statut facultatif¹⁷⁰. Cependant, peut-on dire que cette flexibilité est sans conséquence sur la primauté du droit communautaire OHADA sur le droit national des Etats-membres au sein de ces Etats ? S'il ne s'agissait que de cet aspect du statut de l'entrepreneur, on aurait pu se dire que la situation est moins grave, malheureusement dans d'autres aspects de ce statut, le législateur communautaire renchérit et rend encore plus complexe la réception de ce statut en droit interne (2).

2. Les autres imprécisions de la législation communautaire relatives au statut d'entrepreneur

Deux autres imprécisions sont contenues dans ces mêmes alinéas 2 et 4 de l'article 30 sus cité. L'une est relative à la durée donnant lieu à la perte de la qualité d'entrepreneur, l'autre est relative au devenir de l'entrepreneur ayant perdu cette qualité.

Au terme de l'alinéa 2 la durée donnant lieu à la perte de la qualité d'entrepreneur est de : « *deux exercices successifs* ». Selon l'alinéa 4, cette période est de : « *deux années consécutives* ». Cela peut nous sembler inopportun, pourtant derrière cette apparente synonymie, se cache une potentielle source de litige au travers de ces deux notions utilisées comme synonymes. Au lendemain de l'entrée en vigueur de l'AUDCG révisé, le 15 février 2011, l'on constatait déjà que ces deux expressions ne traduisent pas la même réalité juridique¹⁷¹. La notion de deux

¹⁶⁹ Plus développés en droit communautaire européen, le principe de subsidiarité garantit une certaine compétence aux Etats-membres et consacre le caractère d'exception de l'intervention de l'institution communautaire dans le domaine de compétence des Etats-membres. En droit OHADA ce principe se perçoit en filigrane, par le truchement des normes permissives, qui consacrent la faculté reconnue aux Etats-membres d'appliquer la norme communautaire, ou de procéder à la création d'une norme de droit national différente de la norme communautaire (Voir à ce sujet : L. N. KAMENI, *Droit OHADA et droit constitutionnel des Etats parties : contribution à l'analyse sous le prisme de la pratique camerounaise*, thèse de doctorat, université de Yaoundé II Soa, décembre 2015, p : 291.

¹⁷⁰ P-G POUGOUE (dir.), *Encyclopédie du droit OHADA*, op cit, p : 49.

¹⁷¹ P-G POUGOUE et S. KUATE TAMEGHE, *L'entrepreneur OHADA*, op cit, p : 189.

« *exercices successifs renvoie assurément à deux exercices comptables successifs* »¹⁷² ; pourtant il n'existe pas toujours une identité entre les exercices comptables et les années d'exploitation, d'exercice de son activité. Pour reprendre les propos plus précis de la doctrine juridique à ce sujet : « *l'inquiétude tient à ce que deux années d'exploitation consécutives pourraient ne pas correspondre à deux exercices comptables successifs. La préoccupation est alors de savoir si l'on a entendu greffer la valeur du chiffre d'affaires susceptible d'écarter du statut d'entrepreneur aux écritures révélées par les documents comptables au bout de deux exercices comptables ou, à l'opposée, si l'on a entendu fixer cette valeur par référence aux écritures recueillies à l'issue de deux années d'exercice* »¹⁷³. Cette inquiétude nous semble valablement fondée dans la mesure où, l'exercice comptable correspond à la période pour laquelle l'entreprise doit tenir une comptabilité¹⁷⁴. En règle générale, un exercice comptable dure une année, c'est-à-dire douze (12) mois consécutifs désignés sur l'année civile. Cependant, il peut arriver qu'un exercice comptable aille bien au-delà de douze (12) mois, c'est le cas du premier exercice comptable qui peut être décalé de quatorze (14), seize (16) ou encore dix-huit (18) mois. L'on comprend ainsi que dans l'hypothèse d'un exercice comptable décalé, l'on va bien au-delà d'une année¹⁷⁵.

La seconde imprécision est particulièrement contenue à l'alinéa 4 de cet article 30. Lorsque l'entrepreneur aura excédé le seuil de son chiffre d'affaires au terme de deux années consécutives, il perd la qualité d'entrepreneur, pour acquérir celle « *d'entrepreneur individuel* ». Qu'est-ce qu'un « *entrepreneur individuel* » ? L'AUDCG du 15 décembre 2010, est totalement muet à ce sujet. L'on ne pourrait même pas s'inspirer du statut de l'entrepreneur individuel en droit français, car en effet, celui-ci est présenté comme un acteur économique dont le patrimoine professionnel, est bel et bien distinct de son patrimoine personnel¹⁷⁶. Pourtant

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ COMPAGNIE FIDUCIAIRE, « Exercice comptable : définition et durée », inédit, consulté sur le site www.compagnie-fiduciaire.com, consulté le 06 mars 2024.

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Il est important de préciser que le statut d'entrepreneur individuel en droit français (loi du 15 mai 2022), s'applique à toute personne physique qui exerce en son nom propre une activité professionnelle indépendante qui n'aurait pas opté pour le statut d'Entrepreneur Individuel à Responsabilité Limitée (EIRL), quelle que soit la profession exercée (commerçant, artisan, profession libérale réglementée ou non réglementée, travailleur non salarié agricole...). (Voir à ce sujet : GOUVERNEMENT (France) : « foire aux questions : réforme du statut de l'entrepreneur individuel et mise en extinction du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée », inédit, juin 2022, obtenu sur www.entreprises.gouv.fr, consulté le 06 mars 2024 à 23h58).

en droit OHADA, le patrimoine du commerçant autant que celui-ci de l'entrepreneur demeure soumis au principe de l'unicité du patrimoine.

Si un entrepreneur défini comme un entrepreneur individuel, est encore distingué d'un entrepreneur individuel, quelle réelle différence existe-t-il entre ces deux statuts ? Pour l'entrepreneur qui exerce une activité commerciale, la perte de la qualité d'entrepreneur ne lui confère-t-elle pas celle de commerçant ? Le qualifier d'entrepreneur individuel ne l'éloignerait-il pas des prérogatives et obligations du commerçant ? La législation communautaire est totalement muette sur la question ; l'on a l'impression que le législateur communautaire avoue ne pas bien percevoir le statut d'entrepreneur qu'il a lui-même créé, lorsqu'il affirme après avoir dit que l'entrepreneur devient entrepreneur individuel qu'« *il doit en conséquence se conformer à la réglementation applicable à ses activités* »¹⁷⁷. L'on comprend aisément pour quelle raison l'on affirme lorsque l'entrepreneur a excédé le seuil de son chiffre d'affaires dans les délais convenus, « *il redevient un professionnel ordinaire soumis à la législation nationale de l'Etat partie* »¹⁷⁸. Dans cette logique, qui nous semble d'ailleurs la plus réaliste, ce sont les entrepreneurs exerçant une ou plusieurs activités commerciales, qui acquerront le statut de commerçants. Les autres entrepreneurs changeront de statut et demeureront dans leur activité, civile, artisanale ou agricole. La notion d'entrepreneur individuel en droit OHADA engloberait les commerçants personnes physiques, les entrepreneurs et les autres professionnels ne pouvant plus bénéficier de la qualité d'entrepreneur.

Ces contradictions et imprécisions contenues dans la législation communautaire OHADA fragilisent l'autorité de la norme communautaire en droit interne ; elles ont malheureusement servi d'alibi au législateur camerounais pour aggraver la complexité du statut d'entrepreneur en droit positif camerounais.

B. Les choix contestables du législateur camerounais

La loi camerounaise du 21 décembre 2015 régissant l'activité commerciale au Cameroun, sensée faciliter la réception, l'application de l'AUDCG du 15 décembre 2010, s'en écarte d'une manière spectaculaire. Non seulement le législateur camerounais procède à la détermination d'un seuil de chiffre d'affaires unique applicable à toutes les activités menées par un

¹⁷⁷ Article 30(5) AUDCG du 15 décembre 2010, op cit.

¹⁷⁸ P-G POUGOUE (dir.), *Encyclopédie du droit OHADA*, op cit, p : 49.

entreprenant (1), mais il consacre et crée d'autres réalités directement ou indirectement liées au statut de l'entreprenant dont la conformité au droit OHADA semble incertaine (2).

1. Le choix d'un seuil de chiffre d'affaires unique de l'entreprenant

Au terme de l'article 4 de la nouvelle loi camerounaise régissant l'activité commerciale : « *l'entreprenant (est un) entrepreneur individuel, personne physique qui sur simple déclaration au RCCM, tel que prévu dans l'acte uniforme portant sur le droit commercial général, exerce une activité professionnelle civile, commerciale, artisanale ou agricole et dont le chiffre d'affaires annuel généré par ses activités de vente ou de prestation de services est inférieur à dix (10) millions de francs* ».

Lorsqu'on confronte cette disposition à l'alinéa 2 de l'article 30 de l'AUDCG révisé, ou lorsqu'on la confronte aux anciennes et aux nouvelles dispositions de l'article 13 de l'acte uniforme OHADA relatif au droit comptable et à l'information financière, l'on découvre que le législateur camerounais opte pour un seuil de chiffre d'affaires unique, contrairement au législateur communautaire qui prévoit plusieurs chiffres d'affaires en fonction du type d'activité menée par l'entreprenant. Le seuil de chiffre d'affaires de dix (10) millions francs est applicable à toutes les activités de vente, les activités agricoles et même de prestation de service selon le législateur camerounais. Ce dernier n'a pas jugé opportun de distinguer les activités artisanales de ces autres types d'activités, pourtant ce soin est pris par le législateur communautaire, même s'il assimile l'agriculture aux activités artisanales¹⁷⁹. Le législateur camerounais ne distinguerait-il pas l'artisanat de la vente, du commerce, ou encore de la prestation de service ?

La loi camerounaise n°2007/004 du 13 juillet 2007 régissant l'artisanat au Cameroun semble pourtant donner une réponse négative à cette question, car après avoir défini l'artisanat comme : « *...l'ensemble des activités d'extraction, de production, de transformation, d'entretien et de réparation ou de prestation de service essentiellement manuelles et exercées à titre principal* »¹⁸⁰, il procède à la distinction entre l'artisanat d'art, l'artisanat de production et l'artisanat de service¹⁸¹. Dès lors, parce que l'artisanat ne se résume pas à la vente d'objet

¹⁷⁹ Cf supra, p. 7.

¹⁸⁰ Article 2(1), loi n° 2007/004 du 13 juillet 2007 régissant l'artisanat au Cameroun.

¹⁸¹ Article 2(2), loi n° 2007/004 du 13 juillet 2007, op cit. Les métiers du secteur de l'artisanat de l'art se caractérisent par la fabrication et la commercialisation d'objet ayant essentiellement une valeur esthétique et culturelle, et révélant une bonne utilisation des ressources naturelles ainsi qu'un raffinement dans la présentation des formes et de l'expression de la beauté (article 3). Les métiers de l'artisanat de production concernent la fabrication des biens d'usage courant, mais sans recours à la standardisation industrielle, par l'utilisation

artistique ou la prestation des services en la matière, il nous semble qu'il aurait été plus prudent pour le législateur camerounais, dans la loi n°2015/018 de tenir compte de la spécificité de ce secteur d'activité. En outre, peut-on affirmer que les entrepreneurs exerçant la vente sans fabrication préalable des produits, ceux exerçant dans l'artisanat et ceux exerçant dans la prestation de services, sont confrontés aux mêmes réalités, au point d'avoir les mêmes opportunités d'effectuer un même chiffre d'affaires annuel ? Le chiffre d'affaires désignant l'ensemble des ventes effectuées par un acteur économique, sur une période donnée.

Par ailleurs, l'on peut aussi se poser la question de savoir si la latitude donnée au législateur communautaire, aux Etats-parties de pouvoir déterminer ce seuil à l'alinéa 4 de l'article 30 sus cité, permettait-elle qu'un chiffre d'affaires unique soit adopté pour tout type d'entrepreneur ? Cette interrogation vaut toute son importance, car le choix d'un seuil de chiffre d'affaires unique par un Etat partie, peut également être considéré comme la limite fixée pour les activités d'un type d'entrepreneur ou pour tous les entrepreneurs, pour ses ou leurs activités, tel que le mentionne cet alinéa 4. Cette disposition communautaire ne prévoit pas clairement qu'il s'agit d'une pluralité de seuils de chiffre d'affaires ; elle n'interdirait donc pas l'adoption d'un seuil de chiffre d'affaires unique. Dans cette logique, peut-on reprocher à un Etat partie d'avoir défini un seuil unique de chiffres d'affaires ? Nous nous rendons donc à l'évidence que le texte communautaire comporte en lui-même les germes des freins à son application « uniforme » au sein des Etats-membres¹⁸².

exclusive ou dominante du façonnage naturel (article 4). Les métiers de l'artisanat de service concernent la distribution à une petite échelle de biens de nécessité courante, ainsi que la fourniture de petits services nécessaires à la vie ordinaire (article 5).

¹⁸² Cela nous fait penser au débat houleux qui a existé en droit positif camerounais, autour de l'identification du juge prévu par l'article 49 (1) de l'acte uniforme OHADA portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution du 10 avril 1998 (ancienne version). Selon cette disposition : « *la juridiction compétente pour statuer sur tout litige ou toute demande relative à une mesure d'exécution forcée ou à une saisie conservatoire est le président de la juridiction statuant en matière d'urgence ou le magistrat délégué par lui* ». En application de cette disposition communautaire, le législateur camerounais dans la loi n° 2007/001 du 19 avril 2007 instituant le juge du contentieux de l'exécution au Cameroun des décisions judiciaires et actes publics étrangers ainsi que les sentences arbitrales étrangères, a procédé certes à la désignation de ce « *juge du contentieux de l'exécution* », mais en a désigné plusieurs juges, en érigeant le président de chaque juridiction, juge du contentieux de l'exécution des décisions de sa juridiction (article 3(1)). Malgré l'indignation de la doctrine juridique camerounaise (F. ANOUKAHA, « Le juge de l'exécution des titres exécutoires : le législateur camerounais persiste et signe... l'erreur » *Juridis périodique* n°70, 2007, p. 34 et s. J. FOMETEU, « le juge de l'exécution au pluriel ou parturition au Cameroun de l'article 49 de l'acte uniforme portant voies d'exécution », *Juridis périodique* n°70 2007, p. 97 et s. H. TCHANTCHOU, « *Le contentieux de l'exécution et des saisies dans le nouveau droit OHADA* », *Juridis Périodique*, n°46, jan-fév-mars 2001, p. 98 et s. ANABA MBO, « la nouvelle juridiction présidentielle dans l'espace OHADA : l'endroit et l'envers d'une réforme multiforme » ; *RCDA* n°3-2000 p. 9 et s. (A – D). TJOUEU, « L'exécution des décisions de justice en droit camerounais » ; *R. I. D. C.2-2000*, P. 249 et s), le législateur camerounais a choisi de « persister » et de « signer » dans son erreur. Toutefois, si dans ce cas il s'agissait d'une véritable erreur car la législation communautaire

Si le choix d'un seuil de chiffre d'affaires unique de l'entrepreneur peut s'expliquer et peut-être même se justifier en droit positif camerounais, tel n'est pas le cas pour les autres choix, par lui effectués dans ladite loi.

2. La consécration discutable de certaines notions en droit camerounais

Le législateur camerounais, dans la loi n°2015/018 a procédé à la consécration de certaines notions, hautement discutables, lorsqu'on essaie d'analyser leur conformité à législation communautaire.

Le premier choix qui suscite une grande indignation, est contenu dans l'article 12(2) de la loi du 21 décembre 2015 régissant l'activité commerciale au Cameroun. Au terme de cet alinéa : « ...lorsque durant deux exercices consécutifs le chiffre d'affaires annuel généré par ses activités de vente ou de prestations de service excède le seuil (de dix (10) millions), l'entrepreneur concerné est tenu, dès le premier jour de l'année suivante et avant la fin du premier trimestre de cette année de respecter toutes les charges et obligations applicables au commerçant personne physique ». Cette disposition énonce clairement que lorsqu'on cesse d'être entrepreneur parce que son chiffre d'affaires est devenu plus important, l'on ne peut que devenir « commerçant personne physique ». Or l'article 30(4) *in fine* de l'AUDCG du 15 décembre 2010, prévoit que l'entrepreneur ayant excédé le seuil de chiffre est tenu de se conformer à « toutes les charges et obligations applicables à l'entrepreneur individuel ». Le législateur communautaire fait ici preuve de réalisme et surtout d'une bonne maîtrise du droit commercial général. En effet, dans les activités que peuvent exercer les entrepreneurs, l'on retrouve des activités civiles c'est-à-dire non commerciales, en l'occurrence les professions libérales. Une profession libérale est une activité civile, exercée à titre indépendant et sous sa propre responsabilité, ayant pour objet une prestation principalement intellectuelle, réalisée grâce à des compétences particulières, et soumises à des principes d'éthique ou de déontologie¹⁸³. Constituent ainsi des professions libérales, les professions juridiques telles qu'avocat, officiers ministériels, commissaires aux comptes... les conseils et experts

désignait clairement un juge unique, pour ce qui est du seuil du chiffre d'affaires que doit posséder un entrepreneur, le législateur communautaire n'a pas clairement affirmé qu'il s'agissait de plusieurs seuils de chiffre d'affaires. Le législateur communautaire a prévu plusieurs seuils de chiffre d'affaires dans l'acte uniforme relatif au droit comptable (article 13), mais a consacré la possibilité pour les Etats parties de procéder autrement, sans exiger la nature du seuil de chiffre d'affaires à l'alinéa 4 de l'article 30 de l'AUDCG du 15 décembre 2010.

¹⁸³ J. JULIEN, A. MENDOZA-CAMINADA, *Droit commercial*, LGDJ, éd. 2013, p : 90.

notamment architectes, géomètres, experts-comptables...les professions de santé notamment médecins, dentistes, vétérinaires..., les établissements d'enseignement tels que les écoles, les pensionnats et auto-écoles...)¹⁸⁴. L'on comprend pour quelles raisons l'AUDCG du 15 décembre 2010 range dans la catégorie des activités incompatibles avec l'activité commerciale, au-delà de celle des fonctionnaires et assimilés, les « *officiers ministériels et auxiliaires de justice : avocat, huissier, commissaire-priseur, agent de change, notaire, greffier, administrateur et liquidateur judiciaire..., expert-comptable agréé, comptable agréé, commissaire aux comptes et aux apports, conseils juridique, courtier maritime... plus généralement, toute profession dont l'exercice fait l'objet d'une réglementation interdisant le cumul de cette activité avec l'exercice d'une profession commerciale* »¹⁸⁵.

Dans la logique du législateur camerounais, un avocat ou un médecin exerçant en clientèle privée ayant excédé un chiffre d'affaires de dix (10) millions au cours de deux années consécutives, est tenu d'accomplir toutes les obligations d'un commerçant personne physique. La qualité de commerçant ne s'acquerrait plus par l'accomplissement des actes de commerce par nature à titre de profession tel que le prévoit l'article 2 de l'AUDCG ? Le chiffre d'affaires seul, serait-il devenu un critère de commercialité en droit camerounais ? La spéculation ne serait plus le fondement du particularisme des règles applicables aux commerçants de fait ou de droit ? Toutes ces questions font montre de ce que le choix du législateur camerounais s'éloigne fortement de l'ensemble même des règles fondamentales du droit commercial général en droit OHADA.

Deuxièmement, le législateur camerounais a procédé dans son œuvre législative du 21 décembre 2015, à la création du statut de « *commerçant non sédentaire* ». Il définit le commerce non sédentaire comme une « *activité commerciale exercée de manière ambulante ou sur un étal mobile* »¹⁸⁶. Ce statut en lui-même n'aurait pas posé de problème à notre sens s'il n'assimilait pas le commerçant non sédentaire à l'entrepreneur dans ses obligations de publicité légale et comptables. Au terme de l'article 16 de ladite loi, après avoir affirmé que tout commerçant personne physique ou morale doit disposer d'une adresse et la déclarer lors du dépôt de sa demande d'immatriculation au RCCM, le législateur continue en affirmant que : « *lorsqu'il ne dispose pas d'un établissement et lorsqu'aucune disposition législative ne s'y oppose pas,*

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Article 9 de l'AUDCG.

¹⁸⁶ Article 4 de la loi n°2015/018, op cit.

l'entrepreneur peut déclarer l'adresse de son local d'habitation et y exercer une activité... Le commerçant non sédentaire est tenu d'élire domicile légal en sa résidence habituelle ». Cette disposition crée une assez grande confusion car elle donne l'impression que le commerçant non sédentaire est exempté de l'obligation d'immatriculation au RCCM, et n'est pas tenu d'avoir un siège social de son activité commerciale. Certes ce second aspect peut s'expliquer par le caractère mobile du lieu d'exercice de son activité, mais est-ce un choix judicieux ? Cela ne contribue-t-il pas à maintenir plusieurs activités commerciales dans l'informel, étant entendu que le statut de commerçant non sédentaire n'est pas nécessairement un statut envisagé comme provisoire, tel que celui de l'entrepreneur ?

L'article 19 la même loi allège également les obligations comptables du commerçant non sédentaire lorsqu'il affirme en son alinéa 2 que : « *les commerçants non sédentaires et les entrepreneurs doivent tenir, au jour le jour, un registre annuel de recette et de dépenses* », alors que les commerçants sédentaires personnes physiques ou morales doivent se conformer aux dispositions du droit OHADA en la matière¹⁸⁷. Dès lors le caractère sédentaire d'une activité commerciale, est-il devenu une condition d'application de l'AUDCG en droit positif camerounais ? Pourquoi procéder à une distinction que la loi communautaire n'a pas faite ? N'est-ce pas une manière d'accentuer l'ambiguïté inhérente au statut d'entrepreneur, lorsqu'on essaie de le distinguer du commerçant ?

Troisièmement, le législateur camerounais à tort ou à raison a créé le statut de « *commerçants personnes physiques ayant la qualité d'entrepreneur* ». Le législateur camerounais dans l'article 28(2) de la loi n°2015/018, affirme que : « *les commerçants personnes physiques ayant la qualité d'entrepreneur et les commerçants non sédentaires* », sont dispensés de l'obligation de placer leur enseigne commerciale sur la façade de leurs établissements et dans les différents canaux les mettant en relation avec le public. Si cela peut être perçu comme une mesure incitative en faveur du statut d'entrepreneur, l'élément qui retient notre attention est de constater qu'en droit positif camerounais, l'on peut être à la fois commerçant personne physique, et entrepreneur. S'agit-il d'une erreur ou d'un réel cumul de statuts ? Est-ce possible de cumuler ces deux statuts ?

¹⁸⁷ Article 19(1) de la n° 2015/018 op.cit. Les commerçants non sédentaires ne sont donc pas soumis aux obligations comptables prévues à l'article 17 de l'acte uniforme OHADA relatif au droit comptable et à l'information financière du 26 janvier 2017, notamment le contrôle par inventaire (alinéa 6) ...

C'est donc un truisme que la réception de l'AUDCG du 15 décembre 2010 en droit positif camerounais ne s'est pas faite en harmonie avec cette norme communautaire. Le diagnostic que nous avons essayé de poser, témoigne de l'urgence de remédier à cette situation qui constitue un frein incontestable à l'effectivité du statut de l'entrepreneur en droit positif camerounais.

II. UNE RECEPTION A PARFAIRE

Les nombreuses faiblesses sus-évoquées tant dans la législation communautaire que nationale imposent que le législateur communautaire revienne sur sa copie en apportant plus précisions relatives au statut d'entrepreneur (A). Les Etats-membres de l'OHADA en l'occurrence le Cameroun, sont aussi appelés, pour leur part, à procéder à une fidèle « intégration » des normes communautaires dans leur législation post-communautaire (B).

A. L'appel à plus de précision de la part de la législation communautaire

Les précisions attendues de la part du législateur OHADA sont de deux ordres. D'une part, elles sont relatives à l'autorité compétente en matière de détermination du seuil du chiffre d'affaires applicable à l'entrepreneur et à la nature même dudit chiffre d'affaires (1). D'autre part, une précision réelle doit être apportée sur le devenir de l'entrepreneur ayant excédé ce seuil du chiffre d'affaires au cours de deux années consécutives (2).

1. La nécessaire détermination précise du seuil du chiffre d'affaires de l'entrepreneur dans l'espace OHADA et sa nature

Si au lendemain de l'entrée en vigueur de l'AUDCG révisé l'on se posait encore la question de savoir s'il s'agissait d'une réforme inachevée¹⁸⁸ ; l'occasion nous est offerte d'y répondre en affirmant que la réforme du 15 décembre 2010, a juste été amorcée ; elle mérite d'être complétée. Elle doit l'être notamment en apportant des précisions au sujet l'autorité compétente pour la fixation du seuil du chiffre d'affaires applicable à l'entrepreneur. En lieu et place de la compétence partagée actuelle, entre le législateur communautaire et les Etats parties, consacrée respectivement par les alinéas 2 et 4 de l'article 30 de l'AUDCG dans sa version du 15 décembre 2010, nous militons en faveur d'une compétence exclusive en la matière ; celle du législateur communautaire. Notre choix se fonde sur la sécurité juridique qu'entend offrir l'OHADA à l'ensemble des acteurs du monde africain des affaires. Cette sécurité juridique ne peut être obtenue lorsque la législation communautaire favorise ou autorise des disparités qui, peut-être,

¹⁸⁸ R. G. LANOU, « Le nouveau statut de l'entrepreneur du droit OHADA : une réforme inachevée ? », *op. cit.*

s'expliqueraient par les réalités spécifiques des Etats-membres, mais qui ont l'effet pervers de fragiliser la norme communautaire. L'uniformisation de l'autorité en charge de la fixation du seuil du chiffre d'affaires de l'entrepreneur a le mérite d'uniformiser le statut de l'entrepreneur dans cet aspect. En l'état actuel du droit OHADA, nous pensons que cette uniformisation est déjà faite à travers l'article 13 de l'acte uniforme OHADA relatif au droit OHADA et l'information financière, il ne reste plus qu'à supprimer la compétence reconnue aux Etats parties en la matière, prévue par l'alinéa 4 de l'article 30 de l'AUDCG.

La suppression de cette compétence nous met à l'abri du risque de faire face comme c'est le cas maintenant en droit positif camerounais, à un seuil unique de chiffre d'affaires de l'entrepreneur. En réalité, dans la conception du législateur communautaire, il n'est pas possible d'envisager un seuil unique pour le chiffre d'affaires de l'entrepreneur. Les activités de négoce, artisanales et assimilées, et de prestation de service ne correspondant pas aux mêmes réalités. Confier la détermination de ce seuil de chiffre d'affaires aux Etats-membres exposent les entrepreneurs de l'espace OHADA à deux risques principaux.

Le premier est celui de la fixation d'un seuil ou plusieurs seuils assez bas, entraînant ainsi la perte rapide de la qualité d'entrepreneur et de tous les avantages y relatifs pour les entrepreneurs de cet Etat. C'est le cas notamment pour les entrepreneurs du Cameroun. En comparaison avec les entrepreneurs des Etats ayant opté d'appliquer les dispositions de l'article 13 de l'acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière dans sa nouvelle version, un entrepreneur camerounais exerçant une activité de négoce perdra cette qualité lorsqu'il aura réalisé de soixante (60) millions de francs au cours de deux années consécutives. Pourtant en droit camerounais, il perdra cette qualité lorsqu'il aura réalisé seulement dix (10) millions de francs au cours de deux années consécutives. Celui exerçant une activité artisanale et assimilée perdra cette qualité lorsqu'il aura réalisé quarante (40) millions au cours de ces deux années ; celui exerçant une activité de prestation de service le perdra lorsqu'il aura réalisé trente (30) millions francs au cours de cette période. L'entrepreneur camerounais dans chacun de ces deux derniers cas, perdra cette qualité, après avoir réalisé seulement dix (10) millions de francs au cours de la même période. Quelle différence énorme ! En tenant compte de l'attractivité du statut d'entrepreneur, l'on ne peut qu'être au regret de constater que le statut d'entrepreneur en droit positif camerounais semble moins attractif.

Le second risque lié à la compétence des Etats membres dans la détermination du seuil du chiffre d'affaires de l'entrepreneur est celui de la fixation d'un seuil unique par l'Etat membre,

sans tenir comptes des spécificités des différentes activités des entrepreneurs, tel que l'a fait le législateur camerounais. L'on aurait pu en savoir plus sur le choix du législateur camerounais, si l'on avait pu obtenir les travaux préparatoires de la loi camerounaise n° 2015/018, malheureusement ils semblent introuvables.

La suppression de la compétence des Etats membres dans cet aspect du statut de l'entrepreneur, passe absolument par l'éradication de l'idée selon laquelle le statut de l'entrepreneur créé par la réforme du 15 décembre 2010, est un statut facultatif. La doctrine juridique¹⁸⁹ a pu aboutir à ce constat en interprétant les dispositions des articles 30 et suivants de l'AUDCG révisé, au regard du renvoi régulier qui est fait aux Etats parties au sujet des mesures incitatives pour l'attractivité du statut d'entrepreneur en leur sein¹⁹⁰. Le statut d'entrepreneur, bien qu'il s'agisse d'un statut provisoire mérite d'être valorisé par un encadrement juridique stricte, au même titre que celui de commerçant. Cet encadrement juridique stricte intègre également, les précisions relatives au devenir de l'entrepreneur dans l'espace OHADA.

2. La nécessaire précision exhaustive du nouveau statut de l'ancien entrepreneur

Dès l'adoption de l'AUDCG révisé, cette préoccupation n'a pas laissé la doctrine juridique indifférente. En effet elle affirmait déjà à cette époque : « *l'individu intéressé par l'auto-entreprenariat et qui entend dire que l'entrepreneur devrait se tenir prêt à laisser ce statut dans un laps de temps plus ou moins long aura diverses préoccupations. La première de ces préoccupations sera sûrement de savoir sous quel statut professionnel se poursuivra l'exploitation de son activité...* »¹⁹¹. Cette inquiétude se justifie lorsqu'on sait que le législateur communautaire demeure imprécis sur le devenir de l'entrepreneur ayant excédé le seuil du chiffre d'affaires prévu pour ses activités. Il affirme à ce sujet que lorsqu'un entrepreneur a excédé ce seuil au cours de deux années consécutives, il « *... est tenu de respecter toutes les charges et obligations applicables à l'entrepreneur individuel...il perd sa qualité d'entrepreneur et ne bénéficie plus de la législation spéciale applicable à l'entrepreneur. Il doit en conséquence se conformer à la réglementation applicable à ses activités* »¹⁹². Le législateur communautaire fait encore un renvoi à la législation nationale, alors qu'on sait qu'ayant défini

¹⁸⁹P-G POUGOUE (S/dir.), *Encyclopédie du droit OHADA*, op cit, p : 49.

¹⁹⁰ Article 30 (6) AUDCG, op cit.

¹⁹¹ P-G POUGOUE et S. KUATE TAMEGHE, *L'entrepreneur OHADA*, op cit, p : 189.

¹⁹² Alinéa 4 in fine et 5 de l'article 30 de l'AUDCG.

l'entrepreneur comme un « *entrepreneur individuel* », il n'a pas pris le soin de définir la notion « *d'entrepreneur individuel* »¹⁹³.

Cette imprécision peut être véritablement préjudiciable pour les entrepreneurs dont l'Etat-membre de l'OHADA n'a pas prévu des règles régissant leurs activités professionnelles. Quels types de professionnels deviendront-ils ? Certainement, c'est cette incertitude qui a conduit le législateur camerounais dans son œuvre du 21 décembre 2015, à affirmer que l'entrepreneur ayant excédé le seuil de son chiffre d'affaires au cours de deux années consécutives, devient commerçant personne physique¹⁹⁴.

Nous n'entendons pas questionner le bien-fondé de la limitation du chiffre d'affaires de l'entrepreneur et son obligation de perdre ce statut le cas échéant¹⁹⁵, car il nous semble qu'elles peuvent être perçues comme le droit objectif applicable à ce statut, comme c'est d'ailleurs le cas du capital social minimum exigé pour la création de certaines sociétés commerciales en droit OHADA¹⁹⁶. Notre préoccupation est que l'on procède à la finalisation de la réforme pertinente qui a été amorcée dans le monde des affaires africains en 2010. Nous préconisons ainsi, que la notion d'entrepreneur individuel soit définie, en précisant qu'il s'agit d'une catégorie juridique intégrant le commerçant personne physique et l'entrepreneur, si l'on doit s'en tenir à l'esprit du législateur communautaire. En outre il est indispensable pour le droit OHADA de préciser également que l'entrepreneur exerçant une activité commerciale qui excède le seuil du chiffre d'affaires prévu par le législateur communautaire au terme de deux années consécutives, perd la qualité d'entrepreneur pour devenir commerçant personne physique. Quant aux autres entrepreneurs exerçant des activités non commerciales, le législateur communautaire doit pouvoir préciser qu'ils deviennent des « *entrepreneurs individuels des professions civiles, agricoles, artisanales et assimilées* », en précisant le régime de leurs obligations de publicité légale et comptables, étant donné qu'ils ne sont pas commerçants. Les normes nationales ayant prévu des codes de déontologie pour les professions

¹⁹³ P-G POUGOUE (S/dir.), *Encyclopédie du droit OHADA*, op cit, p : 49.

¹⁹⁴ Cf infra p : 12, article 12(2) loi n° 2015/018, op cit.

¹⁹⁵ P-G POUGOUE et S. KUATE TAMEGHE, *L'entrepreneur OHADA*, op cit, pp : 190-191. En effet, les auteurs y voient une atteinte au principe de la liberté de commerce et de l'industrie consacré par la constitution. A notre humble avis, ce principe n'est pas conçu comme un principe absolu par ladite constitution. Il s'exerce en conformité aux normes en vigueur. La législation communautaire comme la législation nationale, peuvent apporter des limites justifiées à ce principe.

¹⁹⁶ Cf. Acte uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et au groupement d'intérêt économique, article 311 et suivants.

civiles, agricoles, artisanales et assimilées concernées, devront s'arrimer à ces nouvelles obligations de publicité légale et comptables.

L'expression « entrepreneur individuel » suivie d'un qualificatif devrait être maintenue, car ici le statut devient définitif, contrairement au statut de l'entrepreneur qui est conçu et envisagé par le droit OHADA comme un statut provisoire. Nous ne pensons pas qu'il soit question de procéder à une copie du droit français relatif au statut de l'auto-entrepreneur¹⁹⁷, en ce qu'il consacre une séparation entre le patrimoine professionnel et le patrimoine personnel de ce dernier, car le commerçant personne physique demeure régi par le principe de l'unicité du patrimoine, et le droit OHADA a prévu le recours à la forme sociétaire pour ceux qui voudraient jouir de cette protection.

Par ailleurs, l'extension du bail commercial, devenu bail à usage professionnel¹⁹⁸ à tous les autres acteurs économiques par la réforme de l'AUDG, nous montre que le droit OHADA doit absolument prendre en compte tous les acteurs du monde des affaires africain, en tenant compte de leur spécificité, car ceux-ci participent également au développement économique des Etats-membres, objectif du droit OHADA¹⁹⁹. Enfin nous préconisons que soit harmonisée la période donnant lieu à la perte de la qualité d'entrepreneur du fait l'augmentation du chiffre d'affaires, en évitant de considérer la période de « deux exercices consécutifs »²⁰⁰, comme synonymes de « deux années consécutives »²⁰¹, pour n'utiliser que cette dernière expression afin de taire toute ambiguïté²⁰².

Les Etats membres de l'OHADA devront également faire montre de bonne foi dans la réception de cette norme communautaire.

B. L'appel à une fidèle « intégration » du droit OHADA en droit post-communautaire

La norme communautaire a besoin de l'implication des Etats-membres pour produire les effets escomptés dans l'ensemble de l'espace communautaire. Une norme communautaire bien rédigée, peut malheureusement ne pas atteindre l'objectif pour lequel elle a été adoptée, lorsque

¹⁹⁷ Voir à ce sujet R. E. OKOMEN TSAGUE, « La protection du patrimoine de l'entrepreneur individuel dans l'espace juridique OHADA », RDJA n° 1, mars 2021.

¹⁹⁸ Au terme de l'article 101(1) de l'AUDCG du 15 décembre 2010 op cit, le bail à usage professionnel s'applique : « aux locaux ou immeubles à usage commercial, industriel, artisanal ou tout autre usage professionnel ».

¹⁹⁹ La finalité du droit OHADA est de faire de l'Afrique un pôle de développement (cf. préambule du traité portant révision du traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, signé à Port-Louis le 8 octobre 1993, révisé le 17 octobre 2008 à Québec, op cit).

²⁰⁰ Article 30(2) AUDCG du 15 décembre 2010, op cit.

²⁰¹ Article 30(4) AUDCG du 15 décembre 2010, op cit.

²⁰² Cf. infra p. 8.

l'Etat-membre sur le territoire duquel elle est censée être appliquée, use de stratégies pour la fragiliser. C'est la raison pour laquelle nous faisons un plaidoyer en faveur d'une fidèle réception du droit OHADA au sein des Etats-membres. Cela exige nécessairement que le recours aux législations nationales destinées à faciliter l'application des normes communautaires en droit interne, soit exceptionnel (1). Cela exige également qu'en cas d'incompatibilité avec la norme interne, le droit interne n'aggrave pas la situation en procédant à des consécutions rendant encore plus ambiguë la situation, objet d'incompatibilité (2).

1. Le recours exceptionnel aux législations nationales supplémentaires

Lorsque la norme communautaire est bien rédigée, l'adoption d'une loi interne pour faciliter son application ne se justifie plus. Une règle de droit est une réponse, mieux, une réponse efficace au problème qui a justifié son adoption. Si le législateur communautaire prend le soin de procéder seulement de manière exceptionnelle au renvoi à la compétence des Etats-membres, ces derniers auront certainement moins d'alibi pour procéder à l'adoption régulière des lois internes destinées à « faciliter » l'application des normes communautaires. Dès lors, le législateur communautaire ne devrait faire un renvoi au législateur interne que dans les matières où le droit OHADA ne lui reconnaît pas de compétence pour légiférer. Cette limitation de compétence du législateur communautaire se veut exceptionnelle, car en effet, ce n'est qu'en matière de détermination des sanctions pénales pour les incriminations contenues dans les actes uniformes que le concours des législateurs nationaux est nécessaire. Ainsi selon l'article 5(2) du traité portant création de l'OHADA : « *les actes uniformes peuvent inclure des dispositions d'incrimination pénale. Les Etats parties s'engagent à déterminer les sanctions pénales encourues* »²⁰³.

Il en résulte qu'un renvoi ne peut être fait à la compétence du législateur national que lorsqu'il faut déterminer ces sanctions pénales. Le législateur communautaire se charge ainsi de définir les éléments constitutifs desdites infractions en laissant le soin au législateur national d'en fixer les sanctions. Les Etats-membres renoncent ainsi à une portion de leur souveraineté²⁰⁴, en cédant le pouvoir d'incrimination à l'institution communautaire. Mais ils conservent une part

²⁰³ Il est important de préciser que cette disposition n'a pas fait l'objet de modification le 17 octobre 2008 à Québec. Elle existe depuis l'adoption du traité du 17 octobre 1993.

²⁰⁴ C. MOUKALA-MOUKOKO, « Le fondement juridique de la responsabilité pénale du dirigeant social : incidences entre le droit pénal interne et le droit pénal des affaires OHADA », communication faite à l'occasion du colloque international « La responsabilité du dirigeant social en droit OHADA », 19-20 mars 2015, *Ohadata* D-15-16, p. 5.

importante de cette souveraineté en déterminant eux-mêmes les sanctions applicables à ces infractions. Le droit pénal étant par essence l'expression de la souveraineté étatique, les Etats ont ainsi le choix au travers des sanctions retenues d'assainir leur monde des affaires en prévoyant des sanctions plus strictes aux incriminations communautaires qui leur semblent constituer une menace sérieuse à la sérénité de leur monde des affaires. Au Cameroun, le législateur s'est prêté à cet exercice à travers la loi n°2003/008 du 27 juillet 2003 portant répression des infractions contenues dans certains actes uniformes OHADA. Peut-on dire que cette œuvre législative est fidèle aux normes communautaires de l'OHADA ? Nous ne saurions nous précipiter sur cette question, dans la mesure où, la crainte ici est que le législateur national ne se contente pas de formuler des sanctions aux incriminations communautaires, mais les dénature en augmentant leurs éléments constitutifs. Il s'agit là d'une question de droit pénal, qui mérite de faire l'objet d'une profonde réflexion par des personnes averties.

Le traité OHADA ne prévoyant aucune autre hypothèse de renvoi à la compétence du législateur national, le législateur communautaire, doit par conséquent respecter autant que faire se peut, le caractère exceptionnel de ce renvoi, afin que le législateur national ne soit plus tenté ou contraint d'adopter des législations nationales supplémentaires, au risque de créer encore plusieurs incompatibilités entre ces deux catégories de normes.

2. L'inopportunité de la consécration de nouveaux statuts en droit interne, en cas d'incompatibilité avec la norme communautaire

La norme communautaire est une œuvre humaine ; elle peut comporter des insuffisances, même si l'on doit reconnaître que la procédure d'adoption des actes uniformes comporte des étapes qui permettent d'anticiper sur ces insuffisances et de les éviter²⁰⁵. La préoccupation qui demeure nôtre, est celle de savoir quelle doit être l'attitude d'un Etat face à une disposition ambiguë/incomplète/imprécise de la norme communautaire en droit OHADA ? Doit-il se comporter comme le législateur camerounais en procédant à des consécration aggravant encore cette ambiguïté ? Doit-il se comporter comme le juge en créant le droit afin de pallier l'incomplétude de la norme communautaire ?

S'étant largement appesanti sur les insuffisances de l'œuvre législative camerounaise du 21 décembre 2015, il n'est plus question pour nous de les rappeler à ce niveau de notre réflexion,

²⁰⁵ Cette procédure est décrite par l'article 7 du traité portant création de l'OHADA, op cit. Voir également infra, p.5.

mais de réfléchir sur l'attitude qu'il aurait dû adopter et qu'il devrait adopter face au micmac des alinéas 2 et 4 de l'article 30 de l'AUDCG du 15 décembre 2010. En effet, les pères fondateurs de l'OHADA ont prévu une solution qui nous semble assez simple et surtout efficace face à cette situation. Au terme l'article 14²⁰⁶ du traité révisé portant création de l'OHADA, « *la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) assure l'interprétation et l'application communes du Traité ainsi que des règlements pris pour son application, des actes uniformes et des décisions. La Cour peut être consultée par tout Etat partie ou par le conseil des ministres sur toute question entrant dans le champ de l'alinéa précédent. La même faculté de solliciter l'avis consultatif de la cour est reconnue aux juridictions nationales...* ». Cette disposition nous donne de comprendre l'importance du rôle joué par la CCJA dans l'harmonisation et l'effectivité du droit OHADA au sein de l'espace communautaire. Elle jouit de l'autorité et de la compétence nécessaire, bien qu'il s'agisse en l'espèce d'une compétence non juridictionnelle²⁰⁷, pour procéder à l'interprétation des dispositions ambiguës contenues entre autres dans les actes uniformes. Les pères fondateurs de l'OHADA ont ainsi anticipé à juste titre sur l'éventuel conflit d'interprétation des dispositions de la norme communautaire. Les Etats parties, ou leurs juridictions peuvent solliciter l'interprétation des dispositions de la norme communautaire, lorsque celles-ci leur semblent ambiguës.

Relativement aux nombreuses questions que suscite le statut de l'entrepreneur en droit OHADA, l'Etat du Cameroun l'a-t-il fait ? Les juridictions camerounaises l'ont-elles fait ? Il nous semble que cela n'a pas été le cas ; nos profondes investigations ne nous ont pas permis d'obtenir un avis rendu par la CCJA relativement à l'interprétation de l'article 30 de l'AUDCG. Le législateur camerounais aurait dû, dans les travaux préparatoires de l'adoption de la loi n° 2015/018, saisir la CCJA au nom de l'Etat camerounais, aux fins de se rassurer que la détermination d'un seuil de chiffre d'affaires unique applicable à tous les entrepreneurs²⁰⁸, demeurait conforme à l'esprit de la réforme du 15 décembre 2010. Il aurait dû également le faire aux fins de se rassurer que tout entrepreneur ayant excédé le seuil du chiffre d'affaires aux termes de deux années consécutives, devient commerçant personne physique²⁰⁹. Il aurait dû

²⁰⁶ Alinéas 1 et 2.

²⁰⁷ Voir à ce sujet, R. M. ASSI N'GUESSAN, *La collaboration entre la CCJA et les juridictions nationales de cassation dans le cadre du droit OHADA*, thèse de doctorat, Université de Perpignan via Domitia, décembre 2018, p. 6.

²⁰⁸ Article 12(2), loi n° 2015/018 op cit.

²⁰⁹ Ibidem.

enfin le faire, aux fins de se rassurer que la notion de « commerçant non sédentaire »²¹⁰ et son assimilation à l'entrepreneur dans ses obligations, ou encore la notion de « commerçants personnes physiques ayant la qualité d'entrepreneurs »²¹¹, demeurent en harmonie avec le droit commercial général OHADA.

Dès lors, toutes ces dispositions de la loi camerounaise n° 2015/018 incompatibles avec l'AUDCG du 15 décembre 2010, sont abrogées conformément à l'article 10 du traité portant création de l'OHADA qui dispose que les actes uniformes sont « ...obligatoires dans les Etats parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure ». Le fait que la loi camerounaise ait été adoptée cinq ans après l'entrée en vigueur de l'AUDCG du 15 décembre 2010, ne fait pas obstacle à l'effet abrogatoire de cette norme communautaire. L'Etat camerounais devrait saisir la CCJA aux fins d'obtenir une interprétation des alinéas 2 et 4 de l'article 30 de l'AUDCG du 15 décembre 2010, ce qui lui permettra de créer une réelle harmonie entre cette norme communautaire et la loi nationale adoptée afin de faciliter son application, aussi longtemps que le législateur communautaire ne procède pas personnellement à l'amélioration de son œuvre du 15 décembre 2010.



En définitive, force est de constater que les incohérences autour du statut d'entrepreneur en droit positif camerounais constituent une réalité que l'on ne saurait tout de même, qualifier de fatalité. Il est possible d'y remédier et faire du statut de l'entrepreneur un moyen efficace permettant au droit de régir le secteur informel, et de garantir l'apport de ce secteur dans le développement économique des Etats-membres et de l'espace OHADA tout entier. Le législateur communautaire est ainsi interpellé et appelé à l'adoption des normes communautaires pouvant véritablement faire l'objet d'une application directe au sein des Etats-membres. Ces derniers sont appelés à faire preuve d'une réelle volonté politique en faveur de l'effectivité d'un droit uniforme en Afrique en respectant la supra légalité des normes communautaires et en hésitant pas de saisir la CCJA en présence des faiblesses de la norme communautaire. Ce n'est qu'à ce prix que l'on pourra parvenir à une réception fidèle du droit communautaire OHADA au sein des Etats-membres.

²¹⁰ Articles 4 et 28, loi n° 2015/018, op cit.

²¹¹ Article 28, loi n° 2015/018, op cit. Tout porte à croire que le législateur camerounais désigne par cette expression : « les entrepreneurs exerçant une activité commerciale ».

**LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE CEMAC DU 19 DECEMBRE 2011
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES EN DROIT PUBLIC FINANCIER
CAMEROUNAIS : UNE EQUATION SOLUBLE A PLUSIEURS INCONNUES**

Par

Oumarou SANDA

**Chargé de Cours à la Faculté des Sciences juridiques et politiques
Université de Ngaoundéré (Cameroun).**

lebenoumar@yahoo.fr

Résumé

Les directives communautaires, abstraction faite de la matière sur laquelle elles portent, sont impuissantes à s'insérer dans un ordre juridique étatique par elles-mêmes. La transposition nécessaire pour l'insertion de la directive CEMAC du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances, dans le droit public financier camerounais, a nécessité l'intervention du Parlement. La présente réflexion se propose de prendre le pouls réel de la transposition de cet acte dérivé communautaire, telle qu'opérée par loi de 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, à partir de la question : quelle appréciation peut-on effectuer de la transposition de la directive CEMAC du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances en droit public financier camerounais ? Le recours aux méthodes juridique et sociologique nous a permis de soutenir l'hypothèse d'une appréciation relative : la transposition partiellement effectuée, reste cependant totalement espérée.

Mots clés : Transposition – Loi de finances – Directive – Finances publiques.

Abstract

Community directives, regardless of the subject to which they relate, are powerless to be inserted into a state legal order by themselves. The transposition necessary for the insertion of the CEMAC directive of December 19, 2011 relating to finance laws, into Cameroonian public financial law, required the intervention of Parliament. This reflection aims to take the real pulse of the transposition of this community derivative act, as carried out by the 2018 law on the financial regime of the State and other public entities, based on the question: what assessment can we carry out the transposition of the CEMAC directive of December 19, 2011 relating to finance laws into Cameroonian public financial law? The use of legal and sociological methods allowed us to support the hypothesis of a relative assessment: the transposition partially carried out, however, remains fully hoped for.

Keywords: Transposition – Budget law – Directive – Public Finances.

Le processus « *idéologique et rationnel pour la réalisation duquel un certain nombre de conditions politiques, juridiques, structurelles et financières doivent être satisfaites* »²¹² dans la CEMAC ne saurait minorer la place des directives. Le cadre juridique financier des Etats membres de cette communauté qui tend de plus en plus à s'harmoniser ne pourrait s'accomplir au mépris de la transposition des directives y relatives, dans chacun de leurs ordres juridiques. La spécificité des deniers publics justifie « *leur protection renforcée par un corps de règles secrétées par l'ordre juridique communautaire mais aussi national, répondant aux impératifs de sécurité et de régularité attachés aux finances publiques* »²¹³. Fort de cela, le législateur communautaire a pris la pleine « *conscience de la nécessité d'une gestion orthodoxe des fonds publics* »²¹⁴ en adoptant « *deux générations* »²¹⁵ de directive à objet financier. La première, en 2008 constituée de cinq (5) directives et la seconde, en 2011 embellie de six (6) directives adoptées en réaction aux insuffisances et incohérences des premières. L'intégration régionale qui renvoie « *à une situation dans laquelle les Etats ne se contentent pas seulement de coopérer et coordonner leurs actions, mais choisissent de mettre en commun certaines de leurs compétences, et laissent à des institutions autonomes le soin de gérer les intérêts mis en commun* »²¹⁶ ne pouvait à la vérité, plus s'accommoder des législations financières nationales divergentes. C'est dans cette perspective que la réalisation des missions de la CEMAC²¹⁷ a commandé l'édification d'un arsenal juridique d'accompagnement adapté. Ainsi, l'intégration économique dans l'espace CEMAC a été escortée par une intégration juridique²¹⁸ se traduisant

²¹² BEGNI BAGAGNA, *L'harmonisation des politiques fiscales en zone CEMAC : esquisse de théorie du droit fiscal communautaire*, Thèse de doctorat/Ph.D en droit public, Université de Douala, 2012, p. 6.

²¹³ BILOUNGA (S-T), *Finances publiques camerounaises : budgets-impôts-douanes-comptabilité publique*, Paris, L'Harmattan, coll. Finances publiques, 2021, p. 99.

²¹⁴ KOUA (S-E), « La prescription de la Cour des comptes comme institution Supérieure de contrôle des finances publiques par le droit communautaire aux Etats membres », *RAFiP*, numéro double 03 et 04, 2018, p. 43.

²¹⁵ PEKASSA NDAM (G-M), « Editorial », in *Revue Africaines de Finances Publiques*, n° 1, 2015, p. 9.

²¹⁶ KAMTOH (P), « Le droit comme instrument d'intégration régionale : le cas du droit communautaire CEMAC », article disponible en ligne sur <http://www.parcemotifs.net/snips.php> (page consultée le 27 avril 2024).

²¹⁷ La CEMAC a, entre autres, pour missions : la promotion des marchés nationaux par l'élimination des entraves au commerce intercommunautaire ; la coordination des programmes et stratégies des coopérations et de développement ; le développement de la solidarité des pays membres au profit des régions défavorisées ; l'harmonisation des politiques et des législations des Etats ; la création d'un véritable marché commun africain. La réalisation de ces objectifs n'est possible que si tous les pays membres de la communauté sont astreints au respect de règles juridiques identiques.

²¹⁸ Si l'intégration économique consiste en une unification des politiques conjoncturelles, sectorielles et structurelles sous l'égide d'une autorité supranationale, elle se réalise par le biais d'une intégration juridique qui tend à une unification des politiques législatives dans les matières y relatives. Voir ISSA-SAYEGH (J), « L'intégration juridique des Etats africains de la zone franc », *Pénant*, n° 823, 1997, p. 5.

doublement par l'harmonisation et par l'uniformisation des droits nationaux, qu'il ne paraît pas inutile de distinguer.

Alors que l'harmonisation consiste à effacer les différences entre les législations en les rapprochant, l'uniformisation quant à elle est une méthode plus radicale consistant à écrire et appliquer les textes dans les mêmes termes et conditions d'un pays à l'autre²¹⁹. La CEMAC a opté tant pour la première que pour la seconde : l'uniformisation par les traités et les règlements d'un côté, et l'harmonisation par les directives aux fins d'encadrer les initiatives législatives des Etats membres tout en leur concédant une certaine marge de discrétion d'un autre côté. Cette seconde technique paraît généralement séduisante pour les Etats membres qui peuvent « traduire des préoccupations d'intérêt national tout en gardant les orientations générales des politiques et des actions communautaires »²²⁰. Il a cependant paru curieux que l'adoption de la directive de 2008 relative aux lois de finances devant engendrer l'harmonisation des législations budgétaires et financières des six Etats membres, soit restée à l'état de simple projet jusqu'en 2011.

La trajectoire ayant abouti à l'adoption de cette nouvelle directive relative aux lois de finances n'est pas rectiligne. Jusqu'à la date d'adoption des directive CEMAC de décembre 2011, seul le Gabon avait réalisé la transposition de la directive de 2008 relative aux lois de finances et celle portant règlement sur la comptabilité publique²²¹. Face à ce constat de carence, la Commission de la CEMAC a, non sans fondement²²², fait recours à l'assistance et l'appui technique du département des finances publiques du Fond Monétaire International (FMI), et entrepris un réexamen des directives de 2008. C'est ce travail préalable qui a donné lieu à l'adoption par le Conseil des ministres de la CEMAC de six nouvelles directives le 19 décembre 2011²²³. Bien que portant sur les mêmes matières, avec un contenu quasi identique, les

²¹⁹ FOMETEU (J), « L'OHADA : l'idéologie et le système », in *De l'esprit du droit africain, Mélanges en l'honneur de Paul Gérard POUGOUE*, CREDIJ, Wolters Kluwer, 2014, p. 322.

²²⁰ MEDE (N), *Finances publiques. Espace UEMOA/UMOA*, Dakar, L'Harmattan, 2016, p. 135.

²²¹ C'est l'objet de la loi organique du n° 31/2010 du 21 octobre 2010 relatives aux lois de finances et à l'exécution du budget.

²²² L'article 8 du traité CEMAC révisé prévoit que « la communauté établit toute coopération utile avec les organisations régionales et sous régionales existantes. Elle peut faire appel à l'aide technique ou financière de tout Etat qui l'accepte ou des organisations internationales dans la mesure où cette aide est compatible avec les objectifs définis par le présent traité et les textes subséquents. Des accords de coopération et d'assistance peuvent être signés avec les Etats tiers ou les organisations internationales... »

²²³ Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances ; directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 portant règlement général sur la comptabilité publique ; directive n° 03/11-UEAC-190-CM-22 portant plan comptable de l'Etat ; directive n° 04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat ;

directives de 2011 qui fixent un début de transposition à partir de 2014 prévoient une période de transition de huit à dix ans afin de permettre une mise en œuvre progressive de toutes leurs stipulations. De ce point de vue, ce nouveau cadre harmonisé des finances publiques devient « la matrice de la renaissance du droit et de la gestion financière au service de la promotion économique et financière des Etats »²²⁴ en zone CEMAC.

La question de la transposition de la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances n'est pas nouvelle. S'il est possible d'observer que les recherches récentes ne semblent pas pleinement se pencher sur « *la délicate question* »²²⁵ de l'insertion de cette directive en droit financiers camerounais, il convient de relever l'existence de quelques études s'y rapportant incidemment. Cet acte dérivé a retenu l'attention de la doctrine par ses innovations majeures telles que : le renforcement du contrôle parlementaire des deniers publics²²⁶ ; la consécration du budget programme²²⁷ ; la démocratisation du processus budgétaire²²⁸ ; la juridictionnalisation de la faute de gestion²²⁹ et la prescription d'une Cour des Comptes²³⁰. Elle a, en effet, fait l'objet de plusieurs travaux médiats de la doctrine locale de finances publiques. Une partie de la doctrine a constaté le « *décalage existant entre le Régime financier du Cameroun actuel et la directive CEMAC relative aux lois de finances* »²³¹, « *le Cameroun peine à prendre le train en marche* »²³². A la suite d'un auteur qui pense que « *le Cameroun apparait comme la figure de résistance par excellence, aux changements formels de son contrôle juridictionnel des finances*

directive n° 05/11-UEAC-190-CM-22 relatives aux tableaux des opérations financières de l'Etat (TOFE) ; directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 portant code de transparence et de bonne gouvernance.

²²⁴ MEDE (N), « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances dans l'espace UEMOA », *Afrilex*, Juin 2012, p. 3.

²²⁵ ONDOUA (A), *Etudes des rapports entre le droit communautaire et la constitution en France. L'ordre juridique constitutionnel comme guide au renforcement de l'intégration européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, p. 109.

²²⁶ ANDZOKA ATSIMOU (S), « Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC », *RAFiP*, n° 2, 2017, pp. 252-284.

²²⁷ MONGBAT (A), « Les innovations dans la gestion et la gouvernance des finances publiques des Etats de l'Afrique subsaharienne : le cas du Cameroun », *RAFiP*, n° 11, 1^{er} Semestre, 2022, p. 136.

²²⁸ N'DRI-THEOUA (P), « Le "rééquilibrage" des pouvoirs dans la procédure budgétaire en côte d'ivoire », *Gestion et Finances Publiques*, 5/6, Mai-Juin 2015, p. 135.

²²⁹ PEKASSA NDAM (G), AKONO OLINGA (A), BATIA EKASSI (S), « L'enjeu de l'élargissement de la compétence matérielle du juge des comptes par la faute de gestion en Afrique centrale : le cas du Cameroun », *RFFP*, n° 157, 2022, pp. 75-94 ; OUMAROU (S), « Le Requiem du Conseil de discipline budgétaire et financière à l'aune de la juridictionnalisation de la faute de gestion au Cameroun », *RAFiP*, n° 14, 2nd Semestre, 2023, pp. 150-184.

²³⁰ KOUA (S-E), « La prescription de la Cour des comptes comme institution Supérieure de contrôle des finances publiques par le droit communautaire aux Etats membres », *op. cit.*, p. 57.

²³¹ *Idem*.

²³² KELE (D), « La réforme de la juridiction des comptes sous l'empire de la loi N° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques au Cameroun », *RAFiP*, numéro 9, 1^{er} Semestre, 2021, p. 313.

publiques, conformément aux directives communautaires »²³³, en général et celles relatives aux lois de finances en particulier, certains auteurs ont nié le caractère prescriptif des directives CEMAC en affirmant que ces « directives CEMAC ne doivent pas imposer la forme et les moyens de l'ISC, notamment par la création d'une Cour des comptes »²³⁴. Cette négation d'un caractère normatif aux directives CEMAC ne manque pas d'exagération. Les directives qui portent en elles les germes d'une nécessaire pondération dans leur examen peuvent par maladresse d'interprétation « conduire à une analyse équivoque de la situation »²³⁵ réelle. A contre sens de ces positions doctrinales pessimistes, un auteur est venu à affirmer avec une part d'inexactitude que « par la loi n^o 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, il a également été amorcé la mutation de la chambre des comptes en cours des comptes, pour un meilleur contrôle de la gestion budgétaire, ceci en respect des directives communautaires »²³⁶. La divergence des analyses doctrinales formulées sur l'insertion de la directive de 2011 relative aux lois de finances dans l'ordre juridique camerounais, admet bien une étude tendant à prendre et réexaminer le pouls réel de sa transposition. Le sens des notions transposition, directive et loi de finances méritent ainsi d'être précisés.

La transposition désigne « l'action d'insérer en droit interne les normes communautaires, moyennant les vérifications et remaniements nécessaire » elle désigne principalement les « tâches incombant aux départements ministériels en vue de l'intégration des directives communautaires »²³⁷. C'est dans ce sens qu'elle est appréhendée en zone CEMAC comme « une mesure nationale de mise en œuvre »²³⁸. La transposition des directives est constituée par l'ensemble des opérations juridiques nécessaires à l'intégration d'une directive communautaire dans le droit national. Elle comprend « non seulement la reproduction des termes d'une directive dans le droit interne, mais aussi toute disposition complémentaire, telle que l'amendement ou l'abrogation des dispositions des dispositions nationales incompatibles, qui

²³³ EFANGON (D-Y), *La réforme des juridictions des comptes dans l'espace CEMAC*, Paris, L'Harmattan, coll. Harmattan-Cameroun, 2018, p. 146.

²³⁴ OWONA NDOUGUESSA (F-L), « Le contraste des institutions de contrôle des finances publiques camerounaises », *RAFiP*, numéro 9, 1^{er} Semestre, 2021, p. 285.

²³⁵ LEKENE DONFACK (E-C), « Constitution, Chambre des comptes, comptes publics en droit public financier camerounais », *RAFiP*, n^o 12, second semestre 2022, p. 37.

²³⁶ MOUGNOL A MOUGNOL (S), « Surveillance multilatérale et intégration budgétaire et financière en droit communautaire », *RAFiP*, n^o 12, 2nd Semestre, 2022, pp. 427-428.

²³⁷ CORNU (G) (dir), *Vocabulaire juridique*, 10^{ed.}, Paris, PUF, 2014, p. 1037.

²³⁸ KENFACK (J), *Les actes juridiques des communautés et organisations d'intégration en Afrique Centrale et occidentale*, Thèse de doctorat nouveau régime, Université de Yaoundé, 2003, p. 110.

est nécessaire pour que le droit interne dans son ensemble reflète correctement les dispositions d'une directive »²³⁹.

Adoptées par le Comité des ministres ou le Comité ministériel en vertu de l'article 40 du traité révisé, les directives pourraient être considérées comme des « embryons de règle de droit »²⁴⁰. Suivant l'article 41, en effet, les directives *lient* les Etats membres destinataires quant *au résultat* à atteindre tout en laissant aux instances nationales leur compétence en ce qui concerne la forme et les moyens. La directive constitue donc, si l'on s'en tient à cette définition communautaire, le prototype d'acte juridique conciliant la spécificité de la Communauté et la souveraineté des Etats membres. C'est d'ailleurs dans ce sens que la directive a pu être regardée comme un acte conçu pour « *sauvegarder, au moins en partie, la souveraineté des Etats qui n'auraient pas consenti à l'attribution de certaines compétences à la communauté si ces compétences avaient dû se traduire par l'exercice d'un pouvoir normatif complet* »²⁴¹. Comme le précise Guy ISAAC, « *de même qu'il existe des lois imparfaites, il peut exister des règlements incomplets, c'est-à-dire qui renvoient, explicitement ou implicitement, aux autorités nationales ou communautaires, le soin de prendre des mesures de mises en œuvre* »²⁴². C'est dire que la pratique des règlements ne manque pas d'inconvénients²⁴³. La loi de finances, quant à elle, est ce texte législatif qui détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat²⁴⁴. Dans le cadre de cette étude, elle renverra triplement à la loi de finances de l'année, à la loi de règlement et à la loi de finances rectificative.

A la différence des traités constitutifs et des règlements communautaires, qui s'apparentent aux lois et aux règlements de l'ordre interne et reçoivent une application immédiate et obligatoire de tous leur élément, les directives laissent à chaque Etat la liberté quant aux choix des mesures de transposition et d'application conformes à son système juridique. Sous la seule réserve que les normes internes de transposition reflètent « *l'esprit et la lettre des directives de*

²³⁹ SAURON (J-L), *L'application du droit de l'Union européenne en France*, Paris, La Documentation Française, coll. « Reflexe Europe », 2000, p. 41.

²⁴⁰ BOULOUIS (J), « Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques : les directives », in *Recueil d'études à Charles EISENMANN*, Paris, éditions Cujas, 1977, p. 192.

²⁴¹ *Idem*

²⁴² ISAAC (G), *Droit communautaire général*, 4^e éd., Masson, 2004, p. 126.

²⁴³ A titre d'exemple, le règlement n^o 17/99/CEMAC-20-CM-03 du 17 décembre 1999 portant Charte des Investissements reconnaît aux Etats membres la possibilité de préciser et de compléter, par des réglementations nationales, les dispositions de la Charte sans la contredire. Profitant de cette marge de liberté, les Etats membres ont tous adoptés des lois nationales portant code des investissements qui sont loin d'être identiques.

²⁴⁴ CORNU (G) (dir), *Vocabulaire juridique, op., cit.*, p. 624.

références »²⁴⁵. Les efforts consentis par le Parlement camerounais et l'autorité réglementaire en matière de concrétisation des directives CEMAC de 2011, paraissent assombris par le sort spécifique réservé à la directive relative aux lois de finances. La transposition partielle de cette directive par la loi de 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques laisse en suspens plusieurs problèmes juridiques. Dans le contexte financier camerounais actuel, il est d'abord questionné la possibilité de prendre en compte toutes ses exigences, ensuite l'adéquation de sa procédure de transposition et enfin son incidence sur les finances publiques nationales. Plus simplement, quelle appréciation peut-on effectuer de la transposition de la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances en droit camerounais ? La réponse *a priori* malaisée à cette problématique révèle bien que la transposition de cet acte de droit dérivé CEMAC pose un problème segmenté de plusieurs difficultés. Ainsi, il paraît autorisé de parler d'une équation à plusieurs inconnues ; mais d'une équation somme toute soluble.

L'objet de l'étude apparaît ainsi intéressant à un double titre. Au plan théorique, il s'agit d'une question qui, parce que située à l'interface des ordres juridiques (national) camerounais et (communautaire) CEMAC est d'une actualité constante et sans cesse renouvelée. Elle remet de ce fait au goût du jour, non seulement l'épineux problème de l'harmonisation des comportements des Etats dans tous les domaines, mais surtout leur rôle dans l'application du droit communautaire²⁴⁶. Au plan pratique, cette réflexion permet de vérifier, ou mieux d'éprouver, la pertinence du choix de la voie de l'harmonisation au détriment de celle de l'uniformisation pour adapter le système des finances publiques camerounais aux défis actuels de développement²⁴⁷. La présente réflexion s'inscrit dans le prolongement de la gestion transparente des finances publiques²⁴⁸, qui ont « *pratiquement cessé d'être la chasse gardée* »²⁴⁹ de l'Etat camerounais.

²⁴⁵ MEDE (N), « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *RFFP*, n° 135, 2016, p. 352.

²⁴⁶ RIDEAU (J), « Rôle des Etats membres dans l'application du droit communautaire », *AFDI*, Vol. 18, 1972, pp. 864.

²⁴⁷ DJEYA KAMDOM (Y-G), « L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CEMAC du 19 décembre 2011 », *Gestion et finances Publiques*, n° 1, 2017, p. 116.

²⁴⁸ FERMOSE (J) et NYANGOUE (G-A), « Les sources communautaires UEMOA et CEAMC de la faute de gestion », *RAFiP*, n° 14, 2nd Semestre, 2023, p. 443.

²⁴⁹ SANDIO KAMGA (A-H), « La nature juridique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans les Etats de l'UEMOA et de la CEMAC », *RAFiP*, n° 8, 2nd Semestre, 2020, p. 225.

A l'ère de l'internationalisation ou mieux de la communautarisation²⁵⁰ des finances publiques nationales, il est question de faire le point sur le processus enclenché de transposition de la directive de 2011 relative aux lois de finances en droit camerounais. Fort de l'hypothèse d'une appréciation relative du niveau de transposition de cette directive portant sur les lois de finances, le recours aux méthodes juridique et sociologique, permet de démontrer que cette transposition partiellement effectuée (I) reste totalement espérée (II).

I. UNE TRANSPOSITION PARTIELLEMENT EFFECTUEE

A la différence du Gabon²⁵¹ qui a initialement rejetée l'autorité des directives, le Cameroun a toujours marqué son hospitalité vis- vis des normes d'origine communautaire et des directives en particulier²⁵². La directive qui renvoie « à une méthode législative à double détente combinant l'adoption d'un acte communautaire fixant les objectifs à atteindre et la transposition par un acte national destiné à transformer ces objectifs dans le droit interne »²⁵³ ne saurait être insérée en droit national par elle-même. La double adéquation formelle des bases juridiques de la transposition (A) de la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances a engendré la revalorisation matérielle des finances publiques camerounaise (B).

A. L'adéquation formelle des fondements de la transposition

La communautarisation du droit des finances publiques des Etats de la CEMAC n'est pas sans incidence sur la maîtrise de leurs droits publics financiers. Le Professeur Robert Herzog traduit à juste titre cette réalité en soulignant que : « le changement de perspective est énorme : l'Etat n'est plus la matrice des finances publiques, mais une portion d'un tout qui le dépasse »²⁵⁴. Ce changement a pour conséquence essentielle la bipartition des bases juridiques formelle à la

²⁵⁰ ONDONGO (S-A), « La communautarisation de la politique budgétaire en zone CEMAC », *Cahiers Africains de Droit International*, n° 16, 2021, pp. 41-58.

²⁵¹ La Cour constitutionnelle du Gabon a en effet, à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi n° 01/2010 relatives aux lois de finances et à l'exécution du budget, et sans préciser leur véritable nature, affirmé qu'elles sont des simples « sources d'inspiration » des Etats membres de la CEMAC dans l'élaboration de leurs législations nationales et n'étant « ni des traités ; ni des accords internationaux ; ni l'un des textes constituant le bloc de constitutionnalité » « ne peuvent (...) pas être considérés comme des bases légales au même titre que les textes supranationaux ci-dessus citées ou la loi fondamentale, pour qu'on s'y réfère » (Décision n° 31/CC du 08 octobre 2010 relative au contrôle de constitutionnalité de la loi organique n 31/2010 relatives aux lois de finances et a l'exécution du budget).

²⁵² OUMAROU (S), *L'insertion des normes d'origine externe dans l'ordre juridique camerounais*, Thèse de doctorat/Ph.D, Université de Ngaoundéré, 2020, p. 217. p. 203.

²⁵³ PESCATORE (Pierre), « L'effet direct des directives communautaires, une tentative de démystification », *Rec. Dalloz*, 1980, p. 171.

²⁵⁴ HERZOG (R), « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », *RFFP*, n° 79, 2002, p. 270.

transposition des directives au sein des Etats membres. La transposition de la directive de 2011 relative aux lois de finances a dans ce sens été réalisée au double fondement communautaire et national. L'obligation communautaire (1) additionnée à l'autorisation constitutionnelle (2) de transposition sont au fondement de l'insertion de cette directive en droit camerounais.

1. L'obligation communautaire de transposer la directive

Le fondement de l'obligation de transposer une directive dans l'ordre juridique camerounais est de nature communautaire et non pas constitutionnelle comme en droit français²⁵⁵. A la différence de la primauté ou du rang hiérarchique de directive dans l'ordre juridique national qui n'est pas formulée « de manière claire et précise »²⁵⁶, l'obligation de sa transposition paraît facilement déductible. De la lecture de l'article 41 alinéa 3 du traité CEMAC révisé, les Etats en sont liés « *quant au résultat à atteindre* », mais leurs instances restent compétentes quant aux formes et moyens de transposition. C'est principalement en vertu des stipulations suivant lesquelles « *les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de la Communauté en adoptant toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution d'obligation découlant du présent Traité* », et celle qui commande que « (...) *les actes adoptés par les institutions organes et institutions spécialisées de la communauté (...) sont appliqués dans chaque Etat membre* »²⁵⁷, que la transposition constitue une obligation pour les pouvoirs publics camerounais. A l'appui de ce premier existent deux autres fondements fermes. L'article 10 de la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale stipule que, « *les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de l'Union. Ils s'abstiennent de toute mesure susceptible de faire obstacle à l'application de la présente Conventions et des actes juridiques pris pour sa mise en œuvre* ». Plus injonctive est la stipulation suivant laquelle « *les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de l'Union Monétaire, en adoptant toutes les mesures internes propres à assurer l'exécution des obligations découlant de la présente convention* »²⁵⁸ et ils doivent ensuite et surtout, s'abstenir de « *toute mesure susceptible de faire obstacle à l'application de la présente Convention et des actes juridiques pour sa mise en œuvre* ». Ainsi, l'opération de transposition

²⁵⁵ RIDEAU (J) et PICOD (F), « Article 88-1 », in LUCHAIRE (F), CONAC (G) et PRETOT (X), (dir.), *La constitution de la République française. Analyses et commentaires*, 3^e éd., Paris, Economica, 2009, pp. 1880 et s.

²⁵⁶ TENGO (L), *Droit communautaire général CEMAC*, 1^{er} éd., Paris, Ccinia coomunication, 2013, coll. Sambela, p. 221.

²⁵⁷ Voir. Article 43 du traité révisé de la CEMAC.

²⁵⁸ Article 8 de la convention régissant l'union monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC).

présente un caractère contraignant sur le plan juridique, d'autant plus que les directives lient de plus en plus souvent les Etats membres par des dispositions très précises et inconditionnelles. Cette compétence en ce qui concerne les formes et les moyens n'efface pas le caractère obligatoire des directives.

2. L'autorisation constitutionnelle de transposer la directive

S'il est une question qui a suscité le plus d'attention de la part de la doctrine camerounaise en matière du droit de l'intégration, la question du fondement de l'insertion de ses normes dans l'ordre juridique camerounais est celle-là. A ce propos, le Professeur KOMBI a opiné qu'au Cameroun comme dans plusieurs Etats francophone le constituant « *ne s'est véritablement soucié de la question de savoir comment pouvait être concilié le principe de la souveraineté nationale (...) et les limitations de souveraineté procédant notamment du dessaisissement, par les Etats de leurs compétences monétaires au profit d'une organisation internationale* »²⁵⁹. C'est dans cette perspective que le Professeur Alain Didier OLINGA a questionné « le fondement juridique de la pratique conventionnelle camerounaise en matière de traités d'intégration et de droit uniforme »²⁶⁰, et le Doyen Alain ONDOUA a affirmé qu'en la matière, le Cameroun est même « relativement en retrait »²⁶¹ par rapport aux Etats de la sous-région. Ce doute relatif à l'existence d'une « onction constitutionnelle »²⁶² de l'insertion du droit primaire CEMAC ne saurait être transposé à la directive, qui constitue la catégorie d'acte dérivée la plus utilisée. L'article 45 de la Constitution de 1996, qui dispose que « *les traités et accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle de lois, (...)* », constitue un fondement souple à l'incorporation des normes primaires CEMAC, dans la mesure où, c'est de la souplesse ou de la rigidité de cette procédure d'incorporation que dépend « l'intensité d'imprégnation du droit interne par le droit

²⁵⁹ MOUELLE KOMBI (N), « Aspect juridique d'une union monétaire : l'exemple de l'union monétaire de l'Afrique centrale », *Afrilex*, n° 4, 2004, p. 116.

²⁶⁰ OLINGA (A-D), « Réflexion sur le droit international, la hiérarchie des normes et l'office du juge au Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 63, Edition spéciale, 2005, p. 10.

²⁶¹ ONDOUA (A), « Le Cameroun à l'épreuve de l'intégration sous régionale en Afrique Centrale », in *Entre les ordres juridiques, Mélanges en l'honneur du Doyen François Hervouet*, Poitiers, LGDJ, coll. Mélanges, 2015, p.414 ; ONDOUA (A), « Le droit international dans la constitution camerounaise », ATANGANA AMOUGOU (J-L), (dir.), *Le Cameroun et le droit international, colloque de Ngaoundéré*, Paris, Pédone, 2014, p. 307.

²⁶² PRISO ESSAWE (S-J), « Fondements constitutionnels de l'intégration régionale en Afrique : De l'opérationnalité du concept d'"Unité africaine" », in *(UNU-CRIS), 2014, disponible en ligne sur www.cris.unu.edu* page consultée le 27 avril 2024, p. 15.

exogène »²⁶³. Ce fondement adapté à l'insertion des normes primaires CEMAC est implicite et *a fortiori* adéquat à la transposition de la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances.

L'autorisation constitutionnelle de transposer cette directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances ainsi déclinée, est sans préjudice de la désignation ou de la détermination de l'organe nationale devant y procéder. Le Parlement ne constitue pas l'organe étatique exclusivement apte à transposer cet acte dérivé à portée budgétaire et financière, tant au regard du droit de la Communauté que de l'ordre juridique camerounais. Si le premier laisse la liberté de choix quant au moyen et à la modalité de transposition, le second se cantonne à en fixer implicitement l'autorité par rapport aux lois.

Dans ce sens, l'article 8 paragraphe 2 de la Convention régissant l'Union Economique d'Afrique Centrale précise expressément que « *les organes de l'Union Economique et les institutions spécialisées de celle-ci doivent édicter, dans l'exercice des pouvoirs normatifs que la présente convention leur attribue, des prescriptions minimales et des réglementations cadres qu'il appartient ensuite aux Etats membres de compléter en tant que de besoin, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ». L'article 45 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 en attribuant une « *autorité supérieure à celle des lois* », à toutes les normes d'origine externe insérées²⁶⁴ autorise à affirmer que l'exercice de transposition de la directive CEMAC de 2011 pourrait être réalisé concurremment par le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire²⁶⁵.

La préséance qu'a eu le Parlement sur l'autorité réglementaire dans la transposition de cet acte dérivé de 2011 a eu pour fondement la répartition des compétences constitutionnelles classique entre les pouvoirs exécutif et législatif, telle qu'elle est organisée par la Constitution. La matière financière et budgétaire en cause ressortissant du domaine de la loi tel que posée à l'article 26 alinéa 2 de la loi constitutionnelle de 1996 prédestinait à une transposition législative. Bien mieux, un garde-fou au dépouillement des compétences traditionnelles du Parlement par le pouvoir exécutif dans la conduite des relations extérieures a été institué par le constituant.

²⁶³ BERRAMDANE (A), *La hiérarchie des droits. Droits internes et droits européen et international*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2002, p. 15.

²⁶⁴ OUMAROU (S), *L'insertion des normes d'origine externe dans l'ordre juridique camerounais*, *op. cit.*, p. 217.

²⁶⁵ La dichotomie domaine de la loi et domaine réglementaire telle que posée par les articles 26 et 27 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, cède ainsi le pas à une intervention conjointe des organes des pouvoirs exécutif et législatif aux fins de transposer les directives de la CEMAC en droit camerounais.

L'article 43 connexe à l'article 45 constitue le siège de cette précaution en précisant que : « *le Président de la République (...) ratifie les traités et accords internationaux. Les traités et accords internationaux qui concernent le domaine de la loi (...), sont soumis, avant ratification, à l'approbation en forme législative par le Parlement* ». De cette disposition, il peut être inféré que la compétence pour transposer la directive CEMAC de 2011 portant sur les lois de finances incombait prioritairement, au vu de son objet, au Parlement²⁶⁶. Ainsi, c'est à bon droit que ce dernier est intervenu, non sans retard, pour transcrire cette directive dans la loi de 2018 portant régime financier de l'Etat. L'alternative ouverte²⁶⁷ dans la transposition des directives a par ailleurs permis au pouvoir exécutif de participer incidemment à l'exercice de son internalisation.

Fort de cette alternative constitutionnelle, le législateur camerounais a transposé cette directive CEMAC le 11 juillet 2018 et l'autorité réglementaire est venue incidemment en repreciser certaines stipulations. La lecture combinée de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques et le décret n°2020/375 portant règlement général de la comptabilité publique permettent de constater que la transposition effectuée de cette directive dans le droit public financier camerounais a eu pour conséquence visible la revalorisation matérielle de ce dernier.

B. La revalorisation matérielle du droit public financier camerounais.

Les insuffisances relevées dans la législation camerounaise de finances publiques commandaient des solutions juridiques adéquates²⁶⁸. Une double batterie de mesure a été prise au niveau national en 2007 et en niveau communautaire en 2008. C'est dans ce contexte de recherche d'une gestion prudente et rationnelle des ressources publiques qu'en zone CEMAC l'objectif sera poursuivi, entre autres, au travers de la directive de 2011 relative aux lois de finances. Ce texte qui impose aux Etats une certaine discipline dans la gestion des finances

²⁶⁶ OUMAROU (S), « L'équilibre des pouvoirs et la répartition des compétences en matière de conclusion des traités dans les Etats d'Afrique francophone. Du rendez-vous manqué à la rencontre fertile », *European Scientific Journal*, vol. 15, n° 32, 2019, pp. 12-17.

²⁶⁷ Suivant l'objet d'intervention de la directive en cause, le Parlement ou le Gouvernement peut être mis à contribution. C'est la dichotomie domaine de la loi/ domaine réglementaire qui constitue la clé de répartition des compétences entre ces deux organes constitutionnels en matière de transposition des directives.

²⁶⁸ Le Professeur BIAKAN relève clairement ces insuffisances lorsqu'il affirme que très tôt ce régime de 2007 va commencer à « *montrer les signes d'un essoufflement du mécanisme qui s'avère vite inopérant* ». Voir BIAKAN (J), « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'Etat », in ONDOA (M) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan-Cameroun, 2010, p. 9.

publiques et vise à renforcer l'efficacité de la dépense publique²⁶⁹ a eu une incidence certaine sur le droit public financier camerounais dans son ensemble. Si les mutations²⁷⁰ ou innovations portant sur le droit de la comptabilité²⁷¹ sont non négligeables²⁷², celles relatives au droit budgétaire (1) et au droit de la responsabilité des gestionnaires publics paraissent plus saillantes (2).

1. La revalorisation du droit budgétaire

Le droit budgétaire est appréhendé comme « *l'ensemble des règles juridiques déterminant la structure, le contenu ainsi que l'élaboration des budgets des personnes de droit publics* »²⁷³. « *Droit fondamentalement politique et naturellement économique* »²⁷⁴, il constitue l'une des matières les plus affectées par les innovations et rénovations de la directive CEMAC relative aux lois de finances de 2011. Outre la réitération de la « *gestion axée sur les résultats* »²⁷⁵, qui s'est imposée en Afrique francophone comme une exigence essentielle de la modernisation des finances publiques²⁷⁶, la directive transposée irrigue l'ensemble du droit budgétaire camerounais.

La transposition de cette directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances a conféré un visage nouveau aux principes et normes de droit budgétaire en vigueur au Cameroun. La préparation du budget étant « *une étape fondamentale dans la minimisation des risques*

²⁶⁹ KWABOU (S), « L'influence du droit communautaire sur les finances publiques nationales : le cas des Etats de la Communauté économique et monétaire des Etats de l'Afrique Centrale », *Revue de droit international et de droit comparé*, 2013, n° 3, p. 369.

²⁷⁰ FERMOSE (J) et NYANGOUE (G-A), « Les sources communautaires UEMOA et CEMAC de la faute de gestion », *op. cit.*, p.440.

²⁷¹ Celui-ci renvoie à « l'exécution et le contrôle des budgets ». Voir MOLINIER (J), « Droit budgétaire (définition et source) », in PHILIP (L), (dir.), *Dictionnaire Encyclopédique de Finances Publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 661.

²⁷² L'article 67 de la directive qui prescrit l'instauration d'un compte unique du trésor a été pleinement transposé par la loi de 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques. La reconduction de cette obligation en droit camerounais vise à « garantir un certain équilibre dans la répartition des ressources et la redistribution des ressources publiques » voir GLOUX (O), « Les relations de trésorerie Etat-collectivités locales » *Gestion et finances publiques*, n° 11, novembre 2009, p. 864.

²⁷³ MOLINIER (J), « Droit budgétaire (définition et source) », *op. cit.*, p. 661.

²⁷⁴ HERTZOG (R), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », *Revue française d'administration publique*, n 117, 2006/1, p. 16.

²⁷⁵ ENGOUTOU (J-L), NGUECHE (S) et MBALLA ELOUNDOU (A-C), « La responsabilité financière des ordonnateurs en droit public camerounais », *RFFP*, n° 157, 2022, p. 95.

²⁷⁶ BOUVIER (M), « Un monde en transition : une nouvelle gouvernance financière publique et nouveau contrat social » Préface in MEDE (N) (dir.), *La LOLF dans tous ses états, Actes du colloque national des 13 et 14 janvier 2015*, Cotonou, Centre des Publications Universitaires, pp. 7-15.

budgétaires au regard de la prépondérance du pouvoir exécutif dans sa mise en œuvre »²⁷⁷, les innovations transposées de la directive de 2011 y sont relatives. S'il reste tout de même constant que « *c'est le Gouvernement via le projet de loi de finances et l'administration qui conserve la main* »²⁷⁸, il n'en demeure pas moins inexact que la place du Parlement se trouve reconfigurée. Au-delà de la confirmation de certains principes budgétaires, il est dorénavant instauré le principe de la sincérité budgétaire. L'article 4 de la loi de 2018 embelli de 9 alinéas rappelle les principes budgétaires classiques de l'annualité, de l'unité budgétaire, tout en ajoutant les principes de sincérité, de transparence et d'objectivité. L'article 6 alinéa 1 de ce texte législatif camerounais rappelle le principe de l'universalité budgétaire. Plus innovant est le nouveau régime de la politique budgétaire.

En matière de politique budgétaire, l'article 7 de la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances décrit les grandes orientations de la politique budgétaire des Etats qui doivent être établies et financées dans les conditions qui garantissent la soutenabilité de l'ensemble des finances publiques. Les problématiques de politiques budgétaires étant devenues plus complexes qu'auparavant, elles nécessitent désormais une analyse multidimensionnelle prenant en compte l'ensemble des paramètres de l'environnement économique, social et institutionnel²⁷⁹. Elles doivent consister à conjurer des déficits budgétaires qui constituent la traduction du lien indélébile existant entre le droit budgétaire et l'économie²⁸⁰. La convention régissant l'UEAC dont la directive opère concrétisation, prévoit dans ce sens que « *les Etats membres s'interdisent tout déficit excessif. Ils s'astreignent à respecter une discipline budgétaire (...)* ». La stipulation de la directive de 2011 suivant laquelle « *les budgets des administrations publiques, notamment celui de l'Etat et des autres personnes morales de droit public, doivent être établis et financés dans les conditions qui garantissent la soutenabilité de l'ensemble des finances publiques* » correspond mot pour mot à sa transposition réalisée par l'article 9 alinéa 1. Le déficit étant une constante dans les opérations budgétaires, « *les*

²⁷⁷ GUESSELE ISSEME (L-P), « Les risques budgétaires dans le droit des finances publiques des Etats de la CEMAC », *RAFiP*, n° 14, 2nd Semestre, 2023, p. 16.

²⁷⁸ GUENE (C), « Le point de vue d'un parlementaire », *RFFP*, n° 133, 2016, p. 145.

²⁷⁹ BOUTHEVILLAIN, DUFRENOT (G), FROUTE (Ph) et PAUL (L), *Les politiques budgétaires dans la crise*, Bruxelles, De Boeck Supérieur, 2013, p. 6.

²⁸⁰ BATIA EKASSI (S), « Les déficits budgétaires en Afrique noire ; une analyse à partir des Etats de la CEMAC et de l'UEMOA », *RAFiP*, n° 12, 2nd Semestre, 2022, p. 282.

politiques de gestion des risques budgétaires doivent ainsi reposer sur des objectifs de déficit garantissant, à moyen terme, la soutenabilité des finances publiques »²⁸¹.

Bien mieux est le régime du cadrage budgétaire tel que contenu à l'article 8 de l'acte dérivé CEMAC qui est fidèlement transposée à l'article 10 alinéa 1 du régime financier de 2018. Il est formulé comme suit : « *chaque année le gouvernement établit un cadre budgétaire à moyen terme définissant, en fonction d'hypothèses économiques réalistes. L'évolution sur une période de trois ans (...)* ». Bien que la seule valeur informative du budget de programme soit son principal handicap²⁸², il offre plus de clarté et de visibilité au Parlement dans l'examen du projet de loi de finances initiale. En outre, le législateur camerounais se montre plus exigeant dans la transposition de l'article 9 de la directive de 2011. Si elle prévoit que « *chaque année avant le 1^{er} août, le Gouvernement transmet au parlement les documents de cadrage budgétaire à moyen terme définis à l'article ci-dessus accompagnés d'un rapport sur la situation macroéconomiques d'un rapport sur l'exécution du budget de l'exercice en cours* », le législateur camerounais prévoit que « *chaque année avant le 1^{er} juillet, le Gouvernement transmet au parlement les documents de cadrage budgétaire (...)* »²⁸³ ; sur la base desquels « *le parlement organise un débat d'orientation budgétaire, en séance publique, mais sans vote* »²⁸⁴. Cette réduction du délai de transmission des documents de cadrage budgétaire participe du renforcement des pouvoirs du Parlement²⁸⁵.

La transposition de l'exigence de cadrage macroéconomique par l'article 10 de la loi de 2018 portant régime financier repositionne le Parlement en organisant un cadre concerté d'élaboration du budget. Ainsi « *le Parlement est pour la première fois associé en amont à l'occasion d'un débat budgétaire* »²⁸⁶. En effet, le cadrage macroéconomique et budgétaire consiste à actualiser les prévisions de clôture des agrégats macroéconomiques de l'année N et à produire les prévisions sur les trois années à venir de ces mêmes agrégats ainsi qu'à déterminer les différentes ressources et les emplois dont peut disposer le Gouvernement durant cette

²⁸¹ GUESSELE ISSEME (L-P), « Les risques budgétaires dans le droit des finances publiques des Etats de la CEMAC », *op. cit.*, p. 15.

²⁸² *Ibid.*, p. 14.

²⁸³ Article 11 alinéa 1 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques

²⁸⁴ *Ibid.*, alinéa 2

²⁸⁵ ANDZOKA ATSIMOU (S), « Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC », *op. cit.*, p. 252.

²⁸⁶ BEGNI BAGAGNA, « Les perspectives du budget programme au Cameroun », *Revue communautaire de droit et des affaires*, n° 2, Avril-Mai-Juillet 2013, pp. 19-31.

période. L’affinement de ces documents de cadrage macroéconomiques et budgétaires sollicite l’aide politique du Parlement dans le cadre du débat d’orientation budgétaire (DOB). L’organisation de ce débat entre parlementaires et membres du Gouvernement ne manque pas d’utilité. A la vérité, associer le Parlement aux choix et orientations budgétaires envisagés par le Gouvernement²⁸⁷ permet de désamorcer à l’avance toute opposition ou controverse au moment de l’adoption de la loi de finances de l’année. Plus exactement, « *l’objectif recherché, par l’institutionnalisation de ce débat d’orientation budgétaire est de faire consentir un droit de regard par le Gouvernement au Parlement* »²⁸⁸. Si nonobstant cette importante innovation « *la prééminence gouvernementale est restée intacte* »²⁸⁹, il reste que le rôle du Parlement a pris une épaisseur non négligeable.

Suivant l’énoncé de la norme communautaire, le législateur camerounais prescrit que désormais est joint au projet de loi de finances « *un rapport identifiant et évaluant les principaux risques budgétaires* »²⁹⁰. La déclaration sur les risques budgétaires est un document qui présente les risques auxquels sont exposées la mobilisation des ressources et l’exécution des dépenses du budget de l’Etat. Les risques budgétaires sont publiés, annexés aux documents budgétaires ou intégrés dans un des documents budgétaires « *accompagné d’un nombre important de documents d’information* »²⁹¹. Cette communication du rapport identifiant et évaluant les risques budgétaires obéit en réalité à la l’exigence de transparence dont est astreint l’Etat Camerounais au regard des normes financières CEMAC. En effet, la « *nouvelle orthodoxie impose d’intégrer la moralisation dans le maniement des fonds publics et la libéralisation dans l’accessibilité des documents financiers* »²⁹².

Cette revalorisation matérielle de la procédure budgétaire constitue une véritable évolution par rapport à l’état du droit antérieur. En effet, sous l’empire de l’ordonnance de 1962, le projet de

²⁸⁷ GICQUEL (J), « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et formes budgétaires », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 10.

²⁸⁸ GUESSELE ISSEME (L-P), « Les risques budgétaires dans le droit des finances publiques des Etats de la CEMAC », *op. cit.*, p. 21.

²⁸⁹ N’DRI-THEOUA (P), « Le “rééquilibrage” des pouvoirs dans la procédure budgétaire en côte d’ivoire », *op. cit.*, p. 135.

²⁹⁰ Article 15 alinéa 1 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l’Etat et des autres entités publiques

²⁹¹ TALLINEAU (L), « Les distinctions liées aux caractères obligatoires des documents accompagnant le projet de loi de finances de l’année », in BECK (B) et VEDEL (G), (dir.), *Etudes de finances publiques, Mélanges en l’honneur de Monsieur Le Professeur Paul-Marie GAUDEMET*, Paris, Economica, 1984, p. 153.

²⁹² GUESSELE ISSEME (L-P), « L’exigence de transparence dans les finances publiques les Etats de la CEMAC », in MEDE (N) et DEBENE (M), (dir.), *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locale, Mélanges en l’honneur de DIARRA Eloi et YONABA Salifou*, Dakar, L’Harmattan, 2021, p. 32.

loi de règlement relevait de la catégorie des documents qui accompagnaient le projet de la loi de finances initiale et était déposé au même moment que ce dernier²⁹³. Cette loi bilan n'était qu'une pièce annexée au projet de loi de finances de l'année²⁹⁴. L'article 57 alinéa 3 de la loi de 2018 dispose dans ce sens que « *le projet de loi de finances ne peut être mis en discussion devant une chambre du Parlement avant le vote par celle-ci (...) du projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de discussion dudit projet de loi de finances* ». Ainsi, la transposition de cet acte de 2011 a organisé une séparation des examens de la loi de règlement et de la loi de finances. A la lecture combinée des articles 13 et 21 de loi de 2018, les projets de loi de règlement ne sont plus annexés aux projets de lois de finances de l'année. Cette obligation d'examiner la loi de règlement de l'année antérieure préalablement à toute discussion et/ou vote du projet de loi de finances de l'exercice N+1 ne manque pas de pertinence pour les membres du Parlement. En effet, les parlementaires auront une meilleure visibilité et lisibilité sur les politiques publiques, clairement définies dans le nouveau projet de loi de finances. Bien plus, ils pourront contrôler l'année N-1 avant d'envisager les crédits et les objectifs proposés pour l'année à venir, sur la base des réalisations concrètement effectuées. Ce qui traduit bien la revalorisation de la loi de règlement éprouvée dans la pratique parlementaire²⁹⁵.

Bien mieux, « *la procédure établie sur une période relativement longue, par laquelle différentes autorités vont, par leur intervention, permettre à un texte de devenir la loi de finances de l'Etat* »²⁹⁶ se trouve irriguée par les exigences liées à la précaution budgétaire dans l'espace francophone. L'engagement de la CEMAC dans une dynamique d'harmonisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques aux fins de les moderniser et de les rendre plus transparents, d'un côté, de permettre la comparaison des données financières publiques et partant un meilleur suivi des politiques économiques, budgétaires et financières des Etats membres d'un autre côté, a entraîné la revalorisation du droit budgétaire camerounais. Il n'en va pas différemment du droit de la responsabilité des gestionnaires publics qui se trouve également revalorisé.

²⁹³ Article 50 et 52 de l'ordonnance du 07 février 1962.

²⁹⁴ TOGOLO (O), « A propos de la loi de règlement du budget », *Miroir du Droit*, n° 1/2021, p. 101.

²⁹⁵ KOUA (S-E) « La réforme du contrôle parlementaire des finances publiques dans le Régime financier de l'Etat et des autres entités publiques de 2018 au Cameroun », *RAFiP*, n° 12, 2nd Semestre, 2022, p. 268

²⁹⁶ QUEROL (F), *L'élaboration de la loi de finances*, Paris, Economica, coll. Poche Finances publiques, 1998, p. 7.

2. La revalorisation du droit de la responsabilité des gestionnaires

La responsabilité financière²⁹⁷ des gestionnaires publics reste un peu partout une préoccupation majeure²⁹⁸. L'impératif d'une plus grande responsabilisation et responsabilité des acteurs du système financier public est d'ordre catégorique²⁹⁹. L'implémentation dans la réalité publique d'une culture de la performance³⁰⁰ s'accommode bien d'un régime de responsabilité pour chacun des agents publics impliqués dans la chaîne d'exécution financière. C'est fort de cette nécessité que « *sous l'impulsion des normes budgétaires* »³⁰¹ et financières, le droit camerounais de la responsabilité des gestionnaires publics, dans la continuité de la législation CEMAC de 2008³⁰² prévoit une réédition des comptes dans la cadre d'un triple contrôle administratif, parlementaire et juridictionnel. Cette trilogie du contrôle commandée par la directive de 2011 a été fidèlement retranscrite dans loi n° 2018/012 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques en ces termes : « *les opérations relatives à l'exécution des lois des finances sont soumises à un triple contrôle : administratif, parlementaire et juridictionnel* »³⁰³.

L'une des incidences majeures de la transposition législative de la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances est la revalorisation du droit camerounais de la responsabilité des gestionnaires publics. Corollaire de la gestion publique, la responsabilité est un principe fondamental de la gouvernance des affaires publiques³⁰⁴. Au Cameroun, elle procède de l'exigence de reddition des comptes initialement consacrée lors de l'accession à la souveraineté

²⁹⁷ Elle est entendue au sens de « l'ensemble des mécanismes pouvant obliger les gestionnaires publics à répondre de leurs agissements et se rattachant à la méconnaissance des règles relatives à l'utilisation de l'argent public ». Voir GAULLIER-CAMUS (F), *La responsabilité financière des gestionnaires publics*, Thèse de Doctorat en droit, Université de bordeaux, 2018, p. 37.

²⁹⁸ MEL (A-P), « La responsabilité financière des ordonnateurs dans le cadre harmonisé des finances publiques de l'espace UEMOA », *RAFiP*, n° 14, 2nd Semestre, 2023, p. 79.

²⁹⁹ GUESSELE ISSEME (L-P), « Les risques budgétaires dans le droit des finances publiques des Etats de la CEMAC », *op. cit.*, p. 31.

³⁰⁰ MACLET (J-C), *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, p. 1.

³⁰¹ GUIGUE (A), « L'enseignement et la recherche des finances publiques dans les pays anglo-saxons », *RFFP*, n° 133, 2016, p. 61.

³⁰² L'article 51 de la directive CEMAC n° 1/08-UEAC6190-CM-17 de 2008 relative aux lois de finances dans les pays de la CEMAC, stipulait que « *les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à un triple contrôle, administratif, juridictionnel et parlementaire, dans les conditions définies par la directive sur le règlement général de la comptabilité (...)* ».

³⁰³ Article 83 alinéa 1 de ce texte législatif financier de 2018.

³⁰⁴ PEKASSA NDAM (G-M), « La responsabilité financière des gestionnaires publics au Cameroun », in DAMAREY (S) (dir), *La responsabilité financières des gestionnaires publics. Approches internationales*, Paris, éd., Mare et Martin, coll. Droit et gestions publiques, mai 2023, p. 116.

internationale³⁰⁵ et martelée dans la loi de 2018 transposant de la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances. La relative stabilité des mécanismes non-juridictionnels par opposition à l'évolution des mécanismes juridictionnels³⁰⁶, suggère que seuls les seconds méritent attention dans le cadre de cette recherche³⁰⁷. La rénovation du droit de la responsabilité juridictionnelle des gestionnaires a comme axe principal, le contentieux de la faute de gestion. Il paraît utile de présenter l'état du droit antérieur en la matière avant l'examen de la juridictionnalisation de cette faute conjointement administrative et financière³⁰⁸ : « *L'existence d'un préjudice financier causé à la caisse publique n'est pas un critère dirimant pour caractériser la faute de gestion donnant lieu à la mise en jeu de la responsabilité financière d'un gestionnaire* »³⁰⁹.

Avant la survenance de la directive de 2011, le droit financier camerounais était imprégné d'incomplétude et d'imprécision quant à l'énumération des éventuels sujets financièrement responsables. Le législateur désignait, en effet, comme passible de la sanction d'amende en raison de la commission de fautes de gestion, « *tout agent de l'Etat, d'une collectivité publique locale, d'un établissement ou organisme public ou parapublic ayant la qualité d'administrateur de crédits, tout commissaire aux comptes, censeur ou commissaire du gouvernement auprès d'une entreprise d'Etat quel qu'en soit le statut* »³¹⁰. Ce projecteur de la responsabilité exclusivement braqué sur l'administrateur des crédits portait en lui-même les germes de l'injustice, et paralysait les exigences d'une « *bonne administration de la justice* »³¹¹. Il ne prenait pas en compte tous les acteurs de la chaîne d'exécution financière d'une part, et laissait la compétence de sanctionner ces fautes financières exclusivement à un organe de nature

³⁰⁵ Cf. art. 68 et suivants, Ordonnance n° 62/0F/4 du 7 février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République fédérale du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant. En France cette exigence date de la fin de l'Ancien régime : art. 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

³⁰⁶ PEKASSA NDAM (G-M), « la responsabilité financière des gestionnaires publics au Cameroun », *op. cit.*, p. 131.

³⁰⁷ Au-delà de la raison objective de cette orientation, existe le choix arbitraire de vouloir scruter la rénovation du régime juridictionnel de la responsabilité des agents publics. C'est à juste titre qu'il a été relevé que « l'intérêt de la doctrine semble être porté sur le contrôle juridictionnel des finances publiques (...) ». Voir HAMADOU (A), « La doctrine ouest africaine francophone en finances publiques », *RFFP*, n° 164, 2023, p. 209.

³⁰⁸ MAL BOUBA (A), « La faute de gestion devant le Conseil de discipline budgétaire et financière au Cameroun », *RAFiP*, numéro 9, 1^{er} Semestre, 2021, pp. 350-372.

³⁰⁹ MEDE (N), « La responsabilité financière des gestionnaires publics au Bénin », in DAMAREY (S), *La responsabilité financière des gestionnaires publiques. Approches internationales*, *op. cit.*, p. 73.

³¹⁰ Art. 1^{er} de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'Etat, modifiée par la loi n° 76/4 du 8 juillet 1976 (ci-après loi n° 74/18).

³¹¹ NGUIMFACK VOULO (T), « La bonne administration de la justice dans la fonction juridictionnelle de la Chambres des Comptes de la Cour Suprême du Cameroun », *RAFiP*, n° 11, 1^{er} Semestre, 2022, pp. 139-163.

administrative : le Conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF). Fort heureusement ces anomalies du droit de la responsabilité seront réparées sous l'impulsion de la transposition de la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances.

Le mérite de cette revalorisation revient exactement à l'article 74 de la directive CEMAC qui stipule qu' « *en cas de faute de gestion telle que définie à l'article 75 de la présente directive, tous les ordonnateurs encourent, en raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution de chaque Etat, sans préjudice des sanctions prononcées par la Cour des Comptes. Les contrôleurs financiers peuvent également être poursuivis et sanctionnés si les infractions commises par l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés ont été rendu possible par une défaillance des contrôles dont ils ont la charge* ». La fidélité de la transposition de cette stipulation a pour conséquence l'enrôlement de tous les acteurs de la chaîne d'exécution financière dans la catégorie des potentiels auteurs et justiciables pour faute de gestion. La loi de 2018 portant régime financier dispose dans ce sens que les ordonnateurs et les contrôleurs financiers encourent des sanctions, pour fautes de gestion, dans l'exercice de leurs attributions³¹² ; de surcroît, « *tout agent d'une entité publique, tout représentant, administrateur ou agents d'organismes soumis à un titre quelconque au contrôle de la juridiction des comptes et toute personne à qui est reproché un des faits énumérés à l'article 88 ci-dessous* »³¹³. En plus de cette extension du régime des potentiels auteurs et justiciables de la faute gestion, la transposition législative a organisé sa juridictionnalisation.

La mise en œuvre juridictionnelle de la responsabilité des gestionnaires publics ne s'apparente plus à une chasse gardée de la juridiction administrative. La juridiction financière y aurait désormais sa place, et le point décisif de l'évolution remonte à la transposition de 2018.

En effet, aux termes de la loi n° 2018/012, « *la juridiction des comptes* » a pour mission, entre autres, « (...) *de juger les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables publics* », « *de contrôler la légalité financière et la conformité budgétaire de toutes les opérations de dépenses et de recettes de l'Etat. A ce titre, elle constate les irrégularités et fautes de gestion commises par les agents publics et fixe, le cas échéant le montant du préjudice qui en résulte pour l'Etat. Elle peut en outre prononcer des sanctions (...)* »³¹⁴. De manière plus précise, l'article 87 de cette loi rend passibles de sanctions prononcées par la Juridiction des comptes,

³¹² Art. 87 al 1 et 2 de la loi n° 2018/012.

³¹³ Art. 87 al 3 de la même loi.

³¹⁴ Art. 86 de la loi n° 2018/012.

pour fautes de gestion, tous les ordonnateurs, les contrôleurs financiers, de même que tout agent d'une entité publique, tout représentant ou administrateur. On a pu y voir un élargissement apprécié des compétences de la Chambre des comptes³¹⁵, son enjeu mis en exergue³¹⁶, tandis qu'il justifiait la suppression suggérée du CDBF³¹⁷, ou mieux encore, son requiem³¹⁸. L'obligation de rendre compte étant consubstantielle à la gestion des deniers publics³¹⁹, la transposition de la directive CEMAC a engendré une profonde « *réforme de la juridiction des comptes* »³²⁰. Sous l'empire de la loi N° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, transposant cette directive en droit financier camerounais, il convient de relever quelques transformations subies par la juridiction des comptes. Il s'agit de l'affirmation de l'indépendance³²¹ ; de la consécration de l'autonomie³²², et de l'intensification des missions non juridictionnelles par la certification des comptes, l'assistance du Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances, également « *le contrôle de la légalité et la conformité budgétaire de toutes les opérations de dépenses et de recette de l'Etat, évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'emploi des fonds publics au regard des objectifs fixes, des moyens utilisés et des et des moyens obtenus ainsi que de la pertinence et la fiabilité des méthodes, indicateurs et données permettant de mesurer la performance des politiques et administrations publiques* »³²³. La densification des compétences du juge des comptes ainsi organisée du fait de la transposition du texte CEMAC contribue fortement à la réduction de l'impunité juridictionnelle des ordonnateurs devant le juge des comptes. Cependant, cette revalorisation observée du droit public financier ne devrait pas occulter les manquements et insuffisances qui augurent à la vérité, une transposition totalement espérée.

³¹⁵ BATIA EKASSI (S), *L'institution Supérieure de Contrôle des finances publiques au Cameroun*, thèse doctorat/Ph.D en droit public, Université de Yaoundé II, 2019, p. 75.

³¹⁶ PEKASSA NDAM (G), AKONO OLINGA (A), BATIA EKASSI (S), « L'enjeu de l'élargissement de la compétence matérielle du juge des comptes par la faute de gestion en Afrique centrale : le cas du Cameroun », *op. cit.*, p. 75.

³¹⁷ NGO MOMASSO (M), *Le contentieux des gestionnaires des deniers publics en droit public financier au Cameroun*, Thèse de doctorat/Ph.D en droit, Université de Yaoundé II, 2019, p. 250.

³¹⁸ OUMAROU (S), « Le Requiem du Conseil de discipline budgétaire et financière à l'aune de la juridictionnalisation de la faute de gestion au Cameroun », *op. cit.*, pp. 150-184.

³¹⁹ BEGNI BAGAGNA, « Le principe de transparence dans les finances publiques des Etats membres de la CEMAC », *op. cit.*, p. 211.

³²⁰ KELE (D), « La réforme de la juridiction des comptes sous l'empire de la loi N° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques au Cameroun », *op. cit.*, pp. 300-320.

³²¹ Article 86 alinéa 2 : « elle [la juridiction] est indépendante par rapport au gouvernement et au parlement ».

³²² Article 86 alinéa 2 : « [la juridiction] est autonome dans l'exercice de ses attributions ».

³²³ Article 86 alinéa 3.

II. UNE TRANSPOSITION ESPEREE

Le retard accusé par le Cameroun dans la procédure de transposition de la directive CEMAC relative aux lois de finances n'a malheureusement pas servi à la réalisation d'une concrétisation complète et précise. La lecture combinée de cet acte dérivé de 2011 avec les dispositions de la loi de n^o 2018/012 engendre un certain malaise. Plus exactement, la loi de transposition de la directive de 2011 laisse un goût d'inachevé au regard de certains points de résistances observés. L'accomplissement de l'exigence supranationale de transposition des stipulations y relatives reste dans cette perspective fortement espérée. Cette transposition inachevée (A) devrait alors être parachevée (B) pour éviter de mettre le Cameroun en porte à faux avec les exigences communautaires.

A. Une transposition inachevée

L'examen de la transposition des directives CEMAC de 2011 en général et celle relatives aux lois de finances a permis à une partie de la doctrine d'affirmer que « *le Cameroun apparaît comme la figure de résistance par excellence, aux changements formels de son contrôle juridictionnel des finances publiques, conformément aux directives communautaires* »³²⁴. Il ne semble pas exagéré de considérer qu'en matière financière, l'intégration du droit communautaire rencontre des difficultés notamment en ce qui concerne le droit dérivé³²⁵, et les directives en particulier. Ce qui trahit l'existence des « *liens les plus étroits entre la politique et les finances* »³²⁶ publiques. La transposition dolosive de l'exigence de création d'une Cour des comptes (1) et la validation implicite de la forme administrative de l'Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques (2) traduisent cette transposition achevée.

1. La transposition dolosive de l'exigence de création d'une Cour des comptes

La récente et ferme revendication de l'Assemblée la plus solennelle de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême de sa qualité de juge suprême et attitré du contentieux disciplinaire³²⁷, ne saurait faire illusion. Si par cette importante décision, le juge suprême des comptes tend à

³²⁴ EFANGON (D-Y), *La réforme des juridictions des comptes dans l'espace CEMAC*, *op. cit.*, p. 146.

³²⁵ KWABOU (S), « L'influence du droit communautaire sur les finances publiques nationales : le cas des Etats de la Communauté économique et monétaire des Etats de l'Afrique Centrale », *op. cit.*, p. 376.

³²⁶ SAY (L), *Les finances de la France sous la troisième République*, Tome III, Paris, Calmann-Levy, 1899, p. 241.

³²⁷ CS/CC, Arrêt n^o 01/CDC/CSC/SR/BDF du 15 février 2024, *Discipline budgétaire et financière, Commune de Ngomezzap c/Mme Tsoungui bleue Régine et Mr Ekang Ekang Jules*.

s'affirmer à l'égard du Conseil de Discipline Budgétaire et financière (CDBF)³²⁸, il reste dépourvu de la dignité de Cour des Comptes. Cette prescription communautaire « *exprimée comme un principe fondateur* »³²⁹ du droit de la responsabilité des gestionnaires publics ne manque pas d'engendrer comme un goût d'inachevé. S'il est constant que la Cour des comptes est un important dispositif œuvrant en faveur de la probité et de l'intégrité publique³³⁰, il reste que la question de sa prise de corps dans l'architecture juridique camerounais de contrôle des finances publiques ne manque pas de laisser songeur.

S'il n'est pas rare de voir le Parlement camerounais adopter des lois de transposition des directives communautaire dans l'ordre juridique national, la technique utilisée en 2011 reste fort singulière. A titre illustratif, la loi n° 98/009 du 1^{er} juillet 1998 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 1998/1999 a transposé la directive CEMAC portant harmonisations des législations des Etats membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et du Droit d'accises³³¹ et la loi n° 2010/013 du 21 décembre 2010 régissant les communications électroniques au Cameroun a transposé trois directives CEMAC³³². La transposition des directives ne va pas toujours sans soulever de difficultés, au regard de l'ambiguïté rédactionnelle de certaines d'entre elles. Les éléments d'imprécision comme, « *l'absence de mention de délais de transposition* »³³³ ou de date d'entrée en vigueur³³⁴ dans

³²⁸ Le juge des comptes affirme dans l'un des considérants de la décisions sus-évoquée que : « *Attendu que l'intervention d'un organe autre que la juridiction des comptes dans la sanction des fautes de gestion comporte des risques, en ce que les décisions rendues par le CDBF étant susceptibles d'être déférées devant le tribunal dont les jugements peuvent faire l'objet de recours devant la Chambre administrative de la Cour Suprême, il s'avère dès lors que la poursuite par cette Chambre de l'examen de toute question relative à la discipline budgétaire et financière, le met en porte à faux avec la loi n° 2028/012 du 11 juillet 2018. Qu'il découle de cette analyse que le CDBF ne saurait raisonnablement conserver sa compétence en matière de sanction de la faute de gestion, au risque de conduire les deux Chambres de la Haute juridiction à se trouver en concurrence sur une même compétence, et ce en violation de la loi n 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême* ».

³²⁹ GAUDEMET (Y), « Libre propos sur la subsidiarité spécialement en Europe », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 316.

³³⁰ MIGAUD (M), « La Cour des comptes : un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques », *RFFP*, n° 131, 2015, p. 5.

³³¹ Directive n° 1/99-CEMAC-028-CM-03

³³² Il s'agit de la directive n° 06/08-UEAC-133-CM-18 du 19 décembre 2008 fixant le régime des services universels dans le secteur des communications électroniques au sein des Etats membres de la CEMAC ; de la directive n° 07/08-UEAC-133-CM-18 du 19 décembre 2008 fixant le cadre de la protection des droits des utilisateurs de réseaux et de services de communications électroniques au sein de la CEMAC et la directive n° 08/08-UEAC-133-CM-18 du 19 décembre 2008 relative à l'interconnexion et à l'accès des réseaux et des services de communications électroniques dans les pays de la CEMAC.

³³³ KWABOU (S), « L'influence du droit communautaire sur les finances publiques nationales : le cas des Etats de la Communauté économique et monétaire des Etats de l'Afrique Centrale », *op. cit.*, p. 381.

³³⁴ C'est le cas de la directive n° 01/08-UEAC-190-CM-17 du 17 décembre 1999 portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de de TVA et du Droit d'assises. L'article 51 de ce texte ne définit

plusieurs directives ne sont pas de nature à en faciliter la concrétisation en droit interne. Fort heureusement, la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances s'est armée de la précaution d'indiquer les délais de transposition. Son article 82 stipule dans ce sens que « *les législations et réglementations nationales devront être mises en conformité avec la présente directive dans les vingt-quatre mois de son adoption par la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale. A l'issue de ce délai, les prescriptions de la directive devront être effectivement appliquées par les Etats membres à l'exception de (...)* ». Ensuite, « *s'agissant des dispositions relatives à la comptabilité générale (...) le délai d'application peut être porté à dix ans* ». La transposition de la directive CEMAC de 2011 en intervenant hors des délais précisés suscite certaines inquiétudes. A titre de droit comparé, la création de la Cour des comptes en Afrique de l'ouest fut inscrite dans un contexte marqué par d'importantes réformes communautaires³³⁵. La transposition de certaines exigences de cette directive relative aux lois de finances révèle, à la vérité, une manœuvre dolosive.

La transposition de l'exigence de création d'une Cour des comptes dans chaque Etat ne manque pas d'étonner par sa formulation législative de 2018. La clarté et le ton injonctif utilisé par le législateur CEMAC paraissent insuffisants à contraindre le législateur camerounais de sa transposition fidèle. L'article 72 de la directive qui constitue le site de cette exigence est rédigé comme suit : « *le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assurée par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque Etat membre* ». En exécution de cette injonction communautaire, le législateur camerounais a semé des graines d'incertitude dans l'appréciation de sa disposition de transposition. En formulant à l'alinéa 1 de l'article 88 de la loi n^o 2018/012 que « *Le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assurée par la juridiction des comptes* », il laisse le juriste avisé dans l'embarras. Si à titre de droit comparé cette manœuvre qui a fait recette ailleurs³³⁶, n'est ainsi propre au droit financier

pas de délai de mise en place de la TVA lorsqu'il stipule que « à compter de sa date d'entrée en vigueur, les Etats membres disposent d'un délai d'un an pour substituer à leur système de taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) le régime harmonisé de la taxe sur la valeur ajoutée ».

³³⁵ TONI (E), « La Cour des comptes du Bénin, assistant des pouvoirs publics », *RAFiP*, n^o 14, 2nd Semestre, 2023, p. 53.

³³⁶ En droit financier béninois l'usage de cette expression peu heureuse a été opéré : La juridiction financière contrôle également l'exécution de la loi de finances. Elle élabore et transmet au Gouvernement un rapport annuel sur l'exécution des lois de finances et une déclaration de conformité entre les comptes individuels des comptables publics et les comptes généraux de l'Etat. La juridiction financière procède à la certification des comptes en lieu et place de la déclaration générale de conformité ». Voir. Article 122 du décret n^o 2014-571 du 07 octobre 2014 portant règlement général de la Comptabilité publique.

camerounais transposé, elle ne manque pas de jeter le doute sur la teneur exacte de la « *juridiction des comptes* ». En effet, en droit strict les notions « Cour des comptes » et « *juridiction des comptes* » ne sont pas équivalentes.

En effet, si une lecture furtive de l'article 88 transposant l'article 72 peut laisser penser à une transposition fidèle, une lecture attentive par contre trahit la manœuvre dolosive du législateur camerounais. Le terme *juridiction* n'a en effet pas été choisi de manière anodine. Son caractère *a priori* inoffensif et englobant le rend plus séduisant et moins réducteur que celui de Cour des comptes. Par cette formule, le législateur camerounais essaye d'occulter sa réticence à attribuer l'ensemble du contentieux financier à la seule institution que constitue l'éventuelle "Cour des comptes". Bien moins, au vu de la méconnaissance de cette institution par le droit public financier qui comporte plutôt des tribunaux et une chambre des comptes logée au sein de la Cour Suprême, le législateur fait le choix, sociologiquement compréhensible, de ne pas désavouer les juridictions financières déjà créées. Dans la même perspective, il est validé la forme non juridictionnelle de l'institution Supérieure de Contrôle des finances publiques (ISC).

2. La validation implicite de la forme non juridictionnelle de l'ISC

Le contrôle, perçu comme l'un des moyens contribuant à la performance³³⁷ est devenu l'un des standards du droit et de la gestion des finances publiques dans le monde³³⁸. Si chaque Etat est libre de mettre à contribution autant d'institutions qu'il juge utile pour le contrôle de ses finances publiques, seuls une d'entre celle-là est susceptible d'être élevée à la dignité d'ISC. Cette dernière s'entend comme « *toute institution publique d'un Etat ou organisation supranationale, qui quelle que soit sa dénomination, composition ou son organisation, exerce, en vertu de la loi ou autre acte formel de l'Etat ou de l'organisation supranationale, le contrôle supérieur des finances publiques de cet Etat ou de cette organisation supranationale, et ce de façon indépendante ainsi qu'avec ou sans compétence juridictionnelle* »³³⁹. Il paraît clairement établi que l'INTOSAI³⁴⁰ en formulant cette définition de l'ISC n'a pas imposé, encore moins privilégié une forme ou nature juridique spécifique comme devant être adoptée par les Etats³⁴¹.

³³⁷ VARONE (F), « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politique et management public*, [en ligne], Vol. 26/3, 2008, p. 79. Page consultée le 15 mars 2024.

³³⁸ BAGAGNA (B), « Réflexions sur le contrôle international des finances publiques : le cas des Etats d'Afrique subsaharienne francophone », *RAFiP*, n° 7, 1^{er} semestre 2020, p. 38.

³³⁹ Article 2 alinéa 2 du statut de l'INTOSAI.

³⁴⁰ Il s'agit de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques

³⁴¹ MAGNET (J), « Classification des ISC financiers », *RFFP*, n° 90, p. 8.

Elle ajoute cependant qu'il « *est indispensable, pour contribuer à une saine démocratie, que chaque Etat possède une institution supérieure de contrôle des finances publiques dont l'indépendance est garantie* »³⁴².

A l'examen des travaux relatifs aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), il ressort qu'il en existe plusieurs modèles³⁴³. S'il est par là admis une absence de formalisme quant à la forme que doit prendre une ISC, « *il n'en faut qu'une et pas deux, ni trois (...)* »³⁴⁴ par Etat. Cette latitude laissée à chaque Etat quant au choix de la forme de son ISC n'est cependant pas entérinée par la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances. Cet acte dérivé de droit communautaire prescrit par contre, en des termes voisins de ceux de la législation UEMOA³⁴⁵, la forme juridictionnelle aux ISC de tous ses six Etats membres. A titre de droit comparé, cette forme juridictionnelle d'ISC souhaitée par la directive CEMAC, a montré certaines limites dans l'exercice de sa mission d'assistance au Parlement³⁴⁶ dans certains Etats de l'Afrique de l'ouest. Là-bas comme au sein de la CEMAC, la nature juridique de l'ISC n'est pas instituée par tous les Etats membres. Les ISC en forme juridictionnelle du Gabon³⁴⁷,

³⁴² *Préambule de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC de 2006.*

³⁴³ IMBEAU (L) et STAPENHURST (R), *Le contrôle parlementaire des finances publiques*, Québec, PUL, 2019, p. 11. Ils distinguent trois modèles d'ISC : celui anglo-saxon, le modèle judiciaire et le modèle de conseil ou collégial. Le Professeur SAIDJ distingue également trois grandes catégories d'ISC à savoir « anglo-saxon », qui renvoie à cet organe d'audit généralement rattaché au Parlement et sans fonction juridictionnelle ; celle « allemande », il s'agit d'une Cour disposant d'un statut juridictionnel sans pour autant avoir des attributions juridictionnelles ; et enfin la catégorie « française », qui est celle d'un organe possédant à la fois, un statut et des attributions juridictionnelles. Voir SAIDJ (L), « *Le modèle des Cour des comptes : traits communs et diversité* », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 45-46.

³⁴⁴ SEGUIN (Ph), « *Allocution de clôture* », *RFFP*, n° 101, mars 2008, p. 177.

³⁴⁵ La directive n 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA prévoit au point 5 ;6 que : « *les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre* »

³⁴⁶ ZAKI (M), *Le contrôle des finances publiques dans les Etats d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal*, Thèse de Doctorat en droit, Université des sciences sociales de Toulouse, 1999, p. 141. A l'examen, « il lui (le Parlement) est également loisible de ne pas vouloir, pour une raison ou une autre, "s'embarrasser du concours de cette juridiction, qui peut se révéler parfois gênant ; en effet, en période de coïncidence de majorités parlementaires et gouvernementale, l'étouffement de certaines affaires relatives à la gestion financières de certains responsables peut se révéler politiquement "rentable" et nul n'est besoin de solliciter l'enquête de la Cour Suprême ».

³⁴⁷ Article 76 de la loi constitutionnelle n° 001/2018 du 12 janvier 2018 portant révision de la Constitution de la République gabonaise.

du Congo³⁴⁸, du Tchad, de la Guinée équatoriale, de la République Centrafricaine cohabitent avec celle en forme administrative du Cameroun³⁴⁹.

Une suspicion pèse sur le contrôle administratif des finances publiques confié aux structures ou institutions non-juridictionnelles en général et sur celles de nature administrative en particulier. En effet, il à craindre que « les contrôles mis en place par l'exécutif (aient) la faiblesse d'une exploitation partielle, voire partielle des rapports qui en sont issus, si rapport il y a »³⁵⁰. Mieux encore, « l'exercice d'une compétence extra-juridictionnelle ne confère pas les attributs et le poids d'une activité juridictionnelle normale. Du moment où il n'y a pas jugement, les responsables de programmes et leurs autorités de tutelle peuvent se dire que l'exercice est sans enjeux pour eux »³⁵¹. Dit autrement, une institution de contrôle juridictionnel des finances publiques est meilleure qu'un organe administratif car, ce dernier ne présente pas de meilleures garanties qu'un contrôle juridictionnel³⁵². C'est dans cette veine qu'il a été soutenu que « s'il se pose des problèmes de management des finances publiques, c'est en grande partie à cause de la faible implication des institutions juridictionnelles dans le contrôle effectif de la gestion des deniers publics »³⁵³. Les présents doutes quant à l'efficacité de la forme administrative de l'ISC ont été fort insuffisants à dissuader le législateur camerounais dans le choix de sa consécration.

Indéniablement, la prescription de la Cour des Comptes comme ISC est l'innovation la plus saisissante³⁵⁴ dans le domaine du contrôle des finances publiques. Cette prescription a pour siège l'article 72 de cette directive relative aux lois des finances qui stipule que « le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables est assuré par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque Etat (...). Elle est l'institution supérieure de contrôle dans

³⁴⁸ Les Articles 133 et 134 de la Constitution de 2002 instituent la Cour des comptes de discipline budgétaire.

³⁴⁹ A la différence du Gabon et du Congo qui ont constitutionnalisés et mis sur pied la Cour des comptes, la République Centrafricaine n'a fait que la confirmer au travers de l'article 189 de sa Constitution du 25 octobre 2015.

³⁵⁰ AKAKPO (M), « La justice financière : le mal logé de la démocratie en Afrique francophone subsaharienne », in MEDE (N) (dir.), *Les nouveaux chantiers des finances publiques en Afrique, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, Dakar, L'Harmattan-Sénégal, 2019, p. 131.

³⁵¹ MEDE (N), « Le programme budgétaire » in MEDE (N) et DEBENE (M), (dir.), *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locale, Mélanges en l'honneur de DIARRA Eloi et YONABA Salifou*, op. cit., p. 56.

³⁵² OUEDRAOGO (D), *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Etudes sur l'évolution des Comptes*, Université Montesquieu, Bordeaux IV, 2013, p. 66.

³⁵³ NNANGA (S-H), « La protection juridictionnelle des finances publiques africaines », *RASJ*, vol.6, n°1, 2009, p. 214.

³⁵⁴ KOUA (S-E), « La prescription de la Cour des comptes comme institution Supérieure de contrôle des finances publiques par le droit communautaire aux Etats membres », op. cit., p. 43.

chaque Etat ». L'institution supérieure de contrôle des finances qui est « communément la plus haute autorité en matière de contrôle des finances publique de chaque pays »³⁵⁵ devrait être au sens de cette stipulation, la Cour des comptes à créer au Cameroun. Suivant le souhait de la CEMAC, « en ce qui concerne le contrôle juridictionnel, il est exercé par la Cour des comptes, institution supérieure de contrôle, qui exerce le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques »³⁵⁶. L'inexistence de cette Cour en droit camerounais suscite moins de difficultés pour la nature de l'organe qui devra officier comme tel³⁵⁷, que le silence complice gardé par le législateur.

La question de la nature ou de la désignation de l'organe devant exercer les attributions de l'ISC n'est pas *terra incognita* du droit public financier camerounais. L'article 2 alinéa 1, du décret n° 2013/287 du 4 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'Etat précise clairement que « les services du contrôle supérieur de l'Etat constitue l'Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques ». Dans la même veine, la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes désavoue la juridiction des comptes comme ISC en ces termes : « lorsque des cas de comptabilité de fait sont découverts par l'administration ou par un audit externe ou interne, ils sont communiqués à l'Institution supérieure de contrôle par les soins des structures qui les ont identifiés »³⁵⁸ et « saisie des cas de comptabilités de fait et des pièces justificatives, l'Institution Supérieure de Contrôle procède sans délai aux vérifications nécessaires, et le cas échéant, à la déclaration de la comptabilité de fait. La déclaration de l'institution supérieure de contrôle ne lie pas la chambre. Celle-ci peut l'infirmier ou la confirmer »³⁵⁹. Au vu de cet état du droit positif camerounais, il est malaisé de soutenir que « c'est la chambre des comptes de la Cour Suprême qui est la véritable ISC »³⁶⁰. Sauf à faire dire au droit public financier camerounais ce qu'il ne dit pas, l'ISC est un organe de nature administrative : les services du contrôle supérieur de l'Etat.

³⁵⁵ BATIA EKASSI (S), *L'institution Supérieure de Contrôle des finances publiques au Cameroun*, *op. cit.*, p. 6.

³⁵⁶ GUESSELE ISSEME (L-P), « Les risques budgétaires dans le droit des finances publiques des Etats de la CEMAC », *op. cit.*, p. 34.

³⁵⁷ SANDIO KAMGA (A-H), « La nature juridique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans les Etats de l'UEMOA et de la CEMAC », *op. cit.*, pp. 213-250.

³⁵⁸ Article 39 alinéa 3

³⁵⁹ Article 39 alinéa 4

³⁶⁰ BATIA EKASSI (S), *L'institution Supérieure de Contrôle des finances publiques au Cameroun*, *op. cit.*, p. 145.

L'abstention du législateur de 2018 de transposer l'exigence CEMAC de faire de la juridiction suprême des comptes, l'ISC autorise à inférer une validation voilée de la nature administrative de l'ISC. La transposition dolosive de l'exigence de créer une Cour des comptes déteint ainsi sur l'exigence connexe de faire de celle-ci l'ISC. Toute chose qui entre autres commande de parachever la transposition de la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances.

B. Une transposition à parachever

En s'engageant de faire partie d'une communauté économique et monétaire, le Cameroun s'est engagé à respecter les normes édictées par les institutions communautaires compétentes. C'est le corollaire minimal de la « *quasi-confiscation du pouvoir budgétaire national* » par les organes communautaires³⁶¹. Mais cet engagement tarde à se matérialiser dans son entièreté du fait des obstacles que rencontre le droit communautaire au moment de son insertion et de sa mise en application dans le système juridique camerounais. Au-delà des simples pesanteurs observables chez les acteurs et organes devant intervenir dans ce processus de transposition, il reste essentiel de relever qu'il se pose un véritable problème juridique. L'équation posée par l'obstruction constitutionnelle à la transposition législative (1), pourrait avoir entre autres solution l'adéquation matérielle des ordres juridiques Camerounais et CEMAC (2).

1. L'obstruction constitutionnelle à la transposition législative

La collision normative observée entre certains prescrits de la directive de 2011 et les prescriptions constitutionnelles camerounaise engendre un ensemble d'inquiétudes. Pour désamorcer certains d'entre elles, il paraît utile de clarifier au préalable la question de savoir si l'évitement de cette contradiction était possible.

La survenance des antinomies entre la norme fondamentale camerounaise et les normes d'origine externe en général est un risque que le constituant camerounais de 1996 a pris en compte. A l'effet de neutraliser toute antinomie entre la Constitution et les normes de droit international/de l'intégration, il a organisé un « *barrage préventif des inconstitutionnalités* »³⁶² à l'article 44. Cette disposition apparaît dans cette perspective comme « *un instrument de*

³⁶¹ YONABA (S), « Le système financier des Etats africains francophone à l'épreuve de l'impératif de de "discipline budgétaire"- réflexions liminaires » in *Mélanges en l'honneur de Robert HERZOG, Réforme des finances publiques et modernisation de l'administration*, Paris, Economica 2011.

³⁶² OLINGA (A-D), *La Constitution de la République du Cameroun*, Yaoundé, Afredit, 2013, p. 125.

gestion de la bonne insertion dans l'ordre interne »³⁶³ de toutes les normes exogènes. Ce moyen de préservation de l'ordre juridique camerounais « des ingérences »³⁶⁴, mieux des incohérences, n'est cependant pas sans danger : il laisse sans réponse la question du sort réservé aux normes d'origine externe inconstitutionnelles, ayant passé entre « les mailles trop larges du filet de »³⁶⁵ : l'article 44 de la Constitution.

A la vérité, s'il est un domaine dans lequel « la justice constitutionnelle pose de grands problèmes institutionnels »³⁶⁶, le droit dérivé de l'intégration est bien celui-là. Par ce silence constitutionnel, le constituant semble *a priori* offrir un brevet de constitutionnalité aux normes insérées en application desdits traités. Cette « présomption de constitutionnalité »³⁶⁷ dont bénéficient les normes dérivées de droit de l'intégration paraît justifiée par deux raisons complémentaires. Les directives CEMAC ne sauraient être contrôlées par le juge constitutionnel camerounais afin d'éviter de « paralyser le processus décisionnel » d'une part, et de conjurer un empiètement sur « la compétence exclusive de la Cour de Justice pour se prononcer sur la légalité des actes communautaires »³⁶⁸ d'autre part. Cette « soustraction »³⁶⁹ déguisée des directives CEMAC du contrôle de constitutionnalité a favorisé la présente collision normative.

La transposition de certaines exigences posées par la directive de 2011 relative aux lois de finances révèle un sérieux problème d'agencement des normes nationales et communautaires. Cette prescription suivant laquelle « le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assurée par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque Etat membre », pour anodine qu'elle paraît ne saurait faire illusion. La

³⁶³ BONNET (B), « Les rapports entre le droit constitutionnel et droit de l'Union européenne, de l'art de l'accommodement raisonnable », Titre VII, n 2, avril, 2019, en ligne sur www.conseil-constitutionnel.fr, page consultée le 27 avril 2024, p. 4.

³⁶⁴ BLUMANN (C), « Un mimétisme à l'envers : le contrôle de constitutionnalité des engagements externes en droit constitutionnel et communautaire », in *Renouveau du droit constitutionnel, Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU*, Paris, Dalloz, 2007, p. 1057.

³⁶⁵ PELLET (A), « Vous avez dit monisme ? Quelques banalités de bon sens sur l'impossibilité du prétendu monisme à la française », in *L'architecture du droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 845.

³⁶⁶ RAYNAUD (P), « La justice constitutionnelle : une approche philosophique », in GREWE (C), JOUANJAN (O), MAULIN (É) et WACHSMANN (P) (dir.), *La notion de « justice constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, p. 3.

³⁶⁷ GAIA (P), *Le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, Thèse publiée, Paris, Economica-PUAM, 1991, p. 57.

³⁶⁸ BLUMANN (C), « Un mimétisme à l'envers : le contrôle de constitutionnalité des engagements externes en droit constitutionnel et communautaire », *op. cit.*, p. 1047.

³⁶⁹ GAIA (P), *Le Conseil constitutionnel et l'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, *op. cit.*, p. 57.

simplicité et la clarté de cette stipulation communautaire de 2011 sont inversement proportionnelles aux difficultés juridiques qu'elle engendre. En effet, les prescrits de l'article 72 de cette directive heurtent de front l'organisation constitutionnelle de la juridiction des comptes. L'article 41 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 en posant que « *la chambre des comptes est compétente pour contrôler et statuer sur les comptes publics et ceux des entreprises publiques. Elle statue souverainement en dernier ressort sur les décisions rendues par les juridictions inférieures* », fait obstacle à la transposition législative complète de la directive CEMAC de 2011. Le législateur camerounais étant le détenteur et maître des questions qui ressortissent du domaine de la loi tel que posé à l'article 26 de la Constitution, il ne saurait aller au-delà. C'est le constituant seul, qui peut aliéner ou amputer les matières qui ressortissent du domaine de la Constitution au profit d'une organisation supranationale comme la CEMAC.

Le paysage constitutionnel camerounais ne connaît pas la Cour des comptes d'un côté, et l'exigence de sa création paraît, dans ce sens, être une injonction adressée non pas seulement au législateur, mais au constituant. Toute chose qui suscite un certain embarras. S'il est acquis du fait de l'effet immédiat des normes communautaire que « *la loi nationale, norme de souveraineté, n'est donc plus souveraine ; elle doit être écartée au profit des traités, règlements et directives communautaires* »³⁷⁰, la difficulté prend tout son relief pour ce qui est de la norme fondamentale. La primauté reconnue aux normes de droit communautaire et à la directive en particulier s'étend-elle aux Constitutions des Etats membres ? Bien mieux, une norme communautaire peut-elle par ses prescriptions commander une modification des dispositions fondamentales d'un Etat membre ? Apporter des réponses satisfaisantes, tant pour l'ordre CEMAC que pour celui camerounais, paraît fort difficile. En dépit de cette équation à plusieurs inconnues, certaines solutions paraissent envisageables pour assurer la pleine harmonisation des législations financières nationales en zone CEMAC.

³⁷⁰ CHALTIEL (F), « Contribution à la théorie juridique du statut de l'Etat membre de l'Union européenne : l'exemple français », in *actes du colloque de CEDECE, Poitiers, 12, 13 et 14 octobre 2000*, vol. 1, *Dynamique des objectifs*, p. 165.

2. La solution, l'adéquation matérielle des ordres juridiques CEMAC et camerounais

L'exigence de cohérence constitue « *un élément majeur de la rationalité juridique, dans les ordres juridiques contemporains* »³⁷¹. L'obstruction constitutionnelle à la transposition législative de la directive CEMAC de 2011 relative aux lois de finances paraît organiser une impasse. Comment en effet assurer la pleine transposition de cette directive fondamentale pour les finances publiques, tout en préservant la suprématie et l'intégrité de la Constitution camerounaise ? L'identité constitutionnelle du droit institutionnel financier camerounais doit-elle céder le pas aux exigences communautaires posées par la directive de 2011. La solution à ces différentes questions se révèle complexe au regard de la préservation des identités nationales réalisées par les traités originaires CEMAC.

Le préambule du traité révisé de la Communauté stipule que les Etats membres sont « *désireux de renforcer la solidarité entre les peuples dans le respect de leur identité nationale* ». L'article 2 de la Convention régissant l'Union Monétaire d'Afrique Centrale abonde dans le même sens en précisant que l'Union « *agit dans les limites que le traité de la CEMAC lui assigne. Elle respecte l'identité nationale des Etats* ». Le rappel de ces fondements communautaires au respect de l'identité du système financier camerounais ne saurait être poussé à l'extrême. Une interprétation littérale ou stricte de ces deux articles conduirait à laisser perdurer l'incertitude quant au parachèvement de la directive de 2011. Une interprétation systématique, par contre, autorise à suggérer la mise en cohérence des ordres juridiques CEMAC et camerounais afin de poursuivre et de réaliser l'harmonisation des législations financières des Etats membres de la communauté. Cette position « *tendant à subordonner l'autorité des normes communautaires à leur compatibilité avec les principes constitutionnels fondamentaux des Etats membres* »³⁷² est pour l'heure de nature à bloquer le parachèvement de la transposition de cette directive CEMAC de 2011 en droit financier camerounais. Il convient pour cette raison de rechercher une solution différente.

A la solution qui consiste à organiser la cohérence normative entre les deux ordres juridiques par le haut, celle réalisée par le bas a notre préférence. Par le haut, en effet, il faudra modifier

³⁷¹ MODERNE (F), « Le recours par le juge administratif aux principes dont s'inspire le code civil. Autour et à propos de l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 8 juillet 2005 Société Alusuisse-Lonza-France », in *Juger l'admiration, administrer la justice, Mélanges Daniel LABETOULLE*, Paris, Dalloz, 2007, p. 659.

³⁷² IBRIGA (L-M) et MEYER (P), « La place du droit communautaire UEMOA dans le droit interne des Etats membres », *Revue Burkinabé de droit*, 2000, vol. 37, n° 1, p. 571.

cet article 72 afin de le rendre compatible avec l'ensemble des Constitutions des Etats membres. Toute chose qui viderait la pertinence de cet acte dérivé de sa substance. Par le bas par contre, il reviendra au constituant camerounais de prévoir dans le dispositif de la Constitution, une Cour des comptes. Ce qui implique « *une constitutionnalisation des fonctions de la Cour des comptes* »³⁷³ en droit financier camerounais. Cette seconde orientation paraît plus adéquate tant au regard des objectifs de la CEMAC que de la matière visée. La réalisation des missions de l'organisation communautaire s'accorderait mal des normes nationales antinomiques avec le droit qu'elle secrète. En plus, la matière financière, qui constitue l'un des leviers du développement dans la sous-région commande fermement cette cohérence. En outre un tel choix du Cameroun ne constituera point une manœuvre isolée. A titre de droit comparé, la constitution française révisée de 1958 n'a-t-elle pas fait l'objet de plusieurs révisions afin de la placer en harmonie avec le droit de l'Union européenne ? La réponse est affirmative.



Au bout du compte, la transposition de la directive de 2011 partiellement effectuée reste totalement espérée. La transposition opérée de cette directive de 2011 marque une nouvelle étape sur le sentier de la modernisation de la gestion des finances publiques³⁷⁴ camerounaise. La « *réforme du contentieux financier public au Cameroun* »³⁷⁵ à laquelle elle a présidé, porte les marques de la directive CEMAC de 2011 dans toute sa dimension juridictionnelle. Avec ce vent nouveau de réforme communautaire qui a soufflé sur l'espace francophone africain, les juges des comptes ne sont plus seulement « *les juges des comptes des comptables publics mais aussi des ordonnateurs de l'Etat et des autres entités publiques* »³⁷⁶. La procédure budgétaire camerounaise entendue au sens de « *l'ensemble des études, discussions et décisions comprises dans la préparation, l'approbation et l'exécution du budget* »³⁷⁷ se trouve redorée. La faute de gestion transposée en 2018 prend ainsi un tour renouvelé, par rapport au régime juridique d'avant transposition. La responsabilité financière des ordonnateurs qui est

³⁷³ ZAKI (M), « Constitution et lois de finances dans l'espace UEMOA : quelques variations dans la régulation d'un domaine spécifique », *RAFiP*, n° 7, 1^{er} Semestre, 2020, p. 23.

³⁷⁴ TONI (E), « La Cour des comptes de Bénin, assistante des pouvoirs publics », *op. cit.*, p. 70.

³⁷⁵ GUIMFACK VOULO (T), *Note sous Chambre des comptes de la Cour suprême, Arrêt n° 10/D/CSC/SR du 28 avril 2016, Affaire ONGODO Léopold et NGASSAM Marc Justin, Caissier principal et chef du bureau de la trésorerie de la Cameroon Civil Aviation Authority (CCAA)*, p. 480.

³⁷⁶ FERMOSE (J) et NYANGOE (G-A), « Les sources communautaires UEMOA et CEMAC de la faute de gestion », *op. cit.*, p. 462.

³⁷⁷ RIVOLI (J), *Le Budget de l'Etat*, Paris, Seuil, 1969, p. 18.

l'un des éléments fondamentaux de la gestion performante des finances publiques³⁷⁸, se trouve parée des exigences de modernité. Mieux encore, la transposition de la directive de 2011 a insufflé une âme nouvelle au nouveau dispositif unificateur des régimes juridiques de responsabilité des ordonnateurs et des comptables. A telle enseigne que les seconds ne seront plus fondés à avancer et à décrier la discrimination du régime de responsabilité.

Cette transposition complète est essentielle pour le Cameroun qui, comme le prouve la propagation des crises économiques et financières³⁷⁹, ne saurait plus être totalement autarcique et à l'abri de toute influence extérieure. Les finances publiques étant « *la source de la construction et du développement de la souveraineté des Etats* »³⁸⁰, le Cameroun a besoin de communier avec les autres Etats. Si les apports positifs de la transposition de cet acte dérivé communautaire de 2011 illuminent le droit public financier d'une lumière bien trop vive pour être minorée, il reste que cette concrétisation reste espérée. La directive CEMAC relayée dans le droit public financier camerounais n'a pour l'heure pas encore subi une concrétisation complète. La sensibilité de certaines matières sur lesquelles elle porte pourrait expliquer cette difficile et lente soumission transposition par le Cameroun. L'examen de la transposition de cette directive révèle qu'il ne s'agit point d'un espoir déçu. En réalité, si cette transcription laisse comme un goût d'inachevé, on ne saurait nier qu'elle a donné plus d'épaisseur au droit public financier camerounais. Nonobstant la contribution étendue des dimensions de cette directive CEMAC de 2011 insérée, la transposition reste attendue.

³⁷⁸ MEL (A-P), « La responsabilité financière des ordonnateurs dans le cadre harmonisé des finances publiques de l'espace UEMOA », *op. cit.*, p. 87.

³⁷⁹ GUESSELE ISSEME (L-P), « Les risques budgétaires dans le droit des finances publiques des Etats de la CEMAC », *op. cit.*, p.18.

³⁸⁰ BLAIRON (K), « La souveraineté de l'Etat à l'épreuve de la financiarisation du droit », *RFFP*, n^o 155, 2021, p. 3.

LA CEMAC, LE FMI ET LA DETTE PUBLIQUE DU CAMEROUN

Par

Nicanore Uriel EBANGA

Docteur en Droit public

Université de Ngaoundéré – Cameroun

Résumé

Cette étude a pour objet de mettre en lumière la convergence entre les engagements que le Cameroun contracte souvent envers le FMI et les obligations que la CEMAC prescrit dans le domaine de la dette publique de ses Etats membres.

Mots-clés : Dette publique- Equilibre budgétaire- Déficit excessif.

Abstract

This study aims to highlight the convergence between the commitments Cameroon often makes to the IMF and the obligations prescribed by CEMAC regarding the public debt of its member states.

Keywords: Public debt- Budgetary balance- Excessive deficit

En tant que membre de la CEMAC et du FMI, le Cameroun ne peut ne pas composer avec les contraintes que ces deux organisations internationales de nature bien distinctes imposent dans le domaine de la dette publique de leurs pays membres. La CEMAC, même si elle a été créée par un traité international n'apparaît pas comme une organisation internationale au sens classique du terme dans la mesure où elle s'épanouit dans un ordre juridique « *sui generis* »³⁸¹ ne relevant ni du droit international, ni du droit interne. Elle est en réalité un organisme communautaire dont le droit dérivé présente la particularité d'être directement applicable dans chaque Etat membre sans avoir besoin de passer par une forme quelconque de ratification. Cette structure politique dont le Cameroun est un membre fondateur est née le 16 mars 1994, à un moment où tous ses pays membres étaient plus ou moins surendettés et plongés dans les affres de la crise de la dette du tiers-monde qui éclata officiellement en 1982 lorsque le Mexique se déclara en défaut de paiement. Construite sur le modèle de l'Union européenne (UE), la CEMAC va rapidement s'intéresser à leurs dettes publiques respectives en leur imposant une discipline budgétaire dont les règles afférentes « (...) *viennent limiter fortement le recours à l'emprunt* »³⁸², dans le but de prévenir l'apparition d'une situation de surendettement généralisé dans son espace intégré. On retrouve ces règles dans la Convention de 1996 régissant l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC) telle que modifiée en 2008, ainsi que dans le pacte de convergence de la CEMAC adopté en 1994, tel que mis en œuvre par une Directive de 2001, et telle que modifiée par une Directive de 2016³⁸³. Les obligations qui en découlent portent sur l'équilibre budgétaire, les déficits excessifs et le plafonnement de la dette publique. L'idée de discipline budgétaire qui sous-tend ces règles s'avère particulièrement indispensable lors que des Etats souverains décident de se regrouper dans un espace intégré où ils ont en commun une monnaie et un marché uniques. Les risques de contagion, à l'ensemble des pays de la Communauté, d'une crise de la dette souveraine localisée dans un seul pays membre, y sont en effet plus élevés³⁸⁴. Dans ce sens, il n'est donc pas étonnant que la CEMAC se soit immédiatement intéressée à la dette publique de ses pays membres.

³⁸¹ Cour de justice des communautés européennes, *Flaminio Costa c./ ENEL*, 15 juillet 1964.

³⁸² Cyril Laurent, *L'encadrement normatif des politiques budgétaires sous la V^e République*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2017, p. 174.

³⁸³ Directive n°08/16-UEAC-093-CM-30 modifiant et complétant la Directive n°01/01-UEAC-094-CM-06 du 03 août 2001 fixant les critères et indicateurs macroéconomiques de surveillance multilatérale.

³⁸⁴ Rémi PELLET, *Doit financier public Monnaies, Banques centrales, Dettes publiques*, Paris, PUF, 2014, 1^{ère} édition, p. 492-493.

De son côté, le FMI apparaît en revanche comme une organisation internationale au sens classique du terme dans la mesure où il a été créé par un traité international et il s'épanouit effectivement dans un ordre juridique international. Il est né avec la Banque mondiale (BM) des accords de Bretton Woods en 1944, à une époque où le Cameroun n'avait même pas encore accédé à la souveraineté internationale. Bien que cet Etat n'en soit pas évidemment un membre fondateur, il y a néanmoins adhéré en 1962³⁸⁵, soit deux années après son accession à l'indépendance. Il est important de rappeler ici que la mission originelle et statutaire du FMI n'a rien à voir avec les dettes publiques des Etats membres. Elle consiste essentiellement à la surveillance multilatérale du système monétaire international³⁸⁶. C'est à l'occasion de la crise de la dette du tiers-monde des années 1980 que le rôle de cette Institution financière internationale (IFI) s'est affirmé dans le domaine de la dette publique des Pays en développement (PED). Ce rôle a eu l'occasion d'être réaffirmé en 2010 avec la crise de la dette de la zone euro qui a frappé des pays développés qu'on croyait à tort à l'abri d'un défaut de paiement. Pour autant, ce rôle émergent n'a pas encore été formellement consacré par un traité international et les Accords de Bretton Woods n'ont jamais été amendés dans son sens. On constate toutefois que le FMI continue à mener des interventions décisives sur la dette publique des pays d'Afrique sub-saharienne lorsqu'ils sont frappés par une crise qui a des répercussions négatives sur leurs balances de paiement respectives. On l'a vu pendant la crise économique de 2016 qui a frappé l'ensemble des pays de la CEMAC, consécutivement à la chute des prix du pétrole. On l'a encore vu pendant la crise du Covid-2019 et depuis l'éclatement de la crise russo-ukrainienne en 2022. Dans ces circonstances difficiles, des pays comme le Cameroun adressent souvent au FMI une Lettre d'intention par laquelle ils sollicitent son assistance financière qui ouvre généralement la voie aux financements de la plus plupart des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Pour ce faire, ces pays sont souvent tenus de s'engager préalablement envers le Fonds dans un programme de réformes soutenu par un accord triennal au titre d'un mécanisme de financement qui peut être la Facilité élargie de crédit (FEC) ou le Mécanisme élargi de crédit (MEDC), etc. C'est dans ces cadres conventionnels que les pays concernés s'engagent souvent plus ou moins délibérément à prendre mesures visant à limiter leur endettement public. Ces mesures qu'on accuse parfois à tort ou à raison d'être dictées par

³⁸⁵ Loi fédérale n°62-13 du 21 novembre 1962 autorisant le Cameroun à adhérer au Fonds monétaire international et à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

³⁸⁶ V. l'article des Statuts de Fmi de 2020. V. aussi Yves TAVERNIER, *Rapport d'information sur les activités et le contrôle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale*, 13 décembre 2000, pp. 34-37.

le FMI doivent précisément suivre la politique d'endettement soutenable des IBW, laquelle conduit à effectuer des Analyses de viabilité de la dette (AVD) afin de déterminer s'il convient de fixer des conditionnalités au niveau de la dette extérieure, de la dette intérieure ou alors au niveau de l'intégralité de la dette publique du pays concerné³⁸⁷.

Faisant fi de la doctrine qui défend la thèse de la nature contractuelle des Accords et Facilités de crédit consécutifs à aux Lettres d'intention que les pays membres adressent souvent au FMI, l'IBW a toujours fait savoir qu'il s'agissait en réalité des « *actes unilatéraux* »³⁸⁸. Les engagements du Cameroun envers le Fonds dans le domaine de la dette publique ne résultent donc pas d'un traité international mais de simples mesures internes à son administration et dépourvues d'effet contraignant à l'égard de ses Etats membres. Ils n'y ont d'ailleurs jamais l'objet d'une ratification. Par ailleurs, ces engagements n'ont qu'une portée transitoire, c'est-à-dire qu'ils ne s'imposent que pendant toute la durée de l'accord conclu avec le FMI. C'est là une différence avec les obligations que la CEMAC impose à ses pays membres relativement à leurs dettes publiques respectives. Elles ont une portée permanente et contraignante tandis que les engagements envers le FMI n'ont qu'une portée transitoire et non contraignante. Ce n'est pas pour autant que les premières sont forcément plus efficaces que les secondes, ce qui conforte l'idée selon laquelle les normes de type *hard law* ne sont pas toujours les plus adéquates dans le domaine de la dette publique. L'efficacité dont il est fait allusion ici peut notamment être appréciée sur le plan des sanctions.

Les sanctions que la CEMAC peut infliger à un Etat membre qui contreviendrait à sa discipline budgétaire communautaire ne semblent pas avoir un effet dissuasif avéré. Aux termes de l'article 61 de la Convention régissant l'UEAC, elles consistent à « (...) *la publication par le Conseil des ministres d'un communiqué, éventuellement assorti d'informations sur la situation de l'Etat membre concerné ; le retrait annoncé publiquement du soutien dont bénéficiait l'Etat membre* ». Comme l'affirme à juste titre le Doyen Désiré AVOM, l'Etat contrevenant « (...) *s'expose plus à des effets de réputation plutôt que de véritables sanctions* »³⁸⁹. Dans les faits, « *les pays n'ont jamais été soumis à la procédure de sanctions pour non-respect des critères de*

³⁸⁷ Fmi, *Note d'orientation des services du Fmi sur la mise en œuvre des limites d'endettement public dans les programmes appuyés par le Fmi*, Juin 2015, pp. 1-5.

³⁸⁸ V. Dominique CARREAU, « Les dettes d'Etats », in *Repère de droit international*, Paris, Dalloz, 2009, p. 3.

³⁸⁹ Cité par Emilie LAFFITEAU et Serge jean EDI, « Les pays de la CEMAC convergent-ils ? », *STATECO*, n°108, 2014, p. 37.

la surveillance multilatérale »³⁹⁰. Or, ceux qui ne respectent pas leurs engagements envers le FMI s'exposent immédiatement à des sanctions financières se rapportant à une suspension des financements de l'IBW avec toutes les conséquences que cela peut provoquer sur leur réputation au niveau de la communauté du développement. C'est ainsi par exemple qu'en 1995 le FMI a suspendu sa coopération avec le Cameroun consécutivement au non-respect des engagements pris par l'Etat dans le cadre d'un programme de stabilisation des finances publiques. A la suite de cette suspension, des gros bailleurs de fonds comme la France avaient suspendu leur financement au pays. En 2004, le non-respect des engagements pris pour assurer la bonne gestion des fonds Pays pauvres très endettés (PPTE) avait pareillement provoqué une suspension de la coopération avec le FMI, qui entraîna un report de la date initialement prévue pour l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE, qui arrivera finalement en 2006. Désormais plus précautionneux, le Cameroun a pris l'habitude de solliciter préalablement la permission du Fonds avant de ne pas respecter les engagements pris. D'où des Lettres d'intention adressées au FMI pour solliciter cumulativement ou alternativement : une dérogation pour l'applicabilité des critères de réalisation ; une modification des critères de réalisation ; une non-observation des critères de réalisation ; et/ou un non-respect des critères de réalisation. On voit ainsi que cet Etat redoute les sanctions qui peuvent découler du non-respect des engagements pris dans sa coopération multilatérale avec le FMI. Leur effet dissuasif apparaît très clairement, ce qui n'est pas le cas des obligations communautaires que l'ensemble des Etats de la CEMAC peut manifestement violer en toute impunité. Mais il reste intéressant de constater que ces engagements internationaux ne font souvent que reprendre les obligations communautaires. Dessinant la trajectoire d'une stabilisation des finances publiques qui passe par un retour à l'équilibre ainsi que par une réduction du déficit et de la dette publics, on retrouverait bien ces engagements dans le Pacte de convergence triennal que la CEMAC a beau exigé de ses Etats membres sans pouvoir véritablement l'imposer. Les engagements que le Cameroun prend envers le FMI sont en réalité conformes à ce qui est attendu de lui par les instances communautaires. De ce point de vue, on peut affirmer qu'ils viennent en effet renforcer les obligations que la CEMAC lui impose dans le domaine de sa dette publique. Il sera alors question de voir comment les engagements internationaux envers le FMI favorisent le respect des obligations communautaires s'imposant à la dette publique du Cameroun ? C'est

³⁹⁰ Désiré AVOM et Daniel GBETNKOM, « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la zone CEMAC : bilan et perspectives », *Revue des mondes en développement*, n°123, 2013, pp. 107-125.

tout simplement en convergeant vers ces obligations communautaires qu'ils en favorisent le respect. Si l'on admet que les obligations que la CEMAC impose à ses Etats membres peuvent se résumer en obligation de faire et en obligation de ne pas faire, on peut alors se permettre d'analyser tour à tour la convergence des engagements internationaux vers les prescriptions communautaires concernant l'équilibre budgétaire (I) et la convergence des engagements internationaux vers les proscriptions communautaires concernant les déficits et dettes publics excessifs (II).

I. LA CONVERGENCE DES ENGAGEMENTS CONCLUS AVEC LE FMI VERS LES PRESCRIPTIONS DE LA CEMAC CONCERNANT L'EQUILIBRE BUDGETAIRE

Dans ses Lettres d'intention adressées au FMI le Gouvernement camerounais prend généralement des engagements qui convergent vers les prescriptions que la CEMAC impose à ses Etats membres en matière d'équilibre budgétaire. Depuis crise de la dette du tiers-monde, le FMI reste connu dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne à l'instar du Cameroun comme un organisme international qui exerce des pressions pour que les Gouvernements adoptent des budgets équilibrés en recettes et en dépenses, alors même que c'est l'organisme communautaire qui prescrit formellement une règle d'équilibre budgétaire à l'ensemble de ses six Etats membres. L'IBW tient néanmoins sa réputation des Plans d'ajustement structurel (Pas) qu'elle a imposés aux PED surendettés au cours des années 1980-1990. Avant la création de la CEMAC en 1994, cette règle d'équilibre qui permet de limiter le recours à l'endettement public ne s'imposait juridiquement pas aux autorités camerounaises puisqu'elle n'était même pas consacrée par l'ordonnance de 1962 régissant le régime financier de l'Etat³⁹¹. Son introduction dans l'ordre juridique financier camerounais s'est faite à la faveur de l'entrée en vigueur du Pacte de convergence de la CEMAC adopté en 1994, tel que mis en œuvre par une Directive de 2001 et telle que modifiée par une Directive de 2016. Quelle que soit la forme dans laquelle cette règle des finances publiques a pu être consacrée au niveau communautaire, les autorités nationales l'ont généralement prise en considération dans les Lettres d'intention qu'elles ont eu à adresser au FMI pour obtenir son aide pendant les conjonctures difficiles. On rappellera qu'elle fut initialement consacrée sous la forme d'un équilibre de solde de base (A) avant d'être ultérieurement consacrée sous la forme d'un équilibre de solde de référence (B).

³⁹¹ Ordonnance n°62/OF/4 d 07 février 1962 portant régime financier de la République fédérale du Cameroun modifiée par la loi n°2002/001 du 19 avril 2002.

A. Les engagements internationaux convergents vers la réalisation de l'équilibre de solde de base en vigueur dans la CEMAC entre 1994 et 2016

Entendu classiquement comme « (...) *une équation égalitaire entre ressources et dépenses* »³⁹², l'équilibre budgétaire a toujours été un principe de finances publiques sur lequel le Gouvernement du Cameroun s'est souvent internationalement engagé auprès du FMI, que ce soit dans des Lettres d'intention antérieures ou postérieures à la création de la CEMAC en 1994. A l'exception notable de la Lettre d'intention du 13 décembre 2005 où il s'est expressément engagé envers le FMI à « (...) *renforcer son équilibre budgétaire* (...) »³⁹³, l'engagement sur ce principe n'apparaît que de manière tacite dans les autres sous le prisme des expressions comme la stabilisation des finances publiques, l'ajustement budgétaire ou encore l'assainissement budgétaire. Cet engagement international n'y a alors jamais fait défaut. Mais il faut reconnaître que cet équilibre budgétaire pris dans son sens classique demeure difficile voire impossible à respecter. La doctrine considère d'ailleurs qu'il ne s'agit que d'un « *mythe* »³⁹⁴ ou encore d'« *un idéal à atteindre* »³⁹⁵. C'est par ailleurs un principe qui varie dans le temps et dans l'espace. Pour sa part, la CEMAC ne l'a jamais consacré dans sa conception classique réputée rigoriste. Que ce soit dans la version initiale de 1994 ou dans la version actuelle de 2016, c'est l'option d'une conception assouplie qui a toujours été préférée et les autorités camerounaises se sont souvent engagées envers le FMI à respecter ce principe tel qu'il est conçu par les autorités communautaires.

Entre 1994 et 2016, la règle d'équilibre budgétaire en vigueur dans l'espace CEMAC s'appréciait à l'aune d'un solde de base. C'est ce qu'on a appelé l'équilibre de solde de base. La règle était considérée comme respectée si le ratio du solde budgétaire de base était ≥ 0 . Comme le relève CEMAC, ce solde « *permet d'évaluer l'équilibre des finances publiques indépendamment de l'aide au développement. Il se calcule de la manière suivante : recettes totales hors dons - dépenses courantes - dépenses d'investissement sur ressources propres* »³⁹⁶. Ainsi que l'a fait observer Rémi PELLET, le solde de base ≥ 0 « (...) *permet de mesurer la capacité de l'Etat à couvrir ses dépenses courantes, charges d'intérêts comprises, et ses*

³⁹² Stéphanie DAMAREY, *L'essentiel des finances publiques*, Paris, Gualino Lextenso, 2020, 8^{ème} édition, p. 52.

³⁹³ V. Magloire ONDOA, *Textes et documents du Cameroun (1815-2012) Vol. IV : Ajustement structurel Tome IX : Ajustement structurel*, Yaoundé, Editions Le Kilimandjaro, 2013, p. 442.

³⁹⁴ Michel BOUVIER, « Les représentations théoriques de l'équilibre budgétaire : essai sur la vanité du principe », in Lucile TALLINEAU (Dir.), *L'équilibre budgétaire*, Paris, Economica, 1994.

³⁹⁵ Etienne DOUAT et Xavier BADIN, *Finances publiques*, Paris, PUF, 2006, 3^{ème} édition, p. 205.

³⁹⁶ V. Glossaire annexé au Guide didactique de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances.

dépenses en capital par ses ressources internes »³⁹⁷. Contrairement au solde global à l'aune duquel est apprécié l'équilibre budgétaire classique, l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses ne sont pas pris en compte dans la détermination de l'équilibre de solde base de la CEMAC. Les dons sont exclus des recettes tandis que les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures – les dépenses PPTE notamment – sont exclues des dépenses.

Aussitôt qu'elle a été adoptée dans le Pacte de convergence de la CEMAC de 1994, tel que mis en œuvre par une Directive de 2001, les Lettres d'intention adressées au FMI par les autorités camerounaises ont commencé à contenir des engagements sur l'équilibre en prenant en considération les variables de la norme communautaire. Tantôt, ces engagements ont consisté à dégager un équilibre dont le solde excluait les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures, alors que les autorités camerounaises se contentaient jusque-là de présenter le solde global qui inclut normalement toutes les dépenses. Ce fut le cas avec la Lettre d'intention du 24 juillet 1997 qui marquait la reprise des relations avec le FMI après la rupture intervenue en 1995, consécutivement au non-respect des engagements pris par le Cameroun. L'Etat s'était notamment engagé sur le fait que « *l'assainissement budgétaire devait permettre de dégager des excédents primaires (hors investissements financés sur ressources extérieures) d'environ 5,5% du PIB par an en moyenne au cours des trois prochaines années* »³⁹⁸. Convergeant vers les prescriptions de la CEMAC concernant l'équilibre budgétaire, l'engagement du Gouvernement envers le FMI consistait ici à réaliser un solde de base excédentaire sur une période triennale. Tantôt, les engagements ont consisté à réaliser un équilibre dont le solde ne prenait pas en considération toutes les recettes, alors que les autorités camerounaises se contentaient jusque-là de présenter le solde global qui inclut normalement toutes les recettes. Ce fut le cas avec la Lettre d'intention du 09 août 1999 où le Gouvernement s'engageait sur le fait que « *le programme budgétaire pour 1999/2000 vise à dégager un excédent primaire de 5,2% du PIB et à ramener le déficit global à 2,9% du PIB (dons exclus), contre respectivement 4,5% et 3,4% en 1998/99* »³⁹⁹. Comme dans l'exemple précédent, l'engagement envers le FMI consistait à dégager un solde de base en excédent, ce qui correspondait parfaitement aux prescriptions de la CEMAC concernant l'équilibre budgétaire. En 2002, l'équilibre que les autorités camerounaises se sont engagées à réaliser dans leur Lettre d'intention présente quant à lui un solde où, conformément aux exigences de la CEMAC, sont

³⁹⁷ Rémi PELLET, *op.cit.*, p. 480.

³⁹⁸ V. Magloire ONDOA, *op.cit.*, p. 183.

³⁹⁹ V. *Ibid.*, p. 249. V. aussi les Lettres d'intention du 06 décembre 2000 et du 28 décembre 2001.

concomitamment exclus les dépenses d'investissement financées sur les ressources extérieures, ainsi que les dons. De ce point de vue, la Lettre d'intention du 28 août 2002 apparaît alors comme la plus aboutie en ce qui concerne la convergence des engagements conclus avec le FMI vers l'équilibre budgétaire prescrit par la CEMAC entre 1994 et 2016. Elle prévoyait précisément que « *l'équilibre budgétaire global sur base engagement et non compris les dons et les dépenses PPTE devait dépasser l'objet initial du programme* »⁴⁰⁰. Une fois encore, l'engagement du Gouvernement envers le FMI consistait à rechercher un solde de base excédentaire, ce qui revenait à respecter les exigences de la CEMAC concernant l'équilibre budgétaire dans ses Etats membres.

En 2016, une crise économique consécutive à la chute des prix du pétrole va frapper l'ensemble des pays de la CEMAC. C'est dans ces circonstances que la règle de l'équilibre de solde de base va être remplacée par la règle de l'équilibre de solde de référence qui tend à exclure, une grande partie des recettes pétrolières, de la détermination de l'équilibre budgétaire.

B. Les engagements internationaux convergents vers la réalisation de l'équilibre de solde de référence en vigueur dans la CEMAC depuis 2017

Depuis 2017, on peut constater que les Lettres d'intention adressées au FMI par les autorités camerounaises ne contiennent pas seulement l'engagement du Gouvernement à rechercher un solde budgétaire global, mais elles contiennent également son engagement à rechercher un équilibre de solde de référence. Aux termes de l'article 2 de la Directive CEMAC de 2016, cette règle d'équilibre est considérée comme respectée lorsque ce solde de référence est supérieur ou égal à 1,5% du PIB. Comme le rapporte la CEMAC, le solde budgétaire de référence « (...) *peut être vu comme la différence entre le solde budgétaire global hors pétrole et 80% de la moyenne du quotient des recettes pétrolières rapportées au PIB des trois dernières années* »⁴⁰¹. Le FMI lui-même ne dit pas autre chose lorsqu'il affirme que « *le solde de référence peut également être défini comme le solde global hors pétrole plus 80% du ratio moyen des recettes pétrolières/PIB au cours des trois d dernières années* »⁴⁰². Il s'agit en réalité d'un équilibre qui tend à ne pas prendre en considération le montant total des recettes pétrolières de l'Etat et qui admet un déficit non pétrolier tolérable, fixé à un niveau inférieur ou égal à 1,5 du PIB. Cette nouvelle règle incite alors les pays membres à réaliser un effort d'équilibre en agissant

⁴⁰⁰ V. *Ibid.*, p. 326.

⁴⁰¹ CEMAC, *Rapport intérimaire de surveillance multilatérale 2017 et perspectives pour 2018*, Mars 2018, 34^{ème} édition, p. 32.

⁴⁰² FMI/Cameroun, *Rapport n°17/393*, 2017, p. 7.

particulièrement sur la variable des recettes budgétaires, ou plus précisément, en développant des recettes non pétrolières de telle sorte que l'équilibre ne dépende plus largement de cette catégorie de recettes réputées fluctuantes. Le FMI se satisfait bien de cette approche de l'équilibre budgétaire d'autant qu'il a toujours incité l'Etat du Cameroun à développer les recettes non pétrolières. Dès l'adoption de la règle, l'IBW a rapidement exprimé son satisfecit en faisant observer que le solde budgétaire de référence « (...) permet de mieux contrôler la dynamique de la dette publique (...) »⁴⁰³. Il a même renchéri en précisant qu'« à plus long terme, le nouveau critère du solde budgétaire de référence semble cadrer avec un niveau de dette sûr et stable dans la plupart des pays. Pour tous les pays, le respect de cette règle suffirait largement à garantir la stabilisation de la dette publique au niveau actuel, et permettrait une convergence de dette à 50% du PIB au cours des dix prochaines années »⁴⁰⁴. Depuis son entrée en vigueur en 2017, le Cameroun s'est effectivement souvent engagé envers le FMI à respecter cette règle en lui promettant de rechercher un déficit hors pétrole qui se rapproche de l'indicateur de convergence de la CEMAC, c'est-à-dire d'un niveau inférieur ou égal 1,5% du PIB. Dans sa Lettre d'intention adressée au Fonds en janvier 2020, le Gouvernement s'engageait par exemple à ce que « le cadre budgétaire à moyen terme restera conforme à la l'objectif de consolidation budgétaire avec un déficit arrimé au critère de convergence de la CEMAC. Le cadre budgétaire à moyen terme reste ancré sur une réduction graduelle du déficit budgétaire global (base ordonnancement), qui se stabilisera autour de 1,5% du PIB, permettant le respect du critère de convergence CEMAC (solde budgétaire de référence) d'ici 2022 »⁴⁰⁵. Autrement dit, il fallait commencer par stabiliser le solde global autour de 1,5 % du PIB pour espérer atteindre un solde de référence inférieur ou égal à 1,5% du PIB à l'horizon 2022. Dans sa Lettre d'intention adressée au FMI le 06 décembre 2023, le Gouvernement s'engageait également à rechercher un équilibre de solde référence en prévoyant que « des recettes non pétrolières plus élevées et une baisse des dépenses en subvention aux carburants, en partie grâce à l'ajustement des prix de détail intervenu en février 2023, devraient contribuer à réduire le déficit primaire non pétrolier à 2,5% du PIB en 2023 »⁴⁰⁶. De ce déficit primaire non pétrolier

⁴⁰³ *Idem.*

⁴⁰⁴ *Ibid.*, pp. 9-10.

⁴⁰⁵ FMI/Cameroun, *Lettre d'intention ; Mémoire de politiques économiques et financières ; et protocole d'accord technique*, Rapport n°20/48, p. 11.

⁴⁰⁶ Fmi/Cameroun, *Rapport des services financiers du Fmi pour les consultations de 2023 au titre de l'article IV et cinquièmes revues de l'accord au titre de la Facilité élargi de crédit et de l'accord au titre du Mécanisme élargi de crédit – Communiqué de presse ; Rapport des services du Fmi ; Analyse de la viabilité de la dette ;*

dont il est fait allusion ici, il suffit d'exclure le poids du service de la dette pour obtenir le niveau du solde de référence projeté en 2023. Des engagements analogues avaient même aussi déjà été pris en juin 2023 et le Gouvernement s'engageait alors « (...) à ramener (...) le déficit primaire non pétrolier à un niveau soutenable à court et moyen terme, afin de maintenir la dette publique sur un sentier viable »⁴⁰⁷. Pour y parvenir, précisait-il, « l'effort portera sur la mobilisation des recettes intérieures non pétrolières grâce à un ensemble de politique fiscale et d'administration des recettes (...) le déficit primaire hors pétrole diminuera substantiellement pour tomber à 1,7% du PIB (...) »⁴⁰⁸. A la fin, concluait-il, la politique budgétaire à suivre en 2024 visera à « (...) réduire progressivement les subventions aux combustibles pour les rendre plus viables »⁴⁰⁹. Depuis 2020, cet engagement à réduire et à supprimer à terme les subventions aux carburants revient incessamment dans les Lettres d'intention que le Gouvernement a adressées au FMI⁴¹⁰. Jusqu'ici cet engagement a effectivement été suivi dans les faits puisque ces subventions qui étaient évaluées entre 800 et 900 milliards de francs CFA ont en effet diminué consécutivement aux augmentations des prix du carburant en 2022 et 2023. En réduisant les subventions aux produits pétroliers tout en augmentant les prix à la pompe, le Gouvernement diminue ses dépenses ; augmente ses recettes pétrolières et se crée ainsi un espace budgétaire qui lui permettra de facilement de respecter l'équilibre de solde de référence prescrit par la CEMAC.

Au vu de ce qui précède, il ressort clairement que les engagements conclus par le Gouvernement camerounais avec le FMI convergent vers les prescriptions de la CEMAC concernant l'équilibre budgétaire dans ses Etats membres. Il en va de même avec les proscriptions communautaires concernant les déficits et dettes publics excessifs.

II. LA CONVERGENCE DES ENGAGEMENTS CONCLUS AVEC LE FMI VERS LES PROHIBITIONS DE LA CEMAC CONCERNANT LES DEFICITS ET DETTES PUBLICS EXCESSIFS

Annexe d'informations ; Déclaration du représentant des services du Fmi ; et Déclaration de l'administrateur pour le Cameroun, Rapport n°24/51, p. 80.

⁴⁰⁷ FMI/Cameroun, *Quatrième revues au titre de la Facilité élargie de crédit et de l'Accord au titre du Mécanisme élargi de crédit, et demandes de dérogations pour l'applicabilité des critères de réalisation et de modification des critères de réalisation – Communiqué de presse, Rapport des services du Fmi, et Déclaration de l'administrateur pour le Cameroun, Lettre d'intention du 14 juin 2023, Rapport n°23/251, p. 45.*

⁴⁰⁸ *Ibid.*, pp. 45-46.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 47.

⁴¹⁰ Fmi/Cameroun, *Lettre d'intention ; Mémoire de politiques économiques et financières ; et protocole d'accord technique, op.cit.*, p.11.

Dans les Lettres d'intention qu'il adresse souvent au FMI en vue d'obtenir son assistance financière le Gouvernement camerounais prend généralement des engagements qui convergent vers les prohibitions de la CEMAC concernant les déficits et dette publics excessifs dans les Etats membres. Les mesures que les autorités gouvernementales s'engagent souvent à prendre à cet effet visent à maîtriser le déficit budgétaire et la dette publique. Qu'il nous soit donc permis d'examiner tour à tour ces engagements internationaux qui convergent aussi bien vers les prohibitions communautaires concernant les déficits excessifs (A) que vers les prohibitions communautaires concernant les dettes publiques excessives (B).

A. Les engagements internationaux convergents vers les prohibitions communautaires concernant les déficits excessifs

Le Gouvernement s'engage souvent envers le FMI à prendre des mesures qui convergent vers la maîtrise du déficit budgétaire dont le caractère excessif est prohibé par l'article 55 de la Convention de 1996 régissant l'UEAC, telle que modifiée en 2008, qui stipule expressément que « (...) *les Etats membres s'interdisent tout déficit excessif* ». Contrairement à l'UE où le déficit peut simplement être qualifié d'excessif lorsqu'il dépasse le seuil de 3% du PIB ou encore lorsque la dette publique dépasse le seuil de 60% du PIB avec un déficit inférieur à la norme communautaire⁴¹¹, sa qualification s'avère un peu plus complexe dans la CEMAC. Aux termes de l'article précité, « *un déficit budgétaire est qualifié d'excessif notamment lorsqu'il n'est pas compatible avec les objectifs de la politique monétaire, en particulier en ce qui concerne son financement et le taux de couverture extérieure de l'émission monétaire. Le déficit peut aussi être qualifié d'excessif lorsqu'un des critères de convergence suivants n'est pas respecté : le solde primaire positif ; une variation négative ou nulle du stock d'arriérés intérieurs et extérieurs ; une variation annuelle en pourcentage de la masse salariale de la fonction publique égale ou inférieure à la variation en pourcentage des recettes budgétaires* ». Dans la zone CEMAC, le déficit peut en réalité être qualifié d'excessif suivant deux cas de figure différents. Mais quel que soit le cas considéré, les Lettres d'intention adressées au FMI comportent souvent des engagements du Gouvernement camerounais à respecter les critères associés à chaque cas, ce qui revient à s'engager à éviter les déficits excessifs.

Dans le premier cas relatif à son mode financement, le déficit est considéré comme excessif lorsque les financements que le Gouvernement sollicite de la Banque centrale dépassent le

⁴¹¹ Rémi PELLET, *op.cit.*, p. 837.

plafond statutaire qui était, jusqu'en 2017, fixé à « (...) 20% des recettes budgétaires ordinaires fongibles d'origine nationale constatées au cours de l'exercice écoulé »⁴¹². Jusqu'en fin juillet 2017, la décision de supprimer ces avances directes de la BEAC aux Trésors nationaux n'avait même pas encore été prise dans la CEMAC, alors qu'elle était déjà effective depuis quelques années dans l'Union économique ouest-africaine (UEMOA)⁴¹³. Dans sa Lettre d'intention adressée au FMI le 17 juin 2017, le Gouvernement camerounais s'engageait néanmoins déjà « à éviter le financement direct et indirect [de la Banque centrale] (...) à respecter les engagements pris au niveau de la région concernant le gel du plafond des avances statutaires au niveau fixé sur la base des recettes de 2014 (...) tous les financements bancaires de l'Etat devraient, à terme, s'effectuer sous forme d'émission de titres d'Etat »⁴¹⁴. Autrement dit, les autorités camerounaises s'engageaient ainsi envers le FMI à se conformer aux mesures prises par les institutions communautaires qui, en vue de la suppression des avances statutaires comme mode de financement des déficits, avaient commencé par geler leur montant au niveau auquel elles se trouvaient en 2014. Le 05 août 2017 le Conseil d'administration de la BEAC décida finalement de supprimer ces avances statutaires qui existaient encore dans les Statuts de la Banque de juin 2017⁴¹⁵. Depuis lors, le Cameroun finance ses déficits de trésorerie en émettant des titres sous forme de bons du Trésor sur le marché monétaire ou sur le marché des titres publics de la BEAC⁴¹⁶. Le Gouvernement a donc tenu les engagements qu'il avait pris envers le FMI dans sa Lettre d'intention de 2017, lesquels consistaient à se conformer aux dispositions de la CEMAC interdisant les déficits excessifs impliquant une monétisation ou un financement monétaire. En respectant cette prohibition communautaire le Gouvernement a par le même fait rempli ses engagements internationaux envers le FMI.

S'agissant du second cas, il fait appel à plusieurs critères sur lesquels il faut s'appuyer alternativement ou cumulativement pour qualifier un déficit d'excessif. Dans des Lettres d'intention antérieures ou postérieures à la création de la CEMAC en 1994, on retrouve généralement des engagements envers le FMI allant dans le sens de ces critères fixés au niveau communautaire. Dans ses Lettres d'intention du 12 mars 1998, du 09 août 1999 et du 06

⁴¹² Article 18 des Statuts de la Banque des Etats de l'Afrique centrale de 2017.

⁴¹³ Emilie LAFFITEAU et Serge jean EDI, « Les pays de la CEMAC convergent-ils ? », *op.cit.* p. 37.

⁴¹⁴ FMI/Cameroun, *Lettre d'intention du 16 juin 2017*, p. 19.

⁴¹⁵ V. les articles 18 et 20 des Statuts de la BEAC de juin 2017.

⁴¹⁶ Nicanore Uriel EBANGA, « Le financement du budget de l'Etat du Cameroun par des titres publics », *Revue africaine des finances publiques*, n°7, 2020, pp. 233-251. V. Nicanore Uriel EBANGA, *L'emprunt de l'Etat en droit public financier camerounais*, Thèse de Doctorat en Droit Public, Université de Ngaoundéré, 2021, pp. 144-148.

décembre 2000, le Gouvernement s'est par exemple respectivement engagé à dégager un solde primaire de 5,6% du PIB pour 1997/98, de 5,2% du PIB pour 1999/2000 et de 7,6% du PIB pour 2000/01⁴¹⁷. Dans sa lettre d'intention du 28 décembre 2001, le Gouvernement se félicitait notamment de ce que les résultats budgétaires aient « (...) été légèrement supérieurs aux prévisions durant la première année du programme [conclu avec le FMI] dégagant un excédent primaire supérieur à l'objectif de 14 milliards de francs CFA (0,2% du PIB) légèrement supérieur »⁴¹⁸. Sachant qu'un solde primaire négatif est considéré dans la CEMAC comme un critère conférant un caractère excessif au déficit, ces engagements envers le FMI à dégager successivement des soldes primaires positifs permettaient alors aux autorités camerounaises de converger vers une exigence communautaire.

C'est la même logique qui est suivie lorsque le Gouvernement adresse par exemple au FMI les Lettres d'intention du 13 juillet 2022 ou du 24 juillet 1997, dans lesquelles il s'engage respectivement « (...) à apurer les arriérés intérieurs »⁴¹⁹ ou à éviter l'accumulation d'arriérés de paiement intérieurs et extérieurs en poursuivant des négociations avec les bailleurs de fonds qui n'ont pas participé aux opérations d'allègement de dettes élaborées par la communauté internationale⁴²⁰. On rappellera ici que la variation négative ou nulle des stocks d'arriérés intérieurs et extérieurs est en effet un autre critère de détermination d'un budget en déficit excessif en zone CEMAC. C'est aussi le cas du dernier critère qui est plutôt relatif à une variation annuelle en pourcentage de la masse salariale de la fonction publique égale ou inférieure à la variation en pourcentage des recettes budgétaires. Pour celui-ci, le Gouvernement a souvent pris des engagements envers le FMI concernant les dépenses de personnel. Il le faisait même déjà dans ses Lettres d'intention antérieures ou postérieures à la création de la CEMAC en 1994. Les engagements dans ce domaine demeurent particulièrement plus prononcés dans les Lettres d'intention de la période d'ajustement structurel qui commence 1988 et s'achève dans la première décennie des années 2000. Dans sa Lettre d'intention du 26 août 1988, le Gouvernement s'engageait par exemple à plafonner les dépenses de solde à « (...) à 245,0 milliards de francs CFA, soit la reconduction du niveau d'exécution de 1987/1988 non compris les rappels. Ceci doit être atteint, poursuivait-il, par le gel des salaires et des effets financiers

⁴¹⁷ V. Magloire ONDOA, *op.cit.*, p. 204 et s ; p. 249 ; et p. 283.

⁴¹⁸ V. *Ibid.*, p. 306.

⁴¹⁹ FMI/Cameroun, *Deuxièmes revues de l'Accord au titre de la Facilité élargie de crédit et de l'Accord au titre du Mécanisme élargi de crédit, Demande de dérogation pour l'applicabilité de critères de réalisation et demande de modification des critères de réalisation*, Rapport n°22/268, Août 2022, p. 79.

⁴²⁰ V. Magloire ONDOA, *op.cit.*, p. 185.

des avancements, la restructuration des éléments de rémunération du personnel de l'Etat et l'harmonisation des âges de départ à la retraite »⁴²¹. Dans sa Lettre d'intention de 06 décembre 2000⁴²² il s'engageait à mettre en œuvre une politique de rationalisation et de maîtrise de dépenses budgétaires où les dépenses de personnel occupaient une place très considérable. Dans la Lettre d'intention du 05 avril 2006, il sa poursuivi dans cette voie en promettant d'observer une certaine prudence dans la politique des dépenses budgétaires⁴²³. En s'engageant ainsi envers le FMI, le Gouvernement rejoint par le même fait les exigences de la CEMAC concernant l'interdiction des déficits excessifs. A la fin, on se rend bien évidemment compte que les engagements que le Cameroun prend envers le FMI ne font que converger vers les prohibitions de la CEMAC concernant les déficits excessifs, laissant ainsi l'impression que celles-ci ont été insufflées à l'organisme communautaire par l'IBW. Ce constat est tout aussi valable pour les engagements concernant la prohibition communautaire des dettes publiques excessives.

B. Les engagements internationaux convergents vers les prohibitions communautaires concernant les dettes publiques excessives

Les engagements du Cameroun envers le FMI convergent vers la limitation de la dette publique en-dessous du seuil de 70% du PIB fixé par la CEMAC en 1994 et réaffirmé en 2016.

En 1994, la limitation communautaire de la dette publique ne portait strictement que sur le niveau d'endettement sans se soucier du rythme d'endettement. En ce moment-là le Cameroun était complètement plongé dans la crise de la dette du tiers-monde et sa dette publique dépassait largement le seuil de référence communautaire. Au moment de l'atteinte du point de décision de l'initiative PPTE en 2000 sa dette publique atteignait encore 91,1% du PIB⁴²⁴. Dans ce contexte, le défi était de ramener cette dette en-dessous du seuil de référence de la CEMAC, c'est-à-dire en dessous de 70% du PIB. C'est cette perspective que vont suivre les autorités nationales dans leur rapport avec le FMI qui avait justement été sollicité pour aider le pays à sortir de la crise en réduisant le poids de sa dette. Dans la Lettre d'intention adressée au Fonds le 24 juillet 1997, les autorités camerounaises s'engageaient par exemple à faire « (...) *une requête à la communauté internationale pour réduire le fardeau de sa dette, notamment en obtenant un allègement substantiel du service de la dette rééchelonnable envers les créanciers*

⁴²¹ V. *Ibid.*, p. 15.

⁴²² V. *Ibid.*, p. 280.

⁴²³ V. *Ibid.*, p. 483.

⁴²⁴ Banque africaine de développement/Fonds africain de développement, *République du Cameroun Un espace budgétaire renforcé la croissance et la réduction de la pauvreté Etude économique du pays*, 2008, p. 34.

officiels bilatéraux »⁴²⁵. Il est important de préciser à ce stade de l'étude que c'est dans ce contexte d'allègement de dettes des PPTE que le FMI a entamé des Analyses de la viabilité de la dette (AVD-PPTE) qui se sont depuis généralisées. Ces analyses permettaient de déterminer le niveau de dette soutenable d'un pays dans l'optique d'effacer la partie excessive. Elles sont aujourd'hui utilisées par les Gouvernements de la CEMAC pour mesurer le niveau d'endettement dans l'optique de s'assurer qu'il reste en-dessous du seuil de référence fixé au niveau communautaire. En 2008, les opérations d'allègement des dettes conduites sous la férule du FMI ont en effet permis de ramener la dette publique camerounaise à 13%⁴²⁶, c'est-à-dire en-dessous du seuil de référence de la CEMAC. Depuis lors, les engagements envers le FMI ne consistent pas à résoudre le surendettement mais à le prévenir de telle sorte que la dette publique ne franchisse plus le seuil de 70% du PIB. C'est d'ailleurs dans cette perspective que le FMI et la BM vont progressivement développer des Analyses de viabilité de la dette pour les Pays-à-faibles-revenus (AVD-PFR) qui ont progressivement remplacé les AVD-PPTE. Ce changement de perspective s'est immédiatement traduit dans les Lettres d'intention adressées au FMI par des engagements en faveur d'une maîtrise de la dette publique ou d'une politique d'endettement prudente. On peut le voir par exemple avec la Lettre d'intention du 05 avril 2006 qui marque l'année où le Cameroun va atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTE, ouvrant plus largement la voie à toutes les annulations de dettes promises depuis l'atteinte du point de décision en 2000. Le Gouvernement s'engageait précisément à « (...) mener une politique prudente de gestion de la dette extérieure (...) »⁴²⁷ ; à « préparer au cours de la deuxième moitié de 2006, une stratégie d'endettement (...) »⁴²⁸, alors même que la CEMAC n'exigeait pas encore l'élaboration d'un tel document à ses Etats membres. Ce n'est qu'un an plus tard que l'organisme communautaire va effectivement exiger ce document de cadrage à moyen terme dans un Règlement de 2007⁴²⁹. Au demeurant, le Gouvernement s'engageait déjà en 2006 à préparer une stratégie d'endettement « (...) couvrant les éléments suivants : (i) la poursuite de la politique consistant à recourir davantage aux dons et aux prêts concessionnels ; (ii) la préparation des analyses régulières de la soutenabilité de la dette extérieure pour le futur, afin de s'assurer que les nouveaux emprunts sont compatibles avec la soutenabilité de la dette

⁴²⁵ V. Magloire ONDOA, *op.cit.*, p. 185.

⁴²⁶ Banque africaine de développement, *op.cit.*, p. 34.

⁴²⁷ V. Magloire ONDOA, *op.cit.*, p. 484.

⁴²⁸ V. *Idem.*

⁴²⁹ Règlement n°12/07-UEAC-185-CM-15 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique.

extérieure à moyen et à long terme ; (iii) le paiement des obligations sur la dette extérieure dans les délais de manière à éviter l'accumulation des arriérés extérieurs »⁴³⁰. Le Règlement CEMAC de 2007 qui imposera finalement à tous les pays membres d'élaborer une stratégie d'endettement à moyen terme va apporter plus de précisions sur le contenu de ce document qui ne devait plus seulement se limiter à la dette extérieure mais devait aussi s'étendre à la dette intérieure. Dès lors, la stratégie d'endettement à moyen terme pour le compte de l'année 2008 que le Gouvernement camerounais s'engageait auprès FMI à élaborer devait se conformer aux exigences du Règlement CEMAC de 2007. C'est en effet ce que promettaient les autorités nationales à l'IBW dans le mémorandum des politiques économique et financières annexées à la Lettre d'intention du 05 juin 2008. Il en ressort que « le Gouvernement mènera une politique d'endettement prudente et veillera à une gestion soutenable de la dette. Il entend finaliser la préparation d'une nouvelle stratégie globale d'endettement et de gestion de la dette publique en conformité avec la Directive du Conseil des ministres de la Communauté économique et monétaire des Etats de l'Afrique centrale (CEMAC) approuvée en 2007. A cette fin, il a demandé une assistance technique du FMI »⁴³¹. On voit ainsi très clairement comment les autorités camerounaises s'engagent régulièrement envers le FMI à respecter leurs obligations communautaires concernant la limitation de la dette publique.

Avec une dette publique estimée au 31 mars 2024 à 42,9% du PIB⁴³² le niveau d'endettement du Cameroun est resté depuis 2008 en-dessous du seuil fixé par la CEMAC. Mais au cours de la décennie 2010, le FMI a commencé à exprimer une vive inquiétude quant au rythme d'endettement qui n'avait initialement fait l'objet d'aucune limitation dans le pacte de convergence de la CEMAC adopté en 1994 et mis en œuvre par une Directive de 2001. En 2016, une crise économique liée à la chute des prix du pétrole va frapper l'ensemble des pays membres de la CEMAC et elle va conduire les autorités communautaires à modifier cette Directive de 2001 fixant les critères et indicateurs de convergence. Ce fut l'occasion pour les instances communautaires d'introduire un critère de convergence lié au rythme d'endettement qui n'avait pas cessé d'afficher une croissance exponentielle depuis la fin des opérations d'allègement concédées par les bailleurs de fonds internationaux. A la limitation du niveau d'endettement, est donc venue s'ajouter la limitation du rythme d'endettement. En effet, aux termes de l'article 7 de la Directive CEMAC de 2016 qui modifie la Directive de 2001 en

⁴³⁰ V. Magloire ONDOA, *op.cit.*, p. 484.

⁴³¹ V. *Ibid.*, p. 566.

⁴³² CNDP/CAA, *Conjoncture mensuelle de la dette publique du Cameroun n°03/24 mars 2024*, 25 avril 2024, p.6.

introduisant un nouveau critère de soutenabilité de la dette, le suivi du rythme d'endettement « (...) est proposé par la fixation d'un horizon d'atteinte du plafond au plutôt (25ans), dont découle la vitesse maximale d'endettement de chaque Etat (en pourcentage du PIB), reparti sur la période ». Comme la CEMAC l'a elle-même expliqué, « la philosophie de la rénovation du critère sur l'endettement est que dès l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de surveillance multilatérale, même au cas où il arriverait même comme ce n'est pas conseillé que le stock de la dette publique franchisse le seuil de 70% du PIB, cela ne devrait pas survenir avant un horizon de vingt-cinq années »⁴³³. Depuis l'entrée en vigueur ce nouveau critère et indicateur de convergence en 2017, les autorités camerounaises ne s'engagent plus seulement envers le FMI à réduire le niveau d'endettement, elles s'engagent désormais aussi à réduire le rythme d'endettement. Cette nouvelle perspective s'est immédiatement traduite dans la Lettre d'intention adressée au Fonds le 16 juin 2017. Il y est par exemple prévu que « le Gouvernement est déterminé à (...) maintenir la dette publique sur une trajectoire soutenable. (...) la politique d'endettement visera à ralentir le rythme des nouveaux engagements au titre de la dette extérieure en privilégiant les prêts concessionnels et les financements en mode partenariat public-privé »⁴³⁴. Si cet engagement international qui converge manifestement vers les obligations communautaires du Cameroun est parfois réaffirmé dans les Stratégies d'endettement à moyen terme adoptées par le Gouvernement suivant le Règlement CEMAC de 2007, il n'est pas certain qu'il soit effectivement respecté par les autorités puisque les plafonds d'emprunts non-concessionnels prévus dans les lois de finances de 2019 et 2020 ont par exemple été plus élevés que les plafonds d'emprunts concessionnels⁴³⁵. Il en est de même pour leurs plafonds d'émissions annuelles de titres publics que l'on peut se permettre de ranger dans le lot des emprunts non-concessionnels⁴³⁶. Du coup, les prévisions annuelles d'emprunts non-concessionnels restent généralement supérieures à celles des emprunts concessionnels, ce qui ne favorise pas un ralentissement du rythme d'endettement.



⁴³³ CEMAC, *Rapport intérimaire de surveillance 2017 et perspectives pour 2018*, op.cit., p. 34. V. aussi CEMAC, *Vers une intégration accélérée pour une CEMAC émergente Renouveau communautaire 2012-2017*, p.27

⁴³⁴ FMI/Cameroun, *Lettre d'intention du 16 juin 2017*, p.1.

⁴³⁵ V. loi n°2018/022, 11 décembre 2018, art. 57^{ème}. Ci-dessous loi de finances pour 2019. Son article 57^{ème} prévoit un plafond de 150 milliards de francs CFA pour les emprunts concessionnels et 500 milliards de francs CFA pour les emprunts non-concessionnels. ; Loi n°2019/023, 24 décembre 2019, art. 52^{ème}. Ci-dessous loi de finances pour l'exercice 2020. Son article 52^{ème} prévoit un plafond de 300 milliards de francs CFA pour les emprunts concessionnels et 350 milliards de francs CFA pour les emprunts non-concessionnels.

⁴³⁶ V. loi de finances pour l'exercice 2019 (250 milliards de francs CFA pour les titres publics), art. 56^{ème} et loi de finances pour l'exercice 2020 (320 milliards de francs CFA pour les obligations du Trésor), l'art. 51^{ème}.

En somme, il y a une convergence entre les engagements que le Cameroun prend envers le FMI et les obligations que la CEMAC lui impose dans le domaine de sa dette publique. Cette convergence permet que les sanctions auxquelles l'Etat s'expose en cas de non-respect des engagements internationaux viennent ainsi garantir le respect des obligations communautaires pour lesquelles il n'existe pratiquement pas de véritables sanctions. Aussi, certaines mesures consacrées par la CEMAC ont souvent d'abord été des engagements internationaux, avant de devenir ces obligations communautaires que l'Etat s'engage finalement à respecter dans le cadre d'un programme appuyé par le FMI. Dans cet espace intégré, on a l'impression d'assister à une sorte communautarisation des standards promus à l'échelle internationale par les IBW dont les conditionnalités furent rapidement vilipendées, à tort ou à raison, par les pays pauvres surendettés. Dès lors, la question essentielle à laquelle l'on ne peut plus se dérober reste de savoir d'où viennent même ces obligations que la CEMAC impose à ses Etats membres dans la gestion de leurs dettes publiques respectives.

SEMINAIRE 2 :

LA CONDUITE INTERNATIONALES DES ETATS ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Les engagements contractés dans le cadre de l'organisation régionale se traduisent aussi par la nécessité, dans des accords avec des Etats tiers ou des organisations internationales tierces, de tenir compte du droit communautaire. Chacun des Etats membres a intérêt à ce que ces règles soient respectées, dans la mesure où les engagements des uns ont des répercussions sur le marché des autres, par exemple par l'application de la « libre pratique » pour des produits importés. Aussi convenait-il de s'intéresser à cette question sur au moins deux plans.

Tout d'abord dans le cadre de l'organisation régionale. C'est en effet ici que se prennent les engagements, et que se dessinent donc les limites de l'action de chacun des Etats membres dans ses rapports avec des Etats tiers. Il importait donc de voir comment les Etats membres organisent leur participation aux instances décisionnelles de la Communauté tant au niveau final (ministériel) qu'au niveau préparatoire ; et de nombreuses questions se posent en effet : quels sont les experts mobilisés ? l'Etat assure-t-il une coordination globale de cette participation au niveau national ? les positions défendues sont-elles en phase avec les orientations de la politique étrangère de l'Etat ? qui y veille ? comment y veille-t-on ? **En d'autres termes, comment se conçoit et se pratique ce que l'on pourrait appeler la « politique communautaire » de l'Etat membre ?** Il s'agit d'une analyse aussi bien de l'organisation interne des Etats membres (organes impliqués dans la préparation de la représentation), que de leur représentation et activité au sein de l'organe communautaire auquel ils participent.

Ensuite, il importait d'examiner comment chaque Etat membre tient compte de ses engagements et obligations communautaires dans ses relations avec des Etats et organisations tiers. Cela vise l'articulation de ses compétences internationales avec, le cas échéant, celles que l'organisation régionale s'est vue confier par le traité constitutif. Par ailleurs, comment les autres Etats membres s'assurent-ils du respect de leurs droits par chacun des autres Etats membres (par exemple lorsque doit s'appliquer la clause de la nation la plus favorisée...) ? **C'est l'obligation de loyauté** (cf. par exemple les articles 7 du traité de l'UEMOA, 4 du traité de la CEMAC, ou encore 5 du traité de la CEDEAO) **qui est interrogée ici, vue depuis les Etats membres.**

Les analyses qui suivent proposent sur ces questions un regard monographique pour certaines, et transversal pour d'autres.

LA REPRESENTATION DE L'ÉTAT *AFRICAIN* DANS L'EXERCICE DES COMPETENCES EXTERNES DES ORGANISATIONS D'INTEGRATION AFRICAINES

Par

Robert YUGBARÉ

Maître de Conférences, Agrégé de droit public

Université Norbert ZONGO (Burkina Faso)

Résumé

La présence internationale des organisations internationales, en général, et des organisations d'intégration régionales africaines, en particulier, pose le problème de la (nouvelle) place de l'État africain *intégré* sur la scène internationale. En concevant l'organisation d'intégration comme un *Agent commun* des États membres, chargé de la défense et de la représentation des intérêts communs de ces derniers, il se pose la question de savoir quelle est la place de l'Etat, à la fois dans la configuration institutionnelle de l'organisation dans les relations de cette dernière avec les tiers, et directement vis-à-vis du tiers auprès duquel l'organisation d'intégration exécute son mandat ? Est-il complètement dépossédé de toute voix vis-à-vis du tiers ou se présente-t-il face aux tiers, en même temps que le représentant commun comme une entité à part ? L'examen des systèmes juridiques des principales organisations d'intégration sous-régionales africaines et de leur mise en œuvre concrète, laisse apparaître un hiatus entre la norme théorique et la mise en œuvre pratique. Si le dispositif institutionnel a préservé l'apparence et l'intégrité du mandat des organisations d'intégration, la pratique a fait voler en éclat cette intégrité du mandat, la présence de l'État membre se dédoublant sur le terrain de la négociation et de la conclusion des accords internationaux impliquant la mise en œuvre des compétences communautaires.

Mots-clés : Droit communautaire – UEMOA – CEDEAO - relations extérieures – représentation institutionnelle – dédoublement fonctionnel

Abstract

The international presence of international organizations, in general, and of African regional integration organizations, in particular, raises the problem of the (new) place of the integrated African State on the international scene. Taking the integration organization as a common organ of its Member States, responsible for defending and representing the common interests of the latter, what can be the place of the State, both in the institutional configuration of the organization in the latter's relations with third parties, and directly vis-à-vis the third party to whom the integration organization carries out its mandate? Is the Member State completely dispossessed of any voice vis-à-vis the third party or does it present itself to third parties, at the same time as the common representative, as a separate entity? The examination of the legal systems of the main African sub-regional integration organizations and their concrete implementation reveals a gap between the theoretical norm and the practical implementation. While the institutional framework has preserved the appearance and integrity of the mandate of integration organisations, practice has shattered this integrity of the mandate, with the presence of the Member State being duplicated in the field of negotiation and conclusion of international agreements involving the implementation of Community competences.

Keywords: Community mal – WAEMU – ECOWAS – External relations – Institutional representation – split functioning

« Redonner au peuple sa souveraineté » est un slogan qui fait aujourd’hui recette en Afrique. Les auteurs de ce type de discours – souverainiste – se revendiquent du panafricanisme qui n’a trouvé pour l’heure d’autres formes de concrétisation que l’intégration régionale. Paradoxalement, l’intégration régionale a pu être présentée comme un procédé de « mise en commun partielle et progressive de leur souveraineté nationale – des États, cela s’entend – au profit de la Communauté »⁴³⁷ régionale. La communauté, personnifiée à travers l’organisation d’intégration, se retrouve alors dans une posture de représentant commun des États membres, une espèce d’agence commune, dans des domaines de compétence prédéterminés. Ces habilitations des organisations communes à exercer des compétences étatiques, si elles ne sont *a priori* valables que dans les rapports entre les États membres concernés et leurs institutions communes, en vertu du principe de la relativité des conventions en droit international⁴³⁸, ont fini par acquérir un caractère objectif, s’imposant dans une certaine mesure à des sujets tiers de droit international – États comme organisations internationales, depuis la jurisprudence de la Cour internationale de justice dans l’affaire du Compte Bernadotte⁴³⁹. En effet, les organisations communes se sont vues reconnaître des compétences expresses ou implicites pour interagir avec ces sujets tiers, des compétences qui se sont imposées, par la force des choses, à ces sujets tiers⁴⁴⁰.

La présence internationale des organisations internationales, en général, et des organisations d’intégration régionales africaines, en particulier, pose *a posteriori* la question de la (nouvelle) place de l’État africain *intégré*⁴⁴¹ sur la scène internationale, à côté des organisations d’intégration qui le représentent sur ladite scène. Se présente-t-il face aux tiers en même temps que le représentant commun ? Le cas échéant, dans quel rôle ? De concurrent ? De complément ? D’assistant ? Se présente-t-il au tiers par l’intermédiaire de l’organisation commune ? Dans ce cas, quel rôle joue-t-il dans la formation de la volonté de l’organisation ?

La question se dédouble, en réalité, s’intéressant, en premier lieu, à la place de l’État intégré dans la configuration institutionnelle de l’organisation d’intégration, et, en second lieu, à sa posture vis-à-vis du tiers auprès duquel l’organisation d’intégration exécute son mandat de

⁴³⁷ Préambule de la Convention révisée de l’UEAC du 25 juin 2008.

⁴³⁸ Article 34 et suivants de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

⁴³⁹ CIJ, avis du 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies,

⁴⁴⁰ Voir, par exemple, l’acquisition du statut de Partie contractante de l’Union européenne à l’Accord de Marrakech instituant l’Organisation Mondiale du Commerce de 1994.

⁴⁴¹ NABLI Bélich, *L’État intégré. Contribution à l’étude de l’État membre de l’Union européenne*, Paris, Pédone, 2019, 168 p.

représentation. En somme, il se pose la problématique de la représentation de l'État africain dans le dispositif institutionnel d'exercice des compétences externes des institutions régionales africaines. Pour bien planter le décor, il importe de clarifier rapidement certaines notions, notamment les notions de représentation et de compétences extérieures.

La notion de représentation a été définie dans le *Vocabulaire juridique* de Georges Cornu comme une « action consistant pour une personne investie à cet effet d'un pouvoir légal, judiciaire ou conventionnel (le représentant), d'accomplir au nom et pour le compte d'une autre (...) (le représenté) un acte juridique dont les effets se produisent directement sur la tête du représenté »⁴⁴².

Evelyne Lagrange conçoit la représentation, dans le cadre de l'organisation internationale, dans une double perspective : la représentation de l'État dans la formation de la volonté de l'organisation, à travers les organes, et la représentation de l'État par la nouvelle personne créée qui constitue une personnification de la représentation institutionnelle des États dans des domaines déterminés de relations internationales. Parler de représentation dans le rapport entre l'organisation internationale et l'État membre peut porter à confusion, la représentation pouvant intéresser les deux entités.

Cerner le sens de la représentation telle qu'entendue dans la présente contribution, commande de partir d'une conception classique de l'organisation internationale, telle celle proposée par Éric David, pour qui l'organisation internationale constitue une étape de l'évolution des relations internationales. Elle ne serait rien d'autre qu'une pérennisation du phénomène de conférence internationale, dans un domaine de coopération donnée entre un groupe d'acteurs internationaux déterminés. Il compare le phénomène de l'organisation internationale à la fixation des représentants des États dans les relations bilatérales dans le cadre du droit de légation à travers les représentations diplomatiques (ambassades, consulats, etc.)⁴⁴³. L'organisation internationale est donc essentiellement faite de représentants des États membres. Certes, cette perception sied davantage à l'organisation de coopération de type classique qu'aux organisations d'intégration qui ne paraissent plus transparentes vis-à-vis de leurs États membres, disposant d'un degré

⁴⁴² « Représentation » in CORNU Gérard (sous la dir.), *Vocabulaire juridique*, 12^e éd., Paris, PUF, 2018. Dans le Dictionnaire du Droit international, elle s'entend du mécanisme par lequel, « une personne (le représentant), investie à cet effet d'un pouvoir (...) accompli[t] au nom et pour le compte d'une autre (le représenté) des actes juridiques qui produisent directement leurs effets à l'égard du représenté » (SALMON Jean. (sous la dir.), Dictionnaire de droit international public, Bruxelles, Bruylant, 2001.)

⁴⁴³ DAVID Éric, *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 832 p.

poussé d'autonomie. Cette autonomisation a conduit à tempérer la vision de l'organisation d'intégration comme étant une agrégation des représentants gouvernementaux. Non seulement il s'est développé une bureaucratie propre à l'organisation, mais en plus, de plus en plus de membres statutaires des organes de l'institution ne s'identifient plus à des représentants d'États. Dans ce sens, la représentation – de l'État membre – dans l'organisation, c'est la participation de celui-ci « à la formation de la volonté de l'organisation », à travers ses organes au sein desquels siègeraient les représentants des États. Les représentants des gouvernements des États membres constituent ainsi la moelle épinière des organisations internationales, y compris des organisations d'intégration, étant au cœur des organes de l'organisation qui permettent à celle-ci de fonctionner et de d'exécuter son mandat. Ce mandat est fait d'un ensemble de compétences attribuées à l'organisation, par les États membres, parmi lesquelles peuvent se retrouver des compétences externes.

Le concept de « compétences extérieures ou externes » doit être décomposé pour une meilleure appréhension, permettant de définir le terme de « compétence » avant de le qualifier de « internationale ». Le Dictionnaire de la culture juridique avertit que, « envisagée de manière générale, la compétence est une notion fonctionnelle qui permet, lorsque plusieurs organes sont investis d'un pouvoir identique, de désigner celui qui va l'exercer concrètement »⁴⁴⁴. Selon Jean Salmon, la compétence s'entend de l'ensemble des « *pouvoirs reconnus ou conférés par le droit international à un sujet de droit ou à une institution ou un organe, les rendant aptes à remplir des fonctions déterminées et à accomplir les actes juridiques qui en découlent* »⁴⁴⁵. La compétence est déterminée par un certain nombre d'éléments qui la conditionnent : la matière (*ratione materiae*), c'est-à-dire, le domaine d'intervention ; le lieu (*ratione loci*), c'est-à-dire, l'espace dans lequel le pouvoir est valide ; les personnes (*ratione personae*), c'est-à-dire, les personnes sur lesquelles le pouvoir agit ; et le temps (*ratione temporis*), en rapport avec le temps de validité du pouvoir. Pour ce qui nous concerne, la matière et le lieu sont les déterminants qui

⁴⁴⁴ « Compétence », in Dictionnaire de la culture juridique, p.247. C'est le sens qui se dégage, à première vue, quand on se réfère, en effet, à l'étymologie latine du terme – qui dérive de « competere » auquel on attribue deux significations : la première est « chercher à obtenir ensemble, en concurrence » et la seconde, « se rencontrer, coïncider, s'accorder, convenir ».

⁴⁴⁵ « Compétence », in SALMON Jean (sous la dir.), Dictionnaire de droit international, Bruxelles, Bruylant, 2001. C'est la même compréhension qui se dégage de la définition proposée par Jean Basdevant dans son dictionnaire de droit international, lequel conçoit la compétence comme le « pouvoir juridique conféré ou reconnu par le droit international à un État, à une institution internationale, à un organe de celle-ci, éventuellement à un individu, de connaître d'une affaire, de prendre une décision, de faire un acte, d'accomplir une action (...) » (« Compétence », in BASDEVANT Jules (dir.), Dictionnaire de la terminologie du droit international, Sirey, Paris, 1960).

seront le plus pris en considération. Les organisations internationales, si elles se sont vues reconnaître la personnalité juridique, c'est au prix d'une appréhension réduite des droits inhérents à ladite personnalité⁴⁴⁶. Et, surtout, le principe de spécialité de toute personne morale la confine dans un certain nombre de domaines qui constituent la limite de son existence juridique. La question de l'espace renvoie, pour le cas des organisations internationales, à la distinction entre compétence interne et compétence internationale.

Le qualificatif d'internationale permet ainsi de distinguer les compétences de l'organisation, exercée dans les limites de son cadre spatial, délimité par les États membres de l'organisation. Ainsi, les actions menées dans la limite des juridictions des États engagés dans l'organisation peuvent être considérées comme relevant de la compétence interne, et celles, en dehors, peuvent être imputées à la compétence externe. Constitue ainsi, une compétence externe, un pouvoir reconnu à l'organisation internationale dans les relations avec des sujets non parties au système juridique constitué autour de l'organisation internationale.

Les termes ainsi compris, notre sujet nous amène à nous interroger sur la participation des États membres – à travers leurs représentants – dans la formation de la volonté de l'organisation d'intégration dans son interaction avec les sujets de droit tiers à son système juridique, qu'il s'agisse d'États ou d'autres organisations internationales et/ou régionales. L'intérêt du questionnement réside dans sa faculté à confirmer ou à infirmer la prétention des organisations d'intégration à s'émanciper dans une certaine mesure de la tutelle des États membres. Ainsi, l'intensité de la présence des États sera proportionnellement synonyme d'une atténuation de l'autonomie dont se targuent les organisations d'intégration. C'est donc, indirectement, un instrument de mesure du degré d'approfondissement de l'intégration dans une organisation donnée. Plus les États membres seront présents, plus le système juridique régional s'éloigne de l'intégration. Ce questionnement se limite dans la sphère africaine où se côtoient un grand nombre d'organisations qui prétendent être porteuses de projets d'intégration, allant du niveau continental au niveau sous-régional.

L'examen des systèmes juridiques et institutionnels des principales organisations d'intégration régionales et sous-régionales africaines et de leur mise en œuvre concrète, laisse apparaître un

⁴⁴⁶ « Alors qu'un État possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique. » Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif C. I. J. Recueil 1949, p.180.

hiatus entre la norme théorique et sa mise en œuvre pratique. Les systèmes juridiques des organisations d'intégration africaines ont enserré les États dans un dispositif institutionnel qui préserve l'apparence et l'intégrité d'un mandat propre aux organisations d'intégration, tendant à soutenir alors la thèse de l'autonomie et d'un véritable projet d'intégration. Cependant, la pratique tend à évider ce mandat de sa substance, voire de son existence, la présence de l'État membre se dédoublant sur le terrain de la négociation et de la conclusion des accords internationaux impliquant la mise en œuvre des compétences communautaires externes.

La présente communication s'emploie justement à décrypter ce faussé grandement ouvert entre la représentation de l'État membre telle qu'instituée, qui semble consacrer l'autonomie de l'organisation d'intégration africaine (I), et le dédoublement fonctionnel de l'État, observé dans la pratique des relations extérieures des organisations d'intégration africaines (II).

I. LA REPRESENTATION INSTITUEE : UNE AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE DE L'ORGANISATION CONSACREE

« Quoique la qualité de personnes morales et de sujet du droit international ne leur soit plus déniée, les organisations internationales sont présentées comme des institutions soit parfaitement transparentes aux États membres, soit parfaitement autonomes »⁴⁴⁷. Les organisations d'intégration font précisément partie de la seconde catégorie, étant constellées de telle sorte à pouvoir laisser éclore une volonté commune propre, qui s'émancipe des volontés individuelles des États parties. Mais, même « juridiquement distincte de la collectivité de ses membres, l'organisation est inséparable d'un système représentatif d'essence inter-gouvernementale »⁴⁴⁸. L'organisation d'intégration africaine n'échappe pas à la règle : elle demeure encore marquée, dans son essence, par la représentation des États membres dans sa configuration organique, une représentation qui se prolonge dans l'exercice par l'organisation de ses compétences externes.

A. La présence de l'État africain dans la configuration organique des organisations

Si les organisations d'intégration africaines, à l'instar des autres initiatives se caractérisent par l'institutionnalisation d'organes intégrés, qui tiennent certains pouvoirs de l'organisation à l'abri de l'influence des États membres, le pouvoir ultime revient toujours aux mains des

⁴⁴⁷ LAGRANGE Evelyne., La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationale, Kluwer, 2002, Résumé.

⁴⁴⁸ Ibidem.

organes intergouvernementaux, ce qui dénote de la substantialité de la représentation des États au sein de ces organisations.

Le renouveau du régionalisme africain s'est accompagné d'une rénovation institutionnelle, avec notamment l'institutionnalisation d'organes intégrés dans l'architecture institutionnelle des organisations d'intégration africaines. Ces organes, dont le rôle moteur dans le processus d'intégration a été mis en évidence dans la construction européenne, font leur entrée dans les organisations africaines, à la faveur du néo-régionalisme de la fin des années 1990, en même temps que la démocratie. L'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), créée pour suppléer à l'agonisante Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO), fait figure de pionnière, avec l'institution d'une Commission, sur le modèle de la Commission européenne, suivie de près par les institutions de la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEMAC) avant d'être imitée par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, (CEDEAO) à la faveur de sa réforme du début du XXI^e siècle. Les commissions, qui se sont substituées aux Secrétariats⁴⁴⁹, au cœur des instances exécutives de ces organisations, au-delà du changement de dénomination, se voient reconnaître des attributions inconnues au temps des secrétariats exécutifs. A la mission initiale d'assistance des organes interétatiques, se sont greffées deux autres fonctions : celle d'action, les faisant « participer au même titre que les organes interétatiques, à la fonction d'orientation des activités de l'Organisation internationale notamment par l'exercice d'un pouvoir d'initiative »⁴⁵⁰, assumant une mission d'expression et de gestion des intérêts communs, grâce à la participation de l'organe intégré à « l'initiative institutionnelle intégrée »⁴⁵¹ et au pouvoir de décider⁴⁵² ; et celle de la promotion et de la garantie des intérêts communs. L'intérêt commun à la défense duquel sont commises les nouvelles commissions est distinct de l'intérêt individuel des États membres et même à l'intérêt agrégé de ceux-ci. Les organes intégrés développent une doctrine propre qui leur permet de transcender même la vision concertée des États membres telle qu'exprimée à travers les organes interétatiques. Aussi a-t-on pris le soin de conférer une bonne

⁴⁴⁹ Ainsi, aux Secrétariats (exécutifs) de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), de la CEAO, de la CEDEAO et de la CEMAC, pour ne citer que ceux-ci, laissent place aux commissions (de l'UA, de l'UEMOA, de la CEDEAO et de la CEMAC). Il n'y a que la South African Development Community – SADC qui ait gardé le modèle de Secrétariat, sans doute au regard de ses ambitions tempérées en termes d'intégration.

⁴⁵⁰ SCHWOB Jacques, *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1987, p.90.

⁴⁵¹ *Ibidem*, p.93.

⁴⁵² Par exemple, il leur est reconnu une compétence pour l'adoption de « règlements d'exécution », pour ce qui concerne les commissions de l'UEMOA et de la CEMAC.

dose d'autonomie à ces organes, en dessinant un statut indépendant pour leurs membres vis-à-vis de leurs États d'origine.

Ainsi, l'égalité représentation des nationalités des États membres au sein de ces organes⁴⁵³ n'est guère synonyme de représentation de ceux-ci dans ces organes intégrés. Certes, l'épilogue de l'Affaire Eugène Yaï à la Commission de l'UEMOA⁴⁵⁴ a laissé voir le peu de crédit accordé à cette quête d'indépendance et à la fragilité du statut d'indépendant des commissaires vis-à-vis des États membres – dont ils sont ressortissants, la volonté d'un gouvernement ayant prévalu aux dispositions statutaires. Dans tous les cas, l'avènement de ce type d'organes au sein des organisations d'intégration africaine n'a pas enrayé complètement l'intergouvernementalisme qui ouvre la voie à une représentation directe des États dans la formation de la volonté des organisations d'intégration.

La prégnance de l'État africain dans la gouvernance des organisations d'intégration s'opère par le biais des organes intergouvernementaux qui sont « transparents » à la participation des États. Cette présence de l'État est d'autant plus importante que ce sont les organes intergouvernementaux qui culminent au sommet de la pyramide institutionnelle des organisations d'intégration africaine, avec des modes de prise de décision qui réintègrent l'État au cœur du système régional.

L'organe intergouvernemental a été défini comme un « organe composé de représentants des États membres », lesquels « siègent et agissent au nom et pour le compte de leurs États respectifs »⁴⁵⁵. Dans les organisations d'intégration africaines, les organes intergouvernementaux les plus en vue sont les « Conférences des Chefs d'État et de

⁴⁵³ Seule la Commission de l'Union africaine a échappé à la règle d'égalité représentativité des nationalités au sein de la Commission. Ainsi, elle est constituée d'un Président, d'un Vice-Président et de huit commissaires, ce qui est loin de garantir la présence de toutes les nationalités des États membres.

⁴⁵⁴ Eugène Yaï était un commissaire de l'UEMOA, ressortissant de la Côte d'Ivoire, dont le gouvernement ivoirien dirigé par Laurent Gbagbo a souhaité l'éviction. Le Président de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement a fait droit à la volonté du gouvernement ivoirien, en prenant un acte additionnel évinçant le sieur Yaï, foulant au pied toutes les garanties matérielles et procédurales protégeant le mandat des commissaires. L'intervention du juge communautaire en faveur du sieur Yaï, dans un premier temps, n'y a rien changé. Pour un aperçu de l'affaire, voir notre analyse : YOUGBARE Robert, « La nature juridique de l'acte additionnel dans le système juridique de l'UEMOA, à la lumière de l'affaire "Yaï" », In: Penant: (2008), année 118, no. 864, p. 340-362.

⁴⁵⁵ « Organes intégrés », in YOUGBARE Robert. et alii., « Glossaire de l'intégration », 2012.

Gouvernement »⁴⁵⁶, les « Conseils de ministres »⁴⁵⁷ et les « Comités ministériels »⁴⁵⁸, tous formés des représentants issus directement des exécutifs des États membres⁴⁵⁹. Ces organes constituent ainsi, par excellence, le temple de la représentation des États au sein des organisations d'intégration, une représentation d'autant plus influente sur la gouvernance des organisations régionales que ces organes assument les plus hautes responsabilités au sein de ces organisations. Ainsi, la Conférence des Chefs d'État constitue, dans toutes les organisations africaines, l'instance suprême, la haute autorité, chargée d'impulser et d'orienter les organisations, mais également de prendre les grandes décisions. A la CEMAC, à la CEDEAO et à l'UEMOA, cet organe peut ainsi prendre des « actes additionnels » d'une telle portée qu'ils « complètent les traités ». Même leurs communiqués ont manifestement une portée obligatoire⁴⁶⁰. Les Conseils des ministres, qui sont placés en deuxième position dans la hiérarchie institutionnelle des organisations d'intégration, se voient reconnaître le pouvoir décisionnel ordinaire, ce qui leur confère un rôle particulier dans la gouvernance des organisations régionales. Dans la plupart du temps, ces organes adoptent leurs décisions par consensus, même si les traités prévoient le recours au mode majoritaire de décision, tout au moins pour les questions entrant dans le cadre du champ de compétence communautaire. Le consensus qui s'est imposé dans les faits donne ainsi à chaque État membre un droit de veto sur les questions importantes dans la vie des organisations concernées. L'État africain demeure ainsi toujours l'alpha et l'oméga des organisations d'intégration, en dépit des réformes qui ont introduit une dose d'autonomie dans leur système institutionnel.

L'omniprésence de l'État dans la configuration institutionnelle de l'organisation internationale se déteint sur son dispositif d'exercice de ses compétences extérieures.

⁴⁵⁶ On en trouve au niveau continental, sous la dénomination de la « Conférence de l'Union », « composée des Chefs d'État et de gouvernement ou de leurs représentants dûment mandatés » (article 5 et 6 de l'Acte constitutif de l'Union africaine) ; de la CEDEAO (articles 6 et 7 du Traité révisé de 1993), de la CEMAC (articles 10 et 12 du Traité révisé de 2008) ; de l'UEMOA (articles 16 et suivants du Traité révisé) ; etc.

⁴⁵⁷ Au niveau de l'UA, il se retrouve sous la dénomination de « Conseil exécutif ». On en retrouve également dans les organisations sous-régionales, telles : la CEDEAO, la CEMAC, l'UEMOA, la SADC, etc.

⁴⁵⁸ Le comité ministériel est un organe spécifique à la CEMAC. Dans les autres organisations, peuvent apparaître, de façon ad hoc, des organes portant une telle dénomination.

⁴⁵⁹ Les Conférences des Chefs d'État et de Gouvernement sont composés des Chefs d'État des États membres tandis que les Conseils de ministres et comités ministériels sont composés de membres de gouvernement.

⁴⁶⁰ Les sanctions infligées aux régimes putschistes en Afrique de l'Ouest sont le fait de « communiqués ». La Cour de justice de l'UEMOA, dans l'affaire État du Mali contre la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, a laissé passer l'occasion de discuter de la portée de tels actes qui ne figurent pas dans la nomenclature des actes obligatoires de ces organisations, lorsque la défense de la Conférence a fait valoir que les communiqués ne faisaient pas partie des actes attaquables. Voir : CJUEMOA, Ordonnance du 24 mars 2022, Affaire État du Mali contre la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement.

B. La présence de l'État africain dans le dispositif d'exercice des compétences externes

De façon générale, l'accession d'une organisation internationale à la diplomatie internationale atteste d'un degré d'autonomisation accrue à l'égard des États membres. La Cour de justice de l'UEMOA a pu qualifier d'exclusives, les compétences de l'Union dans certains domaines, tenant ainsi à l'écart les États membres de la diplomatie internationale dans ces domaines⁴⁶¹. Cette autonomie se reflète dans le dispositif organisationnel institué pour l'exercice des compétences internationales (externes). C'est le cas de la plupart des organisations d'intégration africaines étudiées qui font la part belle aux organes intégrés, même si ces derniers se voient affublés d'organes *ad hoc*, essentiellement intergouvernementaux, et encadrés par les organes intergouvernementaux, à l'effet de renforcer la présence des États membres dans le processus décisionnel.

La « commissionnarisation » des organisations d'intégration africaines, comme déjà mentionné, n'a pas seulement consisté en un changement de désignation d'organes, elle a emporté renforcement des pouvoirs propres des organisations, en en plaçant une bonne partie entre les mains de cette nouvelle espèce d'organes censés être à l'abri de l'influence directe des États membres. Il en est ainsi particulièrement dans la conduite des relations internationales des organisations. L'essentiel des compétences externes de l'organisation d'intégration africaine est exercé par les commissions.

Ainsi, dans les attributions des – nouvelles – commissions, on retrouve, avec des formules et, partant, des significations variables, l'exercice des compétences externes des organisations. L'article 34 alinéa 2 du Traité révisé de la CEMAC dispose ainsi : « Elle – la Commission – représente la Communauté dans les négociations internationales dans les domaines relevant des objectifs poursuivis par celle-ci ». Le traité de l'UEMOA confie également à la commission, la conduite des négociations internationales, tout au moins dans le cadre de la politique extérieure commune. Mais de toutes, la Commission – ou, plus précisément le Président de la Commission de la CEDEAO apparaît, en Afrique, comme l'organe dont le statut de représentant extérieur de l'organisation s'est vu consacré à la faveur de la réforme institutionnelle intervenue en 2006⁴⁶².

⁴⁶¹ Voir : CJUEMOA, Avis n°02/2000 du 2 février 2000 relatif à l'interprétation de l'article 84 du Traité de l'UEMOA.

⁴⁶² Voir le Protocole Additionnel A/SP.1/06/06 du 14 janvier 2006 portant amendement du Traité révisé de la CEDEAO. Voir, pour des développements étendus sur le statut du Président de la Commission comme instance

L'instrumentalisation des commissions pour la conduite des relations internationales cache mal cependant la tentation de rétention ou tout au moins, de la maîtrise de l'exercice des compétences internationales par les gouvernements des États membres.

Si les textes reconnaissent à l'organe intégré que constitue la commission, la mission d'initier éventuellement et de conduire les négociations, la plupart ne vont pas jusqu'à lui confier le pouvoir de conclure les accords. Le traité de l'UEMOA est le plus explicite sur le sujet. Après avoir reconnu à la commission, la compétence de conduire les accords internationaux entrant dans le cadre de la mise en œuvre de la politique commerciale commune, il confie le pouvoir de conclusion au Conseil des ministres. Le véritable pouvoir normatif international – extracommunautaire – est donc entre les mains de l'organe intergouvernemental que constitue le Conseil. Mieux, à l'instar des autres organisations d'intégrations africaines, la conduite des négociations est menée en concertation avec un organe *ad hoc*, « désigné par le Conseil et dans le cadre des directives élaborées par celui-ci »⁴⁶³.

On voit donc que les États, à travers leur tribune que constitue le Conseil des ministres, accompagné, en cela, par le Comité qu'il met en place, entendent maîtriser l'agenda international des organisations d'intégration. Leur présence apparaît même plus renforcée, du fait de l'intervention du Conseil dès l'entame du processus, puisqu'il doit autoriser l'entame des négociations et donner des directives à la Commission avant que celle-ci ne commence. Comparée au système de l'Union européenne, il apparaît une intention de rétention de compétence, laquelle ne manque pas de se manifester et de s'amplifier dans la pratique de l'exercice des compétences externes par les organisations d'intégration africaines, l'État africain s'y dédoublant fonctionnellement.

II. LA REPRESENTATION PRATIQUEE : UN DEDOUBLEMENT FONCTIONNEL DE L'ÉTAT AFRICAIN OBSERVE

Dans la pratique, l'on assiste à un dédoublement fonctionnel de l'État africain intégré. En plus de son incorporation dans la constitution organique de l'organisation, qui lui garantit une représentation institutionnelle, l'État intégré s'invite directement sur le terrain de la diplomatie régionale, improvisant ainsi sa présence immédiate.

de représentation internationale de la CEDEAO : SALL Alioune, Les relations extérieures de la CEDEAO, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 15 et suivantes.

⁴⁶³ Article 84 du traité révisé. Il est à noter d'ailleurs que, pour entamer des négociations, la Commission doit faire des recommandations à l'organe décisionnel que constitue le Conseil qui l'autorise à cet effet.

A. Une représentation institutionnelle préservée

La représentation institutionnelle de l'État s'opère distinctement pendant le temps de la préparation des accords et celui de l'adoption.

Bien que les textes confient l'initiative et la négociation des accords avec les tiers aux organes intégrés, la représentation – médiatisée de l'État – est perceptible pendant cette période préparatoire. L'État participe à la fois à travers l'organe technique commis à l'accompagnement de l'organe intégré, en l'occurrence, le comité *ad hoc*, et à travers l'organe politique que constitue le Conseil des ministres.

S'inspirant du recours à la comitologie⁴⁶⁴ qui s'est développée dans la conduite des relations extérieures par les institutions européennes⁴⁶⁵, la plupart des organisations d'intégration africaines ont lié l'exercice de la compétence de négociation des accords à la consultation permanente de comités créés à cet effet. Ainsi, le Traité de l'UEMOA dispose à son article 84 que « - la Commission conduit ces négociations en consultation avec un Comité désigné par le Conseil et dans le cadre des directives élaborées par celui-ci »⁴⁶⁶. Le système juridique de la CEMAC comporte une disposition aux termes similaires, la Convention régissant l'Union Économique de l'Afrique Centrale (UEAC) prévoyant : « Le Président de la Commission conduit les négociations en consultation avec un comité désigné par le Conseil des Ministres et dans le cadre des directives élaborées par celui-ci »⁴⁶⁷. Il convient de préciser que, bien que les textes soient moins diserts sur la composition de ces comités, leur caractère intergouvernemental paraît évident, quand on sait que dans le processus décisionnel ordinaire, la Commission exerce sa fonction d'initiative de la législation communautaire en concertation avec un Comité des représentants permanents des États membres. Même si le comité *ad hoc* ne remplace pas nécessairement ce comité permanent, il paraît logique que les membres du Conseil

⁴⁶⁴ « La comitologie renvoie à une série de procédures, notamment des réunions de comités représentatifs qui permettent aux pays de l'UE d'avoir un droit de regard sur les actes d'exécution » (https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology_fr).

⁴⁶⁵ En matière de négociations et de conclusions d'accords externes, la comitologie transparaît dans les termes de l'article 218 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (ex 300 du Traité de la Communauté européenne) qui prévoit que « Le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité » (par.4). Initialement, l'article 300 du Traité CE disposait, dans son 1^{er} paragraphe, que les « négociations sont conduites par la Commission, en consultation avec des comités spéciaux désignés par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser ».

⁴⁶⁶ Article 84 par.1, 2^e tiret du Traité de l'UEMOA

⁴⁶⁷ Article 20 al.2 de la Convention révisée du 25 juin 2008 régissant l'Union Économique de l'Afrique Centrale (UEAC).

y voient le moyen de positionner leurs éléments pour les renseigner au fur et à mesure de l'avancement et de la substance des négociations, mais également pour y faire valoir leur point de vue et faire observer leurs directives⁴⁶⁸.

Précisément, le Conseil des ministres intervient dans la procédure de négociation, dans la plupart des organisations d'intégration ayant confié la compétence d'initier et de négocier les accords externes à la commission. En effet, il est constant que la Commission doit se faire « autoriser » par le Conseil à ouvrir les négociations et, surtout, qu'elle doit recevoir les instructions ou directives du Conseil pour les négociations. Dans le cadre par exemple du processus de négociation de l'Accord de partenariat économique Union européenne – Afrique de l'Ouest, la Commission de l'UEMOA a été destinataire d'une directive du Conseil des ministres, en l'occurrence, la Directive N° 03/2000/CM/UEMOA donnant mandat à la Commission pour ouvrir et conduire les négociations en vue de la conclusion d'un accord de partenariat économique régional (APER) entre l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine et la Communauté Européenne et ses États membres⁴⁶⁹.

Les États membres sont représentés également dans la phase, soit d'approbation, soit de conclusion de l'accord. En effet, mise à part la CEDEAO au sein de laquelle la réforme de 2006 semble avoir confié l'exclusivisme de la conduite des relations externes de l'organisation au Président de la Commission⁴⁷⁰, les différents systèmes juridiques africains prévoient soit l'approbation par le Conseil des ministres du projet d'accord, lorsque la compétence pour conclure est entre les mains de la Commission – ou du Président de la Commission, soit la

⁴⁶⁸ Dans le cadre de la négociation de l'Accord de partenariat économique Afrique de l'Ouest – Union européenne, le comité – qualifié de technique – institué par le Conseil des ministres était essentiellement composé des représentants des États membres, en raison de trois représentants par État membre, relevant respectivement du Ministère chargé du Commerce, du Ministère chargé des Affaires Étrangères et du Ministère chargé des Finances, auxquels s'ajoutaient deux délégués de la Chambre Consulaire Régionale. Voir : Directive N° 03/2000/CM/UEMOA du 29 juillet 2000.

⁴⁶⁹ Voir également : Directive N° 07/99/CM/UEMOA donnant mandat à la Commission pour ouvrir et conduire les négociations en vue de la conclusion d'un accord commercial entre l'UEMOA et la République Tunisienne ; Directive N° 07/ 98/CM/UEMOA donnant mandat à la Commission pour ouvrir et conduire les négociations en vue de la conclusion d'un accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine, relatif au développement des relations de commerce et d'investissement ; Directive n° 08/2006/CM/UEMOA, du 16 décembre 2006, donnant mandat à la Commission assistée des représentants des États Membres, d'ouvrir et de conduire des négociations avec la Commission Européenne, en vue de l'introduction d'une clause communautaire de désignation dans les accords aériens entre les États membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine et les États membres de l'Union Européenne.

⁴⁷⁰ L'article 79 tel que modifié par le Protocole Additionnel A/SP.1/06/06 portant amendement du Traité de la CEDEAO dispose, en effet : « En vue de la réalisation des objectifs d'intégration régionale, le Président de la Commission peut conclure des accords de coopération avec d'autres Communautés régionales. De tels accords sont immédiatement portés à l'attention du Conseil des Ministres par l'intermédiaire de son Président ».

conclusion de l'accord par le Conseil des ministres. L'article 84 du Traité de l'UEMOA, pour ce qui le concerne, prévoit tout simplement que « les accords mentionnés à l'alinéa premier sont conclus par le Conseil à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres ». Le Traité CEEAC dispose, quant à lui, que « les accords de coopération ainsi conclus (...) sont préalablement soumis à l'approbation du Conseil, sur proposition du Président de la Commission »⁴⁷¹.

Ainsi, à quelques exceptions près, dans le dispositif théorique prévu pour l'exercice de la compétence externe des organisations d'intégration africaines, l'État africain est représenté dans tout le cycle de la participation de l'organisation à la vie internationale, depuis l'initiative à l'autorisation de laquelle il participe, à la conclusion de l'accord, dont il contribue à l'approbation ou à l'adoption.

Ce schéma théorique semble néanmoins tempérer l'influence de l'État africain, non seulement en médiatisant la représentation de l'État, qui n'intervient que dans le cadre d'un organe communautaire, intergouvernemental soit-il, lequel peut délibérer à la majorité. La voix de l'État bien que représenté, peut ainsi ne pas être nécessairement prise en compte. Est-ce pour cette raison que dans la pratique, une déviance du schéma institutionnel ainsi établie est constatée dans les grands dossiers de négociation internationale impliquant les organisations africaines, qui réintègre l'État africain - sans médiateur cette fois-ci – aux côtés donc de la représentation institutionnelle médiatisée ?

B. Une représentation immédiate improvisée

Dans la pratique, les grandes négociations internationales qui ont impliqué les organisations d'intégration africaines ont laissé voir un dispositif de négociation improvisé. Il en a été ainsi, tout au moins, dans la négociation des accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les blocs régionaux africains au lendemain de l'Accord de Cotonou en vue d'instaurer un nouveau régime juridique aux relations commerciales entre l'Europe et ces régions et de l'Accord de la Zone de Libre-échange continentale africaine (ZLECAf).

S'agissant dans un premier temps, de la négociation des accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne (UE) et les blocs africains, l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale ont laissé voir des dispositifs similaires, les deux régions étant marquées par le

⁴⁷¹ Article 103 par.2 du Traité révisé de la CEEAC. Le système de la CEMAC est similaire, puisque l'article 20 al.2 prévoit aussi que « Les accords (...) sont conclus par la Commission, après avis conforme du Conseil des Ministres statuant à la majorité qualifiée de ses membres ».

chevauchement de schémas d'intégration régionale. Alors que dès l'Accord de Cotonou, l'UE avait annoncé son intention de valoriser les organisations d'intégration africaines, en les mettant au-devant de la scène de la négociation, on s'est retrouvé avec un système hybride qui a noyé littéralement les dispositifs institutionnels de négociation des accords internationaux prévus dans les actes constitutifs des organisations d'intégration africaines.

En Afrique de l'Ouest, après une compétition ouverte entre les deux organisations d'intégration que sont la CEDEAO et l'UEMOA pour le leadership de l'Afrique de l'Ouest dans la négociation de l'Accord de partenariat économique régional avec l'Union européenne, il a été convenu de constituer un tandem entre les deux organisations pour le faire. Les Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, réunis dans le cadre de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, étendue pour la circonstance à la Mauritanie, en décembre 2001, ont « instruit le Secrétariat Exécutif de la CEDEAO, en collaboration avec la Commission de l'UEMOA et les autorités compétentes de chaque État membre, de prendre toutes les dispositions nécessaires pour mener à bien la conclusion [d'un] accord dans le cadre de l'espace CEDEAO élargi à la Mauritanie »⁴⁷². En rapprochant les deux organismes, la Décision A/DEC.11/12/01 de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO du 21 décembre 2001 a estompé les velléités dissidentes du groupe UEMOA, tout en responsabilisant les organes de cette organisation, notamment la Commission, dans le processus de négociations, aux côtés des organes de la CEDEAO. Ce tandem a été confirmé par la Décision A/DEC.8/01/03 qui a confié sans ambiguïté le mandat de représentation des États de la région pour la négociation de l'APE aux organes de ces deux organisations. Cette décision prise dans le cadre d'un sommet de la CEDEAO⁴⁷³ – élargi à la Mauritanie permettait encore de respecter les dispositifs institutionnels de négociation des accords externes. Malheureusement, dès l'entame de la négociation, la « Feuille de route » convenue avec la Commission européenne a consacré une sortie de route.

La Feuille de route, tout en confirmant le leadership des organisations régionales dans la conduite de la négociation, pour le compte de la partie africaine, a ouvert la participation à d'autres acteurs, notamment les représentants des États. Les parties ont convenu, en effet,

⁴⁷² CEDEAO – UEMOA, Négociations de l'Accord de Partenariat Economique Afrique de l'Ouest – Communauté Européenne. Rapport sur le cadre de référence de l'accord de partenariat économique (APE) entre la Région Afrique de l'Ouest et la Communauté européenne, ECW/CMS2-06/2- crAPE – rev.2, par.6.

⁴⁷³ Il convient de rappeler que tous les États membres de l'UEMOA sont aussi membres de la CEDEAO, ce qui fait que le sommet de la CEDEAO comprend tous les chefs d'État et de gouvernement de l'UEMOA, sauf en cas de suspension de certains États des instances communautaires.

d'instituer une structure conjointe de négociation, constituée de trois niveaux que sont : celui des Négociateurs en chef, celui des Hauts fonctionnaires et, enfin, celui des Experts techniques⁴⁷⁴. Ces trois instances comprenaient, du côté de la partie africaine, une équipe mixte constituée des représentants des organisations régionales et des représentants des États membres :

Tableau 1 : Récapitulatif de la structure de négociation APE : Afrique de l'Ouest

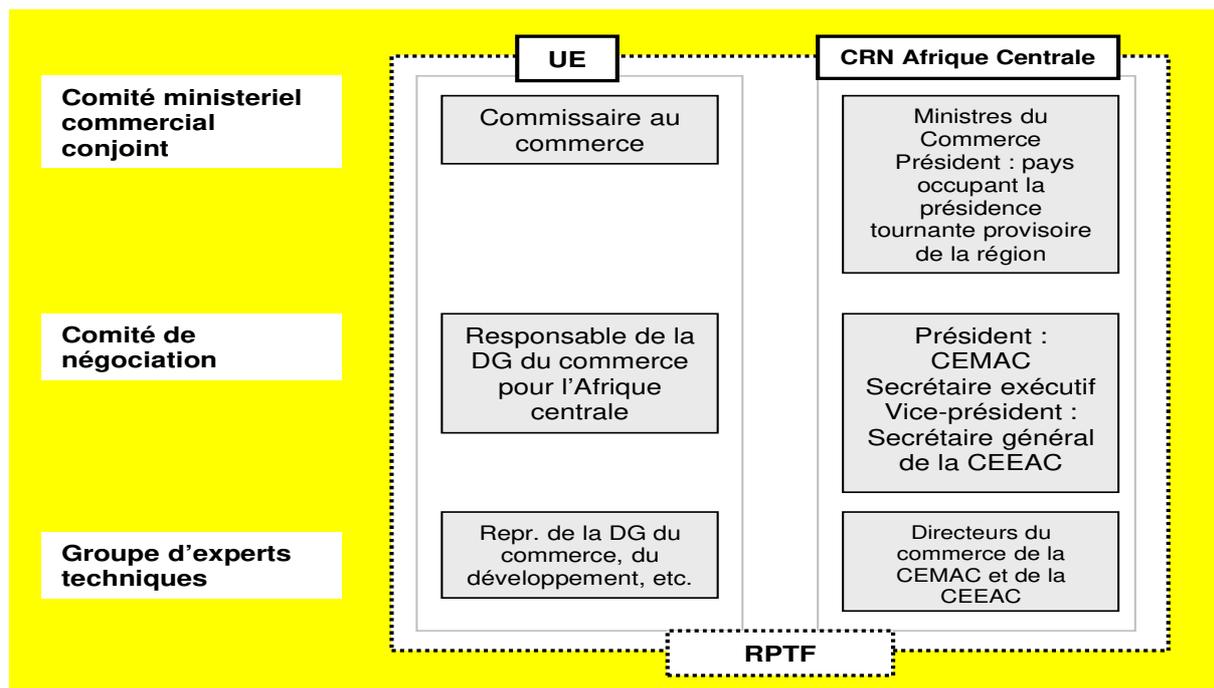
	Structure officielle de négociation: le Comité régional de négociation (CRN), ouvert en principe à la participation des acteurs non étatiques (secteur privé et société civile)		Groupe de contact	"Task force" de préparation régionale (TFPR)	
Niveau birégional: UE – Afrique de l'Ouest	Négociateurs en chef A ce niveau, la délégation est conduite, du côté ouest-africain, par le Secrétaire exécutif de la CEDEAO, assisté du président de la Commission de l'UEMOA. Chaque État membre peut également désigner jusqu'à trois experts qui sont membres de la délégation.	Hauts fonctionnaires La délégation est conduite, du côté ouest-africain, par le Secrétaire exécutif adjoint de la CEDEAO en charge de l'harmonisation des politiques, assisté du Commissaire de l'UEMOA en charge des taxes, des affaires douanières et de la politique commerciale. Les experts des États membres participent également à cette délégation.	Experts techniques: La délégation comprend les Directeurs du commerce du Secrétariat exécutif de la CEDEAO et de la Commission de l'UEMOA. Il existe trois groupes techniques de travail : (1) texte de l'accord, (2) secteurs productifs et (3) accès au marché pour les biens et les services.	Ce groupe comprend des représentants du Secrétariat exécutif de la CEDEAO, de la Commission de l'UEMOA et de la CE Il est chargé de fournir des services de secrétariat et de suivre les études d'impact proposées par les groupes techniques.	Cette structure comprend des représentants du Secrétariat exécutif de la CEDEAO, de la Commission de l'UEMOA ainsi que les ordonnateurs nationaux en charge du FED. Elle est chargée de renforcer les liens et la cohérence entre les négociations de l'APE et le volet coopération financière au développement en facilitant la mise en œuvre des appuis identifiés par les négociateurs, tant dans le cadre des ressources FED que de celles en provenance des États membre et d'autres bailleurs.
	Les Négociateurs en chef adoptent les conclusions des négociations et donnent les grandes orientations politiques.	Ils fixent les mandats de négociation au niveau technique, évaluent les résultats et adoptent les conclusions provisoires à soumettre aux Négociateurs en chef.	Les Experts conduisent les négociations au niveau technique et soumettent des propositions conséquentes aux Hauts Fonctionnaires.		

Source : *Eléonore d'Achon et Nicolas Gérard, « Les Accords de Partenariat Économique et le travail décent : Quels enjeux pour l'Afrique de l'ouest et l'Afrique centrale ? », Bureau international du Travail, Unité des politiques nationales de l'emploi, Département des politiques de l'emploi. - Genève : BIT, 2010, p.61.*

⁴⁷⁴ En sus, il était prévu un Groupe de contact, qui constituait une espèce de secrétariat technique, et une Task Force de préparation régionale regroupant les représentants des commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA ainsi que les ordonnateurs nationaux du Fonds européen de développement (FED), qui était chargé du renforcement des liens entre la négociation de l'APE et le volet financement du développement.

En Afrique du Centre et de l'Est, la coexistence des deux organisations que sont la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), a conduit à l'improvisation d'un schéma comparable à celui de l'Afrique de l'Ouest. Là aussi, il a été constitué trois niveaux de négociation conjoints qui sont : le Comité ministériel commercial conjoint, le Comité de négociation et le Groupe d'experts techniques. Chaque niveau comporte, du côté de l'Afrique centrale, des représentants des institutions régionales et des représentants des États membres. L'État membre est ainsi, là aussi doublement représenté :

Tableau 2 : Récapitulatif de la structure de négociation APE : Afrique centrale



Source : South Centre, « Négociations d'APE en Afrique centrale : thèmes de réflexion », Document analytique SC/AN/TDP/EPA/9, p.4.

Pendant ce temps, la partie européenne était représentée par la seule Commission européenne, à tous les niveaux des instances de négociation conjointes instituées dans les feuilles de route respectives avec l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, ce qui laisse apparaître que la présence des représentants des États africains n'était pas nécessaire, mais voulue par les États. C'est cette présence qui a fragilisé le front de négociation du côté africain, ce qui a abouti à la conclusion d'accords intérimaires avec des États membres, notamment la Côte d'Ivoire⁴⁷⁵ et le Ghana⁴⁷⁶, en Afrique de l'Ouest, et le Cameroun⁴⁷⁷, en Afrique centrale.

⁴⁷⁵ Paraphé le 13 décembre 2007 et ratifié par la Côte d'Ivoire le 1^{er} octobre 2016.

⁴⁷⁶ Paraphé en décembre 2007 et ratifié le 3 août 2016 par le Ghana.

⁴⁷⁷ Paraphé le 17 décembre 2007 et ratifié par le Cameroun le 22 juillet 2014.

S'agissant de la négociation de l'Accord de Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECAf)⁴⁷⁸, en second lieu, elle a laissé paraître également une double représentation fonctionnelle de l'État africain : une présence médiate, à travers le dispositif de ses organisations d'intégration, et une présence immédiate, à travers ses propres représentants. Il suffit d'en examiner le résultat, à savoir, l'accord conclu, pour s'en convaincre. L'article 6 dudit accord – « Principes » - dispose en effet que « la ZLECAf est régie par les principes suivants : (a) action conduite par les États membres de l'Union africaine ; (b) les Zones de libre-échange (ZLE) des CER comme piliers de la ZLECAf ». D'emblée, l'accord met côte à côte les États membres et les organisations d'intégration régionale africaine. Alors que l'objet de la ZLECAf est fondamentalement commercial, la négociation de cet accord a impliqué les États membres des organisations sous-régionales africaines autant que ces organisations elles-mêmes, quand bien même, de par leurs dispositifs internes, les systèmes juridiques de ces dernières n'autorisent guère les États à se présenter à des tribunes de négociation commerciale qui relèvent du champ des compétences exclusives de ces organisations⁴⁷⁹.

Au bout du compte, il apparaît ainsi clairement que la représentation de l'État africain est bien établie, de *iure et de facto*, dans le dispositif institutionnel d'exercice par les organisations régionales de leurs compétences externes. En d'autres termes, l'État africain est bien présent dans la conduite des relations extérieures des organisations d'intégration africaines. Les États africains semblent ainsi avoir repris d'une main, ce qu'ils ont concédé à leurs organisations communes de l'autre.

Cela pose tout naturellement la question de la sincérité de l'engagement des États africains, dans les processus d'intégration, ou tout au moins, celle de leur loyauté vis-à-vis de leurs organismes communs. Faut-il inscrire cela parmi les éléments de la manifestation de la jalousie de leur souveraineté par les États africains ? Pourtant, intégration et souveraineté ne sont pas incompatibles. Bien au contraire : l'une renforce l'autre, notamment sur la scène internationale où l'État africain isolément pris apparaît comme un lilliputien dans l'univers galactique des relations internationales contemporaines⁴⁸⁰.

⁴⁷⁸ L'Accord créant la Zone de Libre-Echange Continentale Africaine, négocié sous les auspices de l'Union africaine, a été adopté le 21 mars 2018 et est entré en vigueur le 30 mai 2019 après la ratification par le 22^e État signataire le 29 avril 2019.

⁴⁷⁹ C'est ce qu'avait reconnu expressément la Cour de justice de l'UEMOA dans son avis n°02/2000, interprétant l'article 84 du Traité de l'UEMOA.

⁴⁸⁰ Voir la première partie de notre thèse sur la place de l'État africain dans les relations internationales contemporaines : YOUGBARE Robert, *La fonction de représentation extérieure commune des États par les organisations d'intégration ouest africaines dans les relations commerciales internationales*, Thèse de Droit public, Université Ouaga2, 2012.

**LA PRATIQUE DE LA "POLITIQUE COMMUNAUTAIRE" PAR LES ÉTATS
MEMBRES DE L'UEMOA-CEDEAO :
ÉTUDE DE CAS DU SÉNÉGAL**

Par

**Mamadou SAMB
Docteur en droit public
Enseignant-chercheur à l'Université Numérique Cheikh Hamidou Kane
(UN-CHK, Sénégal)**

Résumé

L'UEMOA et la CEDEAO visent à promouvoir l'intégration économique et politique de l'Afrique de l'Ouest. Le Sénégal, membre actif de ces organisations, harmonise ses politiques fiscales et monétaires pour faciliter les échanges et encourage les investissements. Malgré des initiatives régionales pour renforcer la sécurité alimentaire et lutter contre le changement climatique, des défis persistent. L'alignement des priorités nationales avec les obligations communautaires, la coordination des politiques de développement et la gouvernance économique sont des préoccupations. La question de la participation des États membres à la politique communautaire se pose. Cette étude se propose d'explorer ces problématiques en examinant de près les stratégies sénégalaises pour concilier les priorités nationales avec les normes communautaires, ainsi que l'intégration des engagements communautaires dans les relations internationales. En identifiant les défis et les meilleures pratiques, elle vise à améliorer la mise en œuvre de la politique communautaire et à renforcer la coopération régionale.

Mots clés: intégration régionale – politique communautaire – UEMOA – CEDEAO – Stratégies nationales

Abstract

UEMOA and ECOWAS aim to economic and political integration of West Africa. The Senegal, an active member of these organizations, is harmonizing its fiscal and monetary policies to facilitate trade and encourage investment. and monetary policies to facilitate trade and encourage investment. Despite regional initiatives to boost food security and fighting against climate change, challenges persist. The alignment of national priorities with community commitments, coordination of development policies and economic governance are main concerns, as well as the question of member states' participation to Community policy. This study sets out to explore these issues by examining Senegal's strategies for reconciling national priorities with Community standards, and the integration of the integration of the Economic union commitments into international relations. By identifying challenges and best practices, it aims to improve the implementation of implementation of EU policy and strengthen regional cooperation.

Key words: Regional integration – Community policy – WAEMU – ECOWAS – National strategies

L'intégration régionale en Afrique de l'Ouest s'est imposée comme une stratégie essentielle pour répondre aux défis du développement, renforcer la coopération économique et favoriser la paix et la stabilité dans la région. Sous l'égide de structures comme l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA)⁴⁸¹ et la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁴⁸², les États membres œuvrent à bâtir un cadre commun favorisant la convergence économique, l'harmonisation des politiques publiques et une meilleure cohésion sociale. Ces organisations, issues de l'aspiration collective à une intégration régionale plus profonde, ont pour objectif de transformer les économies fragmentées des pays membres en un marché intégré capable de soutenir un développement durable. Au cœur de cette démarche se trouve la mise en œuvre d'une politique communautaire visant à harmoniser les stratégies de développement des États membres et à renforcer la coopération régionale. Cette politique établit un cadre réglementaire et institutionnel permettant de coordonner les politiques nationales dans des domaines clés tels que l'économie, le commerce, la sécurité, la santé et l'éducation etc... En favorisant la coopération et l'harmonisation, elle contribue à créer un environnement propice aux échanges entre les États membres, tout en consolidant la stabilité et la prospérité dans la région ouest-africaine. La politique communautaire implique *la promotion de la libre circulation des personnes, des biens et des services à travers les frontières des États membres*⁴⁸³. Cela comprend la suppression des obstacles bureaucratiques, des barrières tarifaires et non tarifaires, ainsi que la facilitation des procédures douanières pour encourager les échanges commerciaux et l'intégration régionale. Elle *encourage la coopération sectorielle entre les États membres* dans des domaines spécifiques tels que la sécurité, la santé, l'éducation, l'agriculture et l'environnement⁴⁸⁴. Cela peut se traduire par des initiatives conjointes pour lutter contre les menaces transnationales telles que le terrorisme, le trafic de drogue et la piraterie, ou pour promouvoir le développement durable et la réduction de la pauvreté. Elle vise à *renforcer la gouvernance régionale en établissant des institutions et des mécanismes de coordination pour la mise en œuvre et le suivi des politiques régionales*. Cela peut inclure la création de commissions régionales, de comités techniques et de forums de dialogue entre les États membres et les parties prenantes pour prendre des décisions collectives et résoudre les

⁴⁸¹ L'UEMOA est plus récente, sa création datant de janvier 1994, à la suite de la forte dévaluation (50%) du franc CFA

⁴⁸² La création de la CEDEAO remonte à 1975 avec la signature du traité de Lagos par 15 pays d'Afrique de l'Ouest

⁴⁸³ Article 3 al2 para. iii du traité révisé de la CEDEAO et l'article 4 para c. du traité de l'UEMOA

⁴⁸⁴ Article 3 al 2 para. a traité révisé de la CEDEAO et l'article 4 para. d du traité de l'UEMOA

différents. La politique communautaire est *alignée avec les objectifs de développement économique, social et environnemental des États membres*, ainsi qu'avec les agendas régionaux et internationaux tels que l'Agenda 2063 de l'Union africaine et les Objectifs de développement durable des Nations unies. Cela garantit que les efforts de coopération régionale contribuent à la réalisation des objectifs communs de prospérité, de paix et de sécurité pour tous les citoyens de la région. Le Sénégal, en tant que membre de l'UEMOA et de la CEDEAO, participe activement à la mise en œuvre de la politique communautaire dans divers domaines. Sur le plan économique, le pays œuvre à harmoniser ses politiques fiscales et monétaires avec celles des autres États membres afin de faciliter les échanges commerciaux et d'encourager les investissements. De plus, le Sénégal⁴⁸⁵ s'engage dans des initiatives régionales visant à renforcer la sécurité alimentaire, à promouvoir l'accès à l'éducation et à la santé, ainsi qu'à lutter contre le changement climatique. Cependant, malgré ces efforts, des défis persistent dans la mise en œuvre de la politique communautaire au Sénégal. *Des questions telles que l'articulation des priorités nationales avec les obligations communautaires et les politiques étrangères de l'UEMOA et de la CEDEAO dans leurs relations internationales, le respect mutuel de leurs droits dans le cadre des relations avec les États ou organisations tierces, la coordination des politiques de développement et la gouvernance économique restent des préoccupations majeures.* De plus, les disparités socio-économiques entre les régions du pays peuvent entraver la pleine intégration des politiques communautaires. *Dès lors se pose la question de savoir comment les États membres participent à la mise en œuvre de la politique communautaire ?* Cette problématique soulève plusieurs questions de recherche : *quelles sont les stratégies utilisées par les États membres, en l'occurrence le Sénégal, pour concilier leurs priorités nationales avec les obligations et les normes du droit communautaire ? Comment chaque État membre intègre-t-il ses engagements et obligations communautaires dans ses relations avec des États et organisations tiers, et quels sont les mécanismes par lesquels les États membres s'assurent du respect mutuel de leurs droits ?* Cette étude se propose d'explorer ces problématiques en examinant de près la manière dont la politique communautaire est mise en œuvre au Sénégal, en mettant l'accent sur les rôles, les experts mobilisés, ainsi que les structures et mécanismes de coordination nationale. En identifiant les défis et les meilleures pratiques, elle contribuera à améliorer la mise en œuvre de la politique communautaire et à renforcer la coopération régionale au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO. Pour analyser en profondeur la

pratique de la politique communautaire par les États membres de l'UEMOA et de la CEDEAO, et plus spécifiquement par le Sénégal, cette étude sera structurée en deux parties principales. A travers une revue documentaire des textes réglementaires et des rapports institutionnels, des entretiens avec des experts et des acteurs locaux, ainsi qu'une analyse des données économiques et sociales pertinentes, nous allons aborder dans la première partie le cadre institutionnel et les défis de la politique communautaire en Afrique de l'Ouest (I). La seconde partie se concentrera sur la mise en œuvre concrète de cette politique par le Sénégal (II).

I. CADRE INSTITUTIONNEL ET DEFIS DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

Pour comprendre pleinement la mise en pratique de la politique communautaire par les États membres de l'UEMOA et de la CEDEAO, il est crucial d'abord d'explorer le cadre institutionnel qui régit cette politique (A), avant d'analyser les principaux défis associés à sa mise en œuvre (B).

A. Cadre institutionnel de la politique communautaire de l'UEMOA et de la CEDEAO

La politique communautaire de l'UEMOA et de la CEDEAO repose sur un cadre institutionnel solide, conçu pour promouvoir l'intégration régionale et assurer la coordination des actions des États membres. Ce cadre est structuré autour d'organes de gouvernance, de mécanismes réglementaires (1) et d'instruments juridiques (2) visant à harmoniser les politiques nationales et à garantir leur alignement avec les objectifs régionaux

1. Les structures de gouvernance et les mécanismes de prise de décision de la CEDEAO et de l'UEMOA.

L'aspect institutionnel joue un rôle crucial dans tout système d'intégration, impactant directement l'efficacité et le succès de tout mouvement d'intégration. Il ne doit pas être négligé, car il doit non seulement répondre aux objectifs à court terme ayant motivé la création du groupement économique, mais également encourager les actions nécessaires pour atteindre les objectifs à long terme fixés par ce dernier⁴⁸⁶. Dans ce cadre, les mécanismes décisionnels sont essentiels, car ils définissent le fonctionnement des instances décisionnelles des organisations telles que l'UEMOA et la CEDEAO.

La Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui regroupe 15 pays de l'Afrique de l'Ouest, incarne un exemple clé de gouvernance régionale où ces structures

⁴⁸⁶ M. SAMB, *Approche comparée des expériences d'intégration africaine et européenne : UE/CEDEAO*, mémoire DEA, FSJP-UCAD 2009, p. 8

et processus décisionnels jouent un rôle déterminant pour assurer une intégration harmonieuse et efficace. Elle a pour mission de « promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une union économique de l'Afrique de l'Ouest, en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les États membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain »⁴⁸⁷. Dans le cadre de la CEDEAO, c'est l'article 7 qui attribue à la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement le pouvoir décisionnel. Ainsi, aux termes du paragraphe 2 de cet article, la conférence est chargée de prendre toutes les mesures nécessaires en vue du développement progressif de la communauté et de la réalisation de ces objectifs. La conférence constitue la véritable et seule instance de "*policy making power*" car elle est chargée d'en assurer la direction générale, d'en définir la politique générale et les grandes orientations, et d'en examiner les questions de politique générale. C'est l'organe de conception, d'orientation et de contrôle⁴⁸⁸. Les décisions prises par la Conférence sont exécutées par le Conseil des Ministres⁴⁸⁹, qui prépare et supervise le budget de la Communauté, et la Commission⁴⁹⁰ de la CEDEAO, chargée de la mise en œuvre des politiques et programmes communautaires.

Quant à l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), c'est une organisation régionale regroupant huit pays de l'Afrique de l'Ouest partageant une monnaie commune, le franc CFA. L'UEMOA vise à réaliser l'intégration économique en harmonisant les politiques économiques et en créant un marché commun⁴⁹¹. Au sein de l'UEMOA, c'est la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement qui est l'organe suprême de décision, similaire à la CEDEAO. En vertu de l'article 17 du traité, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement définit les grandes orientations de la politique de l'Union⁴⁹². Elle se réunit au moins une fois par an pour examiner les progrès de l'union et définir les grandes orientations politiques. Le Conseil des Ministres de l'Union assure la mise en œuvre des orientations générales définies par la

⁴⁸⁷ Article 3.1 du Traité révisé de la CEDEAO

⁴⁸⁸ Ibid. Article 7 alinéa 3 para. A

⁴⁸⁹ Art 10.3 Le Conseil est chargé d'assurer le bon fonctionnement et le développement de la communauté

⁴⁹⁰ La Commission exécute les décisions de la Conférence et assure la mise en application des règlements du Conseil des ministres. Elle est également chargée de la promotion des programmes et projets de développement de la Communauté ainsi que des entreprises multinationales de la région, de la convocation, en tant que de besoin, des réunions des ministres sectoriels pour engager la réflexion sur les moyens d'assurer la réalisation des objectifs de la Communauté.

⁴⁹¹ Article 4 du traité modifié de l'UEMOA

⁴⁹² Ibid. Article 17

Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement⁴⁹³. Il peut déléguer à la Commission⁴⁹⁴ l'adoption des règlements d'exécution des actes qu'il édicte. A ce titre, elle assure l'exécution des décisions de la Conférence. Ce système institutionnel est composé d'organes de décision et d'exécution dont le rôle est de permettre aux organisations que sont l'UEMOA et la CEDEAO de réaliser des objectifs qu'elles se sont assignées. Ces organes sont organisés par des dispositions pertinentes des deux traités. Cette organisation permet de distinguer les organes de décision qui sont au sommet et qui définissent les politiques et donnent des instructions aux organes d'exécution qui sont eux chargés d'exécuter les politiques définies par les organes de décision. Les traités de base, après avoir défini et organisé ces organes, les ont dotés de pouvoirs et d'attributions, qui leur ont été transférés, ou abandonnés par les États membres⁴⁹⁵.

2. Les instruments juridiques de la politique communautaire de l'UEMOA et de la CEDEAO

Les premières années de la construction communautaire ont suscité peu de réflexions sur le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire. L'accent était davantage mis sur les organes de gouvernance, l'originalité de leur composition, ainsi que sur l'étendue et les limites de leurs pouvoirs. Les États membres, quant à eux, étaient principalement envisagés dans le cadre des relations entre le droit communautaire et les droits nationaux⁴⁹⁶. Cette approche a conduit à une réflexion sur la répartition des compétences, perçue comme un mécanisme visant à limiter certaines prérogatives étatiques pour les transférer au niveau communautaire⁴⁹⁷. La mise en place progressive des politiques communes, notamment dans le domaine agricole, ainsi que le rapprochement des politiques économiques, a révélé l'importance croissante du rôle des États membres. Ce rôle a pris une telle importance que certains sont allés jusqu'à les présenter comme des institutions communautaires, une formule certes métaphorique, mais qui illustre bien leur contribution essentielle au processus d'intégration. Cette contribution des États membres trouve un écho dans la jurisprudence de la Cour des Communautés européennes, qualifiée par le Président R. Lecourt de « baromètre

⁴⁹³ Ibidem. Article 20

⁴⁹⁴ Elle est l'organe exécutif de l'Union

⁴⁹⁵ Amadou Yaya SARR, *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, Presse Universitaire d'Aix-Marseille 2008 p 210

⁴⁹⁶ Rideau Joël. Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire. In: *Annuaire français de droit international*, volume 18, 1972. pp. 864-903; doi : <https://doi.org/10.3406/afdi.1972.1729>
https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1972_num_18_1_1729

⁴⁹⁷ Voir V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes, contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes*, Thèse Nancy 1970, p. 346 de la version ronéotée (en cours d'impression à la L.G.D.J.).

judiciaire de l'Europe »⁴⁹⁸. Demeurés souvent très amples et presque sans limites, les pouvoirs des Etats membres sont parfois inexistantes ou si restreints qu'ils sont, en fait, de simples sujets ou, au mieux, des exécutants des politiques communautaires⁴⁹⁹.

Dans le cadre des organisations d'intégration de l'UEMOA et de la CEDEAO, la politique communautaire s'appuie sur des cadres juridiques solides pour promouvoir l'Union économique et monétaire ouest-africaine, ainsi que l'intégration économique, politique et sociale des États membres. Le système communautaire d'exercice des compétences diffère à la fois de celui des États fédéraux et de celui des organisations internationales. Contrairement aux États fédéraux, il ne repose pas sur des clauses générales de compétence ni sur une répartition détaillée et systématique des attributions. Par ailleurs, il se distingue des organisations internationales classiques par l'ampleur et la nature des compétences confiées aux organes des deux communautés, qui dépassent largement celles généralement accordées à ces dernières⁵⁰⁰. Cependant, il faut noter que les traités ne définissent pas clairement les compétences entre eux et les États membres. Il n'existe pas de principe général qui permettra de classer les compétences en termes de compétences exclusives, concurrentes, partagées ou subsidiaires. En réalité les traités se bornent à fixer les objectifs⁵⁰¹ à atteindre et à définir les pouvoirs qui permettent de les atteindre. Ces pouvoirs sont attribués aux organes, qui sont organisés de manière à permettre aux traités de remplir efficacement leur mission⁵⁰². Les traités établissant la Communauté ou l'union ont attribué aux organes communautaires des compétences dans divers domaines. Toutefois, les États membres conservent, dans une certaine mesure, la possibilité d'agir au sein de ces mêmes domaines⁵⁰³.

Les principes de base du système institutionnel des organes de décision et d'exécution de l'UEMOA et de la CEDEAO se caractérisent d'abord, par la consécration du principe de l'attribution des pouvoirs lié étroitement au caractère fonctionnel de la personnalité juridique

⁴⁹⁸ Le Monde

⁴⁹⁹ Rideau Joël. Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire. In: Annuaire français de droit international, volume 18, 1972. p. 866; doi : <https://doi.org/10.3406/afdi.1972.1729>
https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1972_num_18_1_1729

⁵⁰⁰ Amadou Yaya SARR, *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, Presse Universitaire d'Aix-Marseille 2008 p. 211

⁵⁰¹ Article 4 du traité UEMOA et article 3 du traité de la CEDEAO

⁵⁰² Idem.

⁵⁰³ Comme préfère, à juste titre, les qualifier P. Pescatore, *Derecho de la integración*, op. cit., (p. 5 et s. de la version française ronéotée); voir aussi H. Lesguillons, *L'application d'un traité fondation : le traité instituant la C.E.E.*, Paris, L.G.D.J., 1968, p. 100

des organisations internationales qui postule qu'à la différence des États, les organes créés ne disposent pas d'une plénitude de pouvoirs et de compétences. Le principe d'attribution des compétences, bien que central, est compensé par un ensemble de mécanismes permettant de dépasser la rigidité et l'incohérence pouvant découler de l'approche analytique des traités⁵⁰⁴. Les traités fondateurs de l'UEMOA et de la CEDEAO ont soigneusement défini les domaines de compétence des différentes institutions, précisant ainsi les limites de leur action. Ces institutions exercent leurs fonctions et agissent exclusivement dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférés par les traités et les protocoles y afférents⁵⁰⁵. En outre, elles interviennent dans les limites strictes des attributions qui leur sont dévolues, et dans le respect des conditions prévues par les dispositions des traités⁵⁰⁶. Cette architecture juridique garantit un équilibre entre les compétences des institutions communautaires et celles des États membres, renforçant ainsi l'efficacité et la cohérence du processus d'intégration régionale.

Malgré, l'absence de précision dans les traités, nous pouvons déceler dans les traités trois grandes catégories de compétences de l'Union et de la Communauté. D'abord ces compétences peuvent être exclusives et notamment dans le cadre de l'Union douanière des politiques commerciales communes l'article 4, paragraphe c du traité de l'UEMOA, mentionne l'établissement d'un tarif extérieur commun et d'une politique commerciale commune⁵⁰⁷. La compétence de l'Union est exclusive, lorsque, dans une matière donnée, les États membres ont perdu le pouvoir de légiférer ou de réglementer. Dans le cadre de la CEDEAO, un exemple pertinent est celui de la création d'un marché commun à travers l'établissement d'un tarif extérieur commun et d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers ; la création d'une Union économique par l'adoption de politiques communes dans les domaines de l'économie, des finances, des affaires sociales et culturelles et la création d'une Union monétaire⁵⁰⁸. Ensuite dans certains domaines, les compétences des États subsistent, l'Union coordonne leurs exercices. C'est dans le cadre de la coordination des politiques économiques⁵⁰⁹ et de l'harmonisation des législations nationales⁵¹⁰. Enfin, ces compétences peuvent être contingentes. Dans la plupart des cas, les compétences attribuées à l'Union ou à la Communauté

⁵⁰⁴ Voir P. Pescatore, *Le droit de l'intégration*, op. cit., p. 40.

⁵⁰⁵ Article 6 al 2 du traité révisé de la CEDEAO

⁵⁰⁶ Article 16 al 2 du traité modifié de l'UEMOA

⁵⁰⁷ Ibid. article 4 para. c

⁵⁰⁸ Traité CEDEAO, article 3 al2 para. d et e

⁵⁰⁹ Traité UEMOA, article 63

⁵¹⁰ Ibid. art 60

sont des compétences partagées, c'est-à-dire, que les États membres conservent le pouvoir d'édicter des actes aussi longtemps que l'Union n'a pas encore exercé ses compétences.

A côté du principe d'attribution, on peut déceler dans la pratique des organisations l'application du principe de subsidiarité comme un pilier fondamental régissant l'intervention de la CEDEAO et de l'UEMOA. Il stipule que ces organisations n'interviennent que lorsque les objectifs des actions envisagées ne peuvent pas être suffisamment atteints par les États membres individuellement et peuvent, en conséquence, être mieux réalisés au niveau communautaire. Cette approche permet de respecter la souveraineté des États membres tout en assurant une action efficace et coordonnée au niveau régional. Par exemple, la CEDEAO n'intervient directement dans la gestion de crises politiques dans les États membres que lorsque les mécanismes nationaux s'avèrent insuffisants pour résoudre la situation, comme ce fut le cas en Gambie en 2017. Le principe de subsidiarité permet une meilleure allocation des ressources en évitant les doublons et en assurant que les interventions communautaires ajoutent une valeur réelle. Par exemple, les projets d'infrastructure de transport menés par la CEDEAO, tels que les corridors routiers régionaux, bénéficient de financements et de planifications centralisés, ce qui optimise l'utilisation des ressources et accélère leur réalisation.

Enfin, par la consécration du principe de loyauté qui impose aux États membres d'adopter une attitude résolument dynamique. Dans le cadre de leur participation aux organisations régionales telles que l'UEMOA et la CEDEAO, les États membres s'engagent à respecter les règles et les normes établies par ces organisations. Il s'agit d'une part, de l'article 7 du Traité de l'UEMOA qui dispose que « les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de l'Union en adoptant toutes mesures générales ou particulières, propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité »⁵¹¹. Et, de l'article 5 alinéa 2 du Traité de la CEDEAO au terme duquel : « Chaque Etat Membre s'engage à prendre toutes mesures appropriées, conformément à ses procédures constitutionnelles, pour assurer la promulgation et la diffusion des textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'application des dispositions du présent Traité »⁵¹². Et, d'autre part, des obligations de toilettage et d'abrogation des normes antérieures contraires, de l'obligation de rendre compte des dispositions de transposition prises au plan national, ensuite de l'obligation de ne pas prendre de normes contraires au contenu de la directive dès son entrée en vigueur, et enfin de l'obligation d'interprétation conforme. Ces

⁵¹¹ Traité de l'UEMOA, article 7

⁵¹² Traité de la CEDEAO, article 5 alinéa 2

engagements ont des implications importantes, notamment lorsqu'il s'agit de négocier des accords avec des États tiers ou des organisations internationales tierces. En effet, les États membres doivent tenir compte du droit communautaire dans ces accords, car les engagements pris par l'un peuvent avoir des répercussions sur le marché des autres. Par exemple, l'application du principe de la "libre pratique" dans le cadre des accords commerciaux signifie que les produits circulent librement entre les États membres sans être soumis à des droits de douane ou à d'autres restrictions commerciales. Ainsi, tout accord commercial conclu par un État membre avec un État tiers doit être compatible avec ce principe et ne pas compromettre l'intégrité du marché commun. Le Sénégal, en tant que membre actif de l'UEMOA et de la CEDEAO, joue un rôle important dans le processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le pays a ratifié et applique intégralement une grande partie des protocoles et conventions de ces deux organisations, ce qui témoigne de son engagement envers l'intégration régionale⁵¹³. De plus, le Sénégal veille à suivre scrupuleusement le calendrier de transposition des directives de l'UEMOA dans les textes nationaux, ce qui démontre sa volonté de respecter les engagements pris au niveau régional. La répartition des compétences influence grandement la capacité des États membres à relever les défis de la politique communautaire.

B. Défis de la mise en œuvre de la politique communautaire

La politique communautaire de l'UEMOA et de la CEDEAO vise à harmoniser les politiques nationales dans divers domaines afin de créer un environnement favorable aux échanges et à une coopération renforcée entre les États membres. Toutefois, sa mise en œuvre est confrontée à de multiples défis liés à des contraintes institutionnelles, économiques, politiques et sociales, qui ralentissent l'intégration régionale et compromettent parfois l'atteinte des objectifs fixés par ces organisations. Parmi ces défis, il est essentiel d'examiner d'une part, l'articulation entre les priorités nationales et les obligations communautaires (1), et d'autre part, la cohérence des politiques commerciales nationales avec les engagements internationaux, ainsi que la coordination entre les différents cadres de négociation (2).

1. Articulation des priorités nationales avec les obligations communautaires

Cette problématique se traduit par la nécessité d'harmoniser les politiques commerciales nationales avec les politiques commerciales régionales dans le cadre du processus d'intégration

⁵¹³ Le pays a ratifié et applique intégralement 83% des protocoles et conventions de ces deux organisations (43 sur 53 pour les textes de la CEDEAO et 7 sur 7 pour l'UEMOA) et le calendrier de transposition des directives de l'UEMOA dans les textes nationaux est suivi scrupuleusement.

régionale. En effet, il s'agit principalement d'assurer le respect des engagements adoptés au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO et de garantir une cohérence entre les politiques commerciales des différents États membres et les orientations définies au niveau régional. L'UEMOA a développé une politique commerciale commune⁵¹⁴ structurée autour de trois principaux axes. Tout d'abord, un marché commun a été instauré dès le 1er juillet 1996 pour les produits agricoles, les produits du cru, et l'artisanat traditionnel, avant d'être progressivement étendu aux produits industriels agréés jusqu'au 1er janvier 2000, puis élargi à l'ensemble des pays de la CEDEAO en 2004. Ensuite, une union douanière a été mise en place le 1er janvier 2000, reposant sur un tarif extérieur commun (TEC) appliqué à tous les pays membres, avec des taux répartis en quatre catégories variant de 0 % à 20 %. Enfin, des mécanismes d'harmonisation et de régulation ont été adoptés, incluant des règles d'origine communes⁵¹⁵, des règles de concurrence uniformes, une harmonisation de la TVA⁵¹⁶ et des droits d'accise, ainsi que des normes reconnues mutuellement. Des mesures de sauvegarde telles que les taxes dégressives de protection (TDP)⁵¹⁷, les taxes conjoncturelles d'importation (TCI)⁵¹⁸, les valeurs de référence, et les droits antidumping viennent compléter ce dispositif, garantissant un cadre cohérent pour renforcer l'intégration commerciale et économique des États membres.

⁵¹⁴ Pour la CEDEAO, un certain nombre de mesures ont déjà été mise en œuvre qui serviront de socle à la future politique commerciale commune : - - - Le schéma de libéralisation des échanges (SLE) ; La mise en place d'un prélèvement communautaire (PC) de 0,5% ; La convention sur le Transit Routier Inter-Etats de marchandises (TRIE) ; L'harmonisation des règles d'origine avec celles de l'UEMOA L'harmonisation des normes avec l'UEMOA ; L'adoption d'une loi sur la concurrence ; L'harmonisation des législations fiscales indirectes intérieures ; La finalisation du tarif extérieur commun de la CEDEAO (TEC).

⁵¹⁵ Protocole Additionnel N° III/2001 complété par le protocole additionnel N° I/2009/CCEG/UEMOA. Sont considérés comme produits originaires de l'UEMOA/CEDEAO : o les produits entièrement obtenus ; o ou ayant fait l'objet d'une ouvroison ou d'une transformation suffisante c'est-à dire qui entraîne : soit un changement de classification tarifaire dans l'un des quatre premiers chiffres de la Nomenclature Tarifaire et Statistique de l'UEMOA ; soit une valeur ajoutée communautaire supérieure ou égale à 30% du prix de revient ex-usine hors taxes de ces produits. Ces règles d'origine sont harmonisées avec celles de la CEDEAO depuis le 1er janvier 2003.

⁵¹⁶ Précisée par la directive N°02/2009/CM/UEMOA qui modifie la directive N°02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998. Elle fixe une fourchette de taux de TVA applicable pour l'ensemble des opérations imposables comprise entre 15 % et 20% pour le taux normal et une fourchette pour un taux réduit compris entre 5% et 10% s'appliquant au niveau national à un maximum de 10 biens ou services parmi la liste des produits éligibles.11 La plupart des pays ont fixé le taux normal à 18%.

⁵¹⁷ Règlement n°03/99/CM/UEMOA) La TDP est une taxe communautaire d'application nationale qui doit bénéficier de l'agrément de la Commission

⁵¹⁸ Adoptée par le Règlement n°06/99/CM/UEMOA du 17 Septembre 1999 portant adoption du mécanisme de la Taxe Conjoncturelle à l'Importation. La TCI est une taxe ad valorem destinée à amortir les effets des variations erratiques des prix internationaux de certains produits sur la production communautaire, et à contrecarrer les pratiques déloyales, telles que les subventions dont bénéficient certains produits européens qui les font coûter moins cher en Afrique.

Le non-respect des réglementations communautaires par certains États membres de l'UEMOA, notamment le Sénégal, illustre les défis persistants de l'intégration régionale. Concernant le non-respect du Tarif Extérieur Commun (TEC), depuis 1998, le Sénégal impose des surtaxes de 20 % sur des produits spécifiques non-originaux de l'UEMOA ou de la CEDEAO, tels que les oignons, les bananes, les pommes de terre, et les cigarettes, bien que la surtaxe sur le riz ait été suspendue en 2007⁵¹⁹. D'autres prélèvements parafiscaux sont également appliqués, comme une taxe de 1 % sur la valeur CAF pour les tissus importés, un prélèvement pour le fonds pastoral sur les viandes importées (100 francs CFA/kg pour les viandes bovines et ovines, et 50 francs CFA/kg pour la viande de porc), ainsi qu'une redevance de 0,2 % sur la valeur CAF des importations maritimes locales destinée au Conseil Sénégalais des Chargeurs (COSEC)⁵²⁰. Ces mesures, bien qu'ayant pour objectif de protéger le marché intérieur et certains secteurs locaux, contreviennent aux engagements communautaires⁵²¹.

Par ailleurs, le non-respect des règles d'origine communautaire s'est illustré par le litige opposant le Sénégal à la Côte d'Ivoire au sujet des huiles de palme raffinées produites par UNILEVER Côte d'Ivoire et COSMIVOIRE. En 2007, le Sénégal a contesté l'origine communautaire de ces produits, remettant en question leur éligibilité à la Taxe Préférentielle Communautaire (TPC). Après arbitrage de la Commission de l'UEMOA, la décision a confirmé l'origine communautaire des huiles ivoiriennes et invité le Sénégal à respecter les certificats d'origine émis par les autorités ivoiriennes, tout en demandant à la Côte d'Ivoire d'améliorer la déclaration des huiles brutes non destinées à l'industrie de la savonnerie⁵²². Bien que ce litige ait été résolu, le Sénégal a ensuite instauré une mesure SPS dénoncée par la Côte d'Ivoire, une initiative récemment invalidée par l'UEMOA⁵²³. Enfin, des cas d'application abusive de la Taxe Conjoncturelle d'Importation (TCI) persistent. Le Sénégal applique cette taxe de 10 % sur des produits, tels que la farine de blé, le concentré de tomate, le lait concentré sucré ou non

⁵¹⁹ Riz entier, intermédiaire et décortiqué ; riz paddy autre que de semence

⁵²⁰ Jean-Pierre Rolland Arlène Alpha, *Etude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Rapport final POLE POLITIQUES PUBLIQUES ET REGULATIONS INTERNATIONALES, Octobre 2010 p. 66

⁵²¹ Certains pays comme le Sénégal ont mis en place des systèmes de régulation des échanges basés sur des consultations au sein des filières. Il ne s'agit pas à proprement parler d'incohérence, on peut même considérer qu'il s'agit d'une façon de dépasser ou contourner les contraintes fixées par les règles commerciales régionales et internationales pour réguler les échanges. Le Sénégal aurait dû demander une autorisation à la Commission de l'UEMOA pour l'application des mesures de sauvegarde article 86 du traité

⁵²² Jean-Pierre Rolland Arlène Alpha, *Etude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Rapport final POLE POLITIQUES PUBLIQUES ET REGULATIONS INTERNATIONALES, Octobre 2010 p. 73 Décision numéro 0792/ PCOM/UEMOA du 11 septembre 2007

⁵²³ Ibid. p 75, 76

sucré les jus de fruits⁵²⁴, qui ne figurent pas sur la liste des produits éligibles⁵²⁵, contrevenant ainsi aux règles communautaires. Ces pratiques montrent à quel point le non-respect des réglementations communautaires freine la dynamique d'intégration et engendre des tensions entre les États membres.

Concernant la cohérence entre les politiques commerciales nationales et régionales avec les politiques sectorielles, deux secteurs méritent une attention particulière : les politiques agricoles et les politiques industrielles. Il convient toutefois de souligner que, pour les pays membres de l'UEMOA et de la CEDEAO, la politique commerciale nationale découle essentiellement de la politique commerciale commune. Ainsi, l'analyse de la cohérence se concentre principalement sur l'articulation entre la politique commerciale régionale et les politiques sectorielles, afin de garantir une harmonisation efficace et une synergie optimale entre ces différents cadres stratégiques. Sur le plan des politiques agricoles, la Politique Agricole de l'UEMOA (PAU) et la Politique Agricole de la CEDEAO (ECOWAP) convergent avec les objectifs des lois d'orientation agricole des États membres⁵²⁶. Ces politiques visent notamment à améliorer la sécurité alimentaire des populations, à atteindre la souveraineté alimentaire, à accroître les revenus et le niveau de vie des populations rurales, à promouvoir des produits de qualité et à faciliter l'intégration dans les marchés régional et mondial. Elles ciblent principalement les filières vivrières (riz, maïs), le bétail et la viande, la filière avicole, la production laitière, les fruits et légumes, ainsi que le coton⁵²⁷. Cependant, des incohérences subsistent entre la politique commerciale et les politiques agricoles ou industrielles, particulièrement en ce qui concerne le

⁵²⁴ Jean-Pierre Rolland Arlène Alpha, *Etude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Rapport final POLE POLITIQUES PUBLIQUES ET REGULATIONS INTERNATIONALES, Octobre 2010 p.

⁵²⁵ Liste des produits éligibles : huiles alimentaires : sucre ; lait manufacturé ; pâtes alimentaires ; aliments pour bétail et pour volaille ; poussins d'un jour ; farine de maïs, de mil, de millet, de sorgho, de riz, de blé et de fonio ; matériel agricole ; matériel informatique ; matériels de production de l'énergie solaire ; prestations d'hébergement et de restauration fournies par les hôtels, les restaurants et organismes assimilés agréés et les prestations réalisées par les organisateurs de circuits touristiques agréés ; location de matériel agricole ; réparation de matériel agricole ; prestations réalisées par les entreprises dans le cadre des activités de pompes funèbres

⁵²⁶ Pour le Sénégal, l'agriculture doit être le moteur de la croissance économique. Pour ce faire elle a promulgué une Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale (LOASP) le 25 mai 2004, qui fonde la politique de développement agro-sylvo-pastoral du pays pour les 20 ans à venir. Elle repose sur les principes directeurs suivants : (i) efficacité économique, (ii) équité sociale, (iii) durabilité, (iv) libéralisation économique, (v) décentralisation ; (vi) solidarité et subsidiarité, (vii) compétition sous-régionale, (viii) marché commun agricole au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO.

⁵²⁷ Jean-Pierre Rolland Arlène Alpha, *Etude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Rapport final POLE POLITIQUES PUBLIQUES ET REGULATIONS INTERNATIONALES, Octobre 2010 p. 20

Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA/CEDEAO. Ce dernier est critiqué pour son caractère insuffisamment protecteur, notamment le taux maximal de 20 %, jugé trop faible pour soutenir efficacement le développement des filières stratégiques. À titre de comparaison, le Maroc applique des droits de douane moyens de 50 %, nettement supérieurs aux 15 % de la CEDEAO⁵²⁸. Pour faire face à ses distorsions dans les échanges économiques extérieurs, le Sénégal a lancé par exemple dans le cadre du riz, la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA)⁵²⁹, un programme axé sur la planification agricole et le soutien aux producteurs à travers la fourniture et la subvention des intrants, des équipements, et le renforcement des appuis-conseils.

En ce qui concerne les politiques industrielles, la Politique Industrielle Commune (PIC) adoptée par l'UEMOA en 1999 et la Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA) adoptée par la CEDEAO en 2010 visent à consolider la compétitivité des entreprises industrielles de la région. Néanmoins, les produits issus de certains secteurs, comme les piles et batteries ou les tôles et fers à béton, subissent une concurrence déloyale de la part des productions asiatiques du fait de la mise en place du TEC, de la mise en place de la zone de libre-échange UEMOA-CEDEAO ou encore du fait de produits ne respectant pas les normes ou les règles d'origine⁵³⁰. De plus, les valeurs de référence⁵³¹ appliquées pour ces produits sont généralement trop faibles face à une concurrence internationale de plus en plus agressive. Enfin, il convient de noter l'absence quasi-totale d'un mécanisme institutionnel régional dédié à l'harmonisation et à la cohérence entre les politiques commerciales et les politiques sectorielles. Cette lacune limite la capacité des États membres à maximiser les synergies entre les différents cadres stratégiques.

⁵²⁹ La GOANA est « une stratégie d'intensification et de généralisation des mesures prises ces dernières années et une confirmation de la Stratégie de Croissance Accélérée, faisant du secteur de l'agriculture la base du développement et le moteur essentiel de la croissance économique. Les objectifs globaux de la GOANA sont de relever le défi de la souveraineté alimentaire, écarter tout risque de disette ou de famine, et produire pour l'abondance.

⁵³⁰ Jean-Pierre Rolland Arlène Alpha, *Etude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Rapport final POLE POLITIQUES PUBLIQUES ET REGULATIONS INTERNATIONALES, Octobre 2010 p. 21

⁵³¹ L'UEMOA a adopté un système de valeurs de référence pour certains produits, applicables dans le cas de subventions, de dumping ou de suspicion de fausse déclaration en douane. La valeur de référence détermine le prix auquel la marchandise peut entrer sur le marché de l'UEMOA, ce qui donne lieu à un prélèvement variable pour amener le prix CAF du produit au niveau de la valeur de référence.

2. La cohérence des politiques commerciales nationales avec les engagements internationaux et la coordination des différents cadres de négociation

La cohérence entre les politiques commerciales nationales et les engagements internationaux demeure un défi majeur pour les pays membres de l'UEMOA et de la CEDEAO. Ces organisations doivent veiller à ce que les politiques nationales respectent les engagements pris dans le cadre des accords internationaux tout en s'inscrivant dans les priorités régionales. En effet, les États membres sont parties prenantes à divers cadres d'engagements internationaux, tels que les Accords de Partenariat Économique (APE) avec l'Union européenne, les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), ou encore la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECAf). Ces accords visent à promouvoir le commerce international et régional tout en respectant les règles de concurrence et d'accès au marché. Cependant, l'articulation entre ces engagements internationaux et les politiques commerciales régionales reste complexe. En fait, ces États bénéficient d'un traitement spécial et différencié (TSD) dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), ce qui leur permet de consolider leurs droits de douane à des taux plafonds appelés "taux libres". Ces plafonds correspondent aux niveaux maximaux autorisés pour les droits de douane. Cependant, une analyse des engagements tarifaires, notamment ceux du Sénégal, révèle des incohérences entre les politiques commerciales mises en œuvre et les engagements pris à l'OMC. L'une des principales incohérences concerne le dépassement des droits consolidés dans certaines catégories. Par exemple, bien que le Sénégal ait notifié à l'OMC un taux plafond de 30 % pour la majorité des lignes tarifaires et de 150 % pour les autres droits et impositions (ADI)⁵³², des ajustements récents montrent que les tarifs appliqués sur certaines lignes agricoles dépassent ces plafonds. Cette situation résulte de l'application combinée du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA⁵³³, des droits supplémentaires imposés par l'Union⁵³⁴, et de la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI).

La TCI, inspirée de la clause de sauvegarde spéciale prévue par l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, est utilisée par certains pays de l'UEMOA comme le Sénégal pour des produits

⁵³² Applicables à l'ensemble de produits couverts par l'Annexe 1 de l'Accord sur l'Agriculture.

⁵³³ Le TEC de l'UEMOA compte quatre bandes tarifaires de 0 à 20%

⁵³⁴ Il s'agit de la Redevance Statistique (RS) de 1%, du Prélèvement Communautaire de Solidarité (PCS) de l'UEMOA de 1%, et du Prélèvement Communautaire (PC) de la CEDEAO (0,5%). Le prélèvement COSEC au profit du Conseil sénégalais des Chargeurs (0,2%) s'applique quant à lui sur toutes les importations, quelque soit leur provenance.

spécifiques tels que la farine de blé, le concentré de tomate, le lait concentré sucré ou non sucré, les jus de fruits et le sucre⁵³⁵. Toutefois, la compatibilité de la TCI avec les règles de l'OMC est contestable, car les pays de l'UEMOA ont déjà tarifé leurs droits à des niveaux plafonds, limitant leur marge de manœuvre pour appliquer de telles taxes.

Ces incohérences, qui incluent également des surtaxes et des ajustements tarifaires inadaptés, mettent en lumière la nécessité pour les États de l'UEMOA et de la CEDEAO d'harmoniser leurs pratiques commerciales avec leurs engagements internationaux. En l'absence d'un alignement cohérent, ces écarts risquent de provoquer des différends commerciaux et de fragiliser la crédibilité des États dans les négociations internationales. Une action coordonnée, associée à un renforcement des capacités institutionnelles, est indispensable pour garantir la conformité avec les engagements pris tout en soutenant les objectifs de développement économique régional.

Par ailleurs, les négociations commerciales se déroulent souvent sur plusieurs fronts simultanément (régional, continental et international), ce qui complique la coordination des positions des États membres. Le manque de cohérence dans les priorités et les stratégies adoptées par les différents États peut affaiblir les positions collectives lors des négociations. À cela s'ajoute l'insuffisance de mécanismes institutionnels pour assurer une coordination efficace entre les cadres nationaux et régionaux.

La coordination des cadres de négociation constitue un aspect central de la gestion des relations commerciales des États membres de l'UEMOA et de la CEDEAO avec les pays tiers. Les articles 84 et 85 du Traité de l'UEMOA définissent les modalités de cette gestion au niveau régional. En vertu de l'article 84, l'Union dispose de la compétence exclusive pour négocier et conclure des accords commerciaux bilatéraux au nom des États membres. L'Avis n°002/2000 du 2 février 2000 de la Cour de Justice de l'UEMOA a confirmé cette compétence exclusive⁵³⁶. Par ailleurs, l'article 85 impose aux États membres de définir des positions concertées avant de participer à des négociations dans des enceintes où l'Union n'est pas représentée. Par contre, le Traité de la CEDEAO ne contient pas de dispositions équivalentes, mais il encourage simplement les États à se concerter. Le Traité révisé de la CEDEAO de 1993 indique en son

⁵³⁵ Cette TCI correspond à une taxe de 10% calculée sur la base d'un prix de déclenchement, fixé par décret, à un niveau parfois substantiellement supérieur au prix CAF. Selon sa base juridique, la TCI doit rester en vigueur jusqu'à la mise en œuvre du Mécanisme de Sauvegarde Spécial de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC, qui la remplacera.

⁵³⁶ <https://courdejusticeuemoa.org/avis/>, consulté le 30 décembre à 12h

article 3 que l'établissement d'une politique commerciale commune fait partie des éléments de la création d'un marché commun⁵³⁷. Dans ce cadre, des concertations ont permis à l'UEMOA de parler d'une seule voix lors des Conférences Ministérielles de Seattle (1999), de Cancun (2003), et de Hong Kong (2005), ainsi que dans les négociations agricoles de 2001 et les discussions multilatérales du Cycle de Doha. Ces efforts illustrent la capacité de l'UEMOA à coordonner ses positions pour défendre des intérêts communs dans des forums internationaux. En outre, l'UEMOA et la CEDEAO ont respectivement notifié leur Traité à l'OMC sous la clause d'habilitation en 2000 et 2005, consolidant ainsi leur cadre institutionnel. L'UEMOA a également notifié son Union douanière en 1999.

Cependant, la coordination au sein de la CEDEAO reste moins structurée. Contrairement à l'UEMOA, la CEDEAO n'a pas adopté de positions communes pour les négociations en cours, bien qu'elle organise des rencontres pour recueillir les points de vue régionaux. Des disparités subsistent, notamment avec le Nigeria, qui privilégie souvent sa participation individuelle sans harmoniser ses positions avec les autres États membres de la CEDEAO.

En termes de transparence et d'harmonisation, l'UEMOA a initié des démarches pour notifier à l'OMC le règlement sur la valeur en douane des marchandises et prévoit de notifier progressivement d'autres textes relatifs à sa politique commerciale. Elle travaille également à la renégociation d'une liste commune de concessions à l'OMC, en remplacement des listes individuelles des États membres, afin de renforcer la cohérence et l'efficacité de sa politique commerciale⁵³⁸. Ainsi, bien que l'UEMOA ait démontré une certaine maturité dans la coordination des cadres de négociation, des défis persistent au niveau de la CEDEAO. Une meilleure harmonisation des positions régionales et un renforcement des mécanismes institutionnels permettraient de maximiser les bénéfices des négociations commerciales pour l'ensemble des États membres.

Au niveau international, on observe une prise de conscience de l'enjeu de la cohérence des politiques publiques. Cette notion a été développée par l'OCDE. L'UE s'en est inspirée afin d'adopter en 2005 un Cadre de Politique Communautaire. L'enjeu de la cohérence des politiques publiques, en particulier des politiques commerciales est également crucial pour les

⁵³⁷ M. SAMB, *L'UEMOA et la CEDEAO : perspectives d'une intégration unique en Afrique de l'Ouest*, thèse de Doctorat FSJP-UCAD 2016, p.287

⁵³⁸ M. SAMB, *L'UEMOA et la CEDEAO : perspectives d'une intégration unique en Afrique de l'Ouest*, thèse de Doctorat FSJP-UCAD 2016, p.288

pays d’Afrique de l’Ouest qui souhaitent développer leurs échangés régionaux tout en tirant profit d’un contexte de libéralisation croissante. A cet effet, les Etats membres ont un grand rôle à jouer.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE PAR LE SENEGAL

Comme la plupart des pays de la sous-région ouest-africaine, la politique communautaire du Sénégal est régie par les différents accords d’intégration régionale dont le pays est membre, tels que l’UEMOA, la CEDEAO et l’OMC, entre autres. L’appartenance du Sénégal à ces zones d’intégration régionale crée quelques problèmes de cohérence et de transparence dans l’application de la politique communautaire, notamment en raison des dissonances dans le rythme de mise en œuvre et du champ de couverture de ces zones. Malgré les défis d’articulations et de cohérences, le Sénégal a mis en place des mécanismes de coordination et de gouvernance pour soutenir ses politiques communautaires d’une part (A), et d’autre part, il a développé des stratégies et des initiatives pour assurer la mise en œuvre effective de la politique communautaire (B).

A. Mécanismes de coordination et de gouvernance

Pour surmonter les défis liés à la cohérence et à la transparence dans l’application de la politique communautaire, le Sénégal a mis en place plusieurs mécanismes de coordination et de gouvernance efficaces. Ces mécanismes visent à assurer une meilleure articulation des différentes politiques et à garantir une mise en œuvre harmonieuse des accords régionaux. Il s’agit d’une part, de diverses structures nationales dédiées à la coordination des politiques régionales et à l’intégration des normes de l’UEMOA et de la CEDEAO (1). Et d’autre part, la mise en place d’un organe pour assurer le suivi et l’évaluation des politiques communautaires (2)

1. Structures nationales chargées de la coordination de la politique communautaire

La coordination nationale au Sénégal repose sur des mécanismes institutionnels et des structures de gouvernance mises en place pour faciliter la mise en œuvre des politiques communautaires. Cela comprend la création de comités interministériels, la désignation de points focaux au sein des ministères concernés et la mise en place de cadres de dialogue avec la société civile. Ces mécanismes visent à assurer une approche intégrée et cohérente dans la mise en œuvre des politiques régionales, tout en tenant compte des spécificités nationales.

Nous avons d’abord les ministères :

A ce titre, le Ministère de l'Industrie du Commerce joue un rôle prépondérant dans le cadre des négociations commerciales internationales. Ce ministère représente le Sénégal lors des réunions et des négociations internationales sur les questions commerciales⁵³⁹ sous réserve de l'exercice de la politique commerciale commune de l'UEMOA et de la CEDEAO. En liaison avec le Ministre chargé de l'Economie, du Plan et de la Coopération, il est responsable des négociations commerciales internationales et participe à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques régionales et sous régionales relatives aux échanges avec l'extérieur⁵⁴⁰. Au sein du ministère, la Direction du Commerce Extérieur (DCE)⁵⁴¹ joue un rôle clé dans la mise en œuvre de la politique commerciale de l'État en matière de commerce extérieur. Sa mission s'articule autour de plusieurs axes stratégiques. Elle participe activement à l'élaboration des politiques commerciales extérieures, que ce soit sur les plans sectoriel, bilatéral, régional ou multilatéral. En collaboration avec les structures chargées de la promotion des exportations, la DCE contribue à la formulation et à l'exécution d'une stratégie cohérente de développement et de promotion des exportations.

La DCE a également pour rôle de proposer et de soutenir les positions du Sénégal dans le cadre des politiques commerciales extérieures de l'Union Africaine et des Communautés d'intégration régionale, tout en assurant le suivi des négociations commerciales internationales auxquelles le pays prend part. Elle est responsable du suivi et de l'analyse des questions liées à l'accès aux marchés, issues des accords régionaux, bilatéraux ou multilatéraux, notamment dans le cadre de la CNUCED et de l'OMC.

Par ailleurs, la DCE prépare et assure le suivi des dossiers de coopération commerciale bilatérale, tout en contribuant, avec l'Agence Nationale de la Statistique et la Banque Centrale, à l'analyse de l'environnement extérieur de l'économie sénégalaise. Elle veille également au suivi du système de surveillance commerciale de l'UEMOA, en lien avec les services concernés, et à la mise en œuvre des résultats des accords signés et ratifiés par le Sénégal.

Ensuite, le Ministère de l'Économie, du Plan et de la coopération qui est le principal organe chargé de l'intégration économique et financière, ce ministère coordonne les politiques fiscales

⁵³⁹ Il est responsable des autorisations d'importation ou d'exportation et des licences à l'importation et à l'exportation dans les cas où celles-ci sont nécessaires pour la protection de la santé du consommateur. Le ministre est également responsable des mesures anti-dumping, des mesures compensatoires et des mesures de sauvegarde

⁵⁴⁰ Décret n° 2024-995 du 08 avril 2024 relatif aux attributions du Ministre de l'Industrie et du Commerce

⁵⁴¹ <https://commerce.gouv.sn/direction-du-commerce-exterieur/>, consulté le 25 juin 2024 à 12 h

et monétaires en alignement avec les directives de l'UEMOA et de la CEDEAO. A ce titre, il représente l'Etat auprès des institutions financières internationales et notamment du FMI, de la Banque mondiale, de la Banque africaine de Développement, de la Banque islamique de Développement et de la Banque Arabe pour le Développement économique de l'Afrique. Il représente l'Etat dans les réunions ministérielles de la zone franc et de l'UEMOA et il prépare les projets discutés dans ces enceintes. Il représente l'Etat dans les réunions ministérielles liées à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. Il est associé aux négociations commerciales internationales conduites par le Ministre chargé du Commerce. Il participe aux commissions mixtes⁵⁴². Il abrite la Direction générale des douanes et droits indirects, dont une partie importante des activités est concernée par les engagements du Sénégal en matière tarifaire et non-tarifaire sous les accords régionaux et bilatéraux et l'OMC.

Enfin, le Ministère des Affaires Étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur qui gère les relations internationales et veille à ce que les engagements communautaires soient intégrés dans la politique étrangère du Sénégal. Il travaille aussi pour protéger les intérêts nationaux du Sénégal, que ce soit en négociant des accords commerciaux, en facilitant les relations diplomatiques avec d'autres pays, en soutenant les entreprises nationales à l'étranger, ou en représentant le pays dans les organisations internationales⁵⁴³.

2. les organes de suivi et d'évaluation des politiques communautaires

Pour renforcer le suivi des questions liées à l'intégration régionale et internationale, le ministère de l'Économie et des Finances a créé, par arrêté du 29 juillet 2010, une Cellule de suivi de l'Intégration. Cette cellule, opérationnelle au sein du ministère, est placée sous l'autorité du Directeur général de la Planification et des Politiques économiques et est dirigée par le conseiller du ministre chargé des questions d'intégration, également point focal de l'UEMOA. La mission principale de la Cellule est d'assurer la gestion et le traitement des questions relatives à l'intégration régionale et internationale concernant le Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan. À cet effet, elle s'occupe notamment de :

- Assurer le secrétariat du Comité des mandats pour les négociations au sein de l'UEMOA ;

⁵⁴² D'après le décret 2012-453 du 16 avril 2012 disponible sur le lien suivant : <https://www.senegal.org/fr/administration/pouvoir-executif/ministres/orgdetails/214>, consulté le 21/12/2024 à 12h

⁵⁴³ Voir le lien : <https://www.diplomatie.gouv.sn/missions-et-objectifs/defendre-les-interets-nationaux>, consulté le 21/12/2024 à 12h

- Animer le Comité national UEMOA chargé d'étudier les dossiers inscrits à l'ordre du jour des réunions du Comité des Experts statutaires et d'organiser des concertations sur des questions spécifiques liées au marché communautaire ;
- Coordonner et suivre, à l'échelle nationale, les dossiers de l'UEMOA et participer aux réunions du Comité des Experts statutaires ;
- Suivre les activités de la CEDEAO ainsi que celles des autres instances régionales et internationales en lien avec l'intégration économique ;
- Contribuer à l'examen des questions de commerce régional et multilatéral ;
- Participer aux négociations commerciales régionales et internationales impliquant le ministère ;
- Instruire les dossiers relatifs aux entraves aux échanges intra-communautaires, en collaboration avec les administrations concernées ;
- Initier et conduire des études sur les questions d'intégration économique.

La Cellule de suivi de l'Intégration est structurée en plusieurs divisions spécialisées :

- La Division du suivi de la surveillance multilatérale et des politiques macro-économiques ;
- La Division du suivi des réformes, des politiques et des programmes communautaires ;
- La Division du suivi des questions douanières et commerciales ;
- La Division du suivi des questions fiscales ;
- La Division du suivi des questions budgétaires et financières.

Conformément aux recommandations de la Décision A/DEC du 17 décembre 2001 portant création d'un mécanisme de surveillance multilatérale des politiques économiques et financières des États membres de la CEDEAO, modifiée par l'Acte additionnel n° A/SA.3/06/12 du 29 juin 2012⁵⁴⁴, les États membres se sont engagés à mettre en place des comités nationaux de coordination en référence à l'article pertinent de cette décision. Chaque État doit ainsi adopter un acte juridique pour créer son comité national, chargé de suivre et de coordonner les négociations et initiatives régionales.

⁵⁴⁴<https://www.dge.gouv.ci/sites/default/files/tableau/TEXTES%20COMMUNAUTAIRES%20CLASSIFIES/UEMOA/ACTE%20ADDITIONNEL/Acte%20additionnel%20A-SA.3-06-12%20port.modification%20de%20la%20d%C3%A9cision%20A-d%C3%A9c.17-12-01%20port.cr%C3%A9ation%20d'un%20m%C3%A9canisme%20de%20surveillance....pdf>, consulté le 30 mars 2025 à 15h.

Au Sénégal, plusieurs comités nationaux ont été institués pour répondre à ces exigences. Le Comité National de Coordination de Politique Économique (CNC-CNPE), créé par décret en décembre 2009 et opérationnel depuis janvier 2010, est placé sous la tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances. Ce comité a pour mission principale d'assurer la définition, la formulation et le suivi du Programme Communautaire de Développement (PCD). Il assiste également la Commission de la CEDEAO dans la collecte, le traitement et l'analyse des informations relatives au Sénégal. Le CNC-CNPE est composé des membres du Comité National de Politiques Économiques (CNPE) de l'UEMOA, élargi aux ministères techniques, à la société civile et au secteur privé. Le CNC-CNPE est présidé par le Directeur de la Prévision et des Études Économiques (DPEE), tandis que son secrétariat est assuré par la Direction nationale de la BCEAO. Un sous-comité technique restreint veille au suivi des travaux et à l'élaboration des rapports, qui sont ensuite validés par le comité.

Par ailleurs, le Sénégal a également mis en place un Comité National UEMOA auprès du Ministère des Finances, chargé de traiter toutes les questions liées à l'UEMOA, notamment le processus du Tarif Extérieur Commun (TEC) UEMOA/CEDEAO et les négociations relatives aux Accords de Partenariat Économique (APE). Ce comité, animé par la Cellule de Suivi de l'Intégration, a pour mission d'étudier les dossiers inscrits à l'ordre du jour des instances de l'UEMOA et de formuler des recommandations sur les positions nationales à défendre lors des réunions communautaires. Il constitue une plateforme de concertation sur les questions liées au marché communautaire et à l'harmonisation des normes. Ces structures jouent un rôle central dans la coordination et l'harmonisation des politiques économiques et commerciales, en garantissant la cohérence entre les engagements régionaux et les priorités nationales.

B. Stratégies et initiatives sénégalaises pour la mise en œuvre de la politique communautaire

Le Sénégal, en tant que membre actif de l'UEMOA et de la CEDEAO, a entrepris diverses stratégies (1) et initiatives (2) pour mettre en cohérence les différentes politiques communautaires.

1. Stratégies Sénégalaises pour harmoniser les priorités nationales avec les engagements de l'UEMOA et de la CEDEAO

Le Sénégal, dans sa politique de promouvoir l'intégration régionale, a entrepris diverses stratégies pour non seulement aligner ses politiques nationales avec les objectifs

communautaires, mais aussi d'intégrer les engagements et obligations communautaires dans les relations internationales. Concernant le premier aspect, les initiatives couvrent plusieurs domaines clés, notamment la politique commerciale, fiscale, agricole, et industrielle etc... D'abord, concernant la politique commerciale, la cohérence est essentielle pour assurer une intégration harmonieuse des économies des États membres de l'UEMOA et de la CEDEAO et maximiser les avantages des accords commerciaux régionaux et internationaux. Pour améliorer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques commerciales et leur cohérence, il est nécessaire de s'attaquer aux entraves au commerce qui, pour les États membres résultent du non-respect des réglementations communautaires. Cela s'explique en grande partie par le primat des intérêts nationaux et l'absence d'une politique commerciale dans la plupart des États membres de l'UEMOA ou de la CEDEAO. A cet effet, il est important que les États membres renforcent leur capacité d'analyse en réalisant des études d'impact, à l'instar du Sénégal⁵⁴⁵. Ces études permettent d'évaluer les implications des politiques commerciales, d'identifier les incohérences éventuelles avec les politiques économiques générales et sectorielles, et de défendre efficacement leurs positions aux niveaux national, régional et international. A ce titre, le Sénégal a pris une initiative exemplaire en créant, au sein du Ministère du Commerce, le Centre de Recherche et d'Analyse des Échanges et Statistiques (CRADES). Ce centre joue un rôle crucial en fournissant des données statistiques et économiques, ainsi que des analyses approfondies pour l'élaboration, l'évaluation, et le suivi des politiques commerciales. Il appuie également la préparation des négociations commerciales bilatérales et multilatérales⁵⁴⁶. En identifiant les problèmes de cohérence et en proposant des ajustements, les études et analyses du CRADES contribuent à une meilleure gestion des politiques commerciales. D'ailleurs, le Sénégal a été particulièrement moteur dans les discussions sur la 5ème bande et concernant les produits sensibles. Les positions qu'il a défendues se sont appuyées sur une mobilisation d'expertises nationale et internationale.

En matière de politique fiscale, le Sénégal, conformément à l'article 4 du Traité de l'UEMOA⁵⁴⁷, a réformé son Code Général des Impôts (CGI) en 2013 pour harmoniser ses

⁵⁴⁵ Le Burkina Faso a mis aussi en place un Centre d'analyse des politiques économiques et sociales (CAPES)

⁵⁴⁶ Voir à ce sujet : Jean-Pierre Rolland, Arlène Alpha, Etude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest'', Rapport final POLE POLITIQUES PUBLIQUES ET REGULATIONS INTERNATIONALES, octobre 2010 p. 15 ; 83

⁵⁴⁷ L'article 4 du Traité compte harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des États membres et particulièrement le régime de la fiscalité

pratiques fiscales avec celles des autres États membres, renforçant ainsi l'attractivité de son environnement économique. En matière de fiscalité, les taux d'imposition des entreprises et les incitations fiscales ont été ajustés pour attirer les investissements régionaux et internationaux. Par exemple, l'impôt sur les sociétés (IS) varie entre 15 % et 30 % selon les secteurs et le statut des entreprises, tandis que le taux standard de TVA est fixé à 18 %, en conformité avec les directives de l'UEMOA⁵⁴⁸. La neutralité fiscale à l'exportation est également mise en avant, bien que son efficacité dépende de la rapidité des remboursements de crédits de TVA. En parallèle, le Sénégal a modernisé ses procédures douanières grâce à un système de dédouanement informatisé, réduisant les coûts et les délais liés aux exportations et importations. Cet effort de modernisation, combiné à un alignement des politiques fiscales sur les normes communautaires, contribue à la compétitivité du Sénégal dans le marché commun de l'UEMOA.

Ensuite, dans le secteur agricole, le Sénégal a adopté en 2004 la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP)⁵⁴⁹. Cette loi établit une vision à long terme pour le développement agro-sylvo-pastoral, basée sur des principes tels que la durabilité, la décentralisation, et l'intégration régionale. Elle vise à renforcer la sécurité alimentaire, améliorer les revenus des ruraux, et soutenir la compétitivité agricole au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO. La mise en œuvre de la LOASP a permis au Sénégal de mieux gérer les défis posés par la mise en place du Tarif Extérieur Commun (TEC) de l'UEMOA afin de lutter contre les pratiques déloyales dans les échanges commerciaux, que ce soit dans les négociations multilatérales ou bilatérales. En fait, le chapitre 7 de la LOASP, intitulé « Diversification, filières et régulation des marchés », contient des dispositions essentielles pour renforcer le secteur agro-sylvo-pastoral. L'article 35 engage l'État à garantir la cohérence et l'harmonisation des mesures nationales avec celles de l'UEMOA et de la CEDEAO, en mettant l'accent sur les normes de production, les dispositifs de contrôle et les systèmes d'information sur les marchés agricoles⁵⁵⁰. L'article 36, quant à lui, autorise l'État à prendre des mesures de protection ou à accorder des subventions pour réduire

⁵⁴⁸ L'harmonisation de la TVA précisée par la directive N°02/2009/CM/UEMOA qui modifie la directive N°02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998. Elle fixe une fourchette de taux de TVA applicable pour l'ensemble des opérations imposables comprise entre 15 % et 20% pour le taux normal et une fourchette pour un taux réduit compris entre 5% et 10% s'appliquant au niveau national à un maximum de 10 biens ou services parmi la liste des produits éligibles.¹¹ La plupart des pays ont fixé le taux normal à 18%. Cette directive fixe aussi les possibilités d'exonération de TVA notamment pour le secteur agricole

⁵⁴⁹ Sénégal, loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, Loi n°2004-16, adoptée à l'Assemblée nationale, le 25 mai 2004

⁵⁵⁰ *ibid.*

les distorsions dans les échanges économiques extérieurs, tout en respectant les engagements pris auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce⁵⁵¹. Cette vision stratégique s'est traduite en actions concrètes à travers des programmes phares comme la Grande Offensive pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA) et le Programme National d'Investissement Agricole (PNIA). Ces initiatives traduisent les priorités définies dans la LOASP en programmes spécifiques, alignés sur les objectifs du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) dans la sous-région. Elles s'inscrivent également en conformité avec les priorités de la Politique Agricole de la CEDEAO (ECOWAP), contribuant ainsi à l'intégration régionale et à la sécurité alimentaire durable. En complément, le Projet de Promotion d'une Agriculture Compétitive et Durable (PACD)⁵⁵² joue un rôle clé dans l'appui aux négociations commerciales agricoles et dans la promotion des exportations agroalimentaires, renforçant ainsi la compétitivité du Sénégal sur les marchés régionaux et internationaux⁵⁵³.

Enfin, au plan industriel, le Sénégal a adopté en 2005 une Politique de Redéploiement Industriel (PRI)⁵⁵⁴, visant à moderniser son secteur industriel et à renforcer la compétitivité des entreprises⁵⁵⁵. En 2008, une loi d'orientation relative aux Petites et Moyennes Industries (PMI) a été promulguée, reconnaissant leur rôle central dans l'expansion économique et le développement durable. L'objectif est de diversifier les activités industrielles et d'encourager l'innovation pour pallier l'absence de tradition industrielle marquée⁵⁵⁶.

⁵⁵¹ Ibidem

⁵⁵² La première composante est le renforcement des capacités nationales à s'adapter aux marchés, comprenant : l'appui aux instances chargées des négociations commerciales internationales relatives à l'agriculture et la mise en œuvre de la stratégie de développement et de promotion des exportations sénégalaises dans les secteurs agricoles et agro-alimentaires. Notons que les éléments contenus dans ce Projet sont intégrés dans le « Cadre intégré de développement du commerce extérieur du Sénégal

⁵⁵³ Jean-Pierre Rolland, Arlène Alpha, *Etude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Rapport final POLE POLITIQUES PUBLIQUES ET REGULATIONS INTERNATIONALES, octobre 2010 p 117

⁵⁵⁴ Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat, *Lettre de politique de développement de l'industrie*, juin 2005

⁵⁵⁵ La Politique de Relance Industrielle (PRI) du Sénégal repose sur des principes fondamentaux visant à stimuler un développement industriel inclusif et compétitif. Elle met d'abord l'accent sur l'accès à des activités industrielles à forte valeur technologique, respectant des normes de qualité rigoureuses pour garantir la compétitivité sur le marché mondial. En parallèle, la PRI promeut une industrie locale décentralisée, répartie sur l'ensemble du territoire national, afin de réduire les disparités régionales, limiter l'exode rural, et atténuer l'effet polarisant de la capitale. Un autre pilier essentiel de la PRI est le renforcement des synergies intersectorielles, en articulant l'industrie et l'artisanat avec l'agriculture, pour en faire la base d'un développement économique intégré. Enfin, la PRI favorise une intégration active du Sénégal dans les dynamiques économiques sous-régionales, régionales, et mondiales, consolidant ainsi sa position dans les chaînes de valeur internationales.

⁵⁵⁶ Jean-Pierre Rolland, Arlène Alpha, *Etude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*, Rapport final Pôle Politiques publiques et Régulations internationales, octobre 2010 p.124

Concernant le second point sur la mise en place d'un mécanisme institutionnel de suivi des négociations commerciales, le Sénégal, en tant que membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a formellement notifié son adhésion à deux accords commerciaux régionaux : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). En outre, le Sénégal a ratifié l'Accord sur la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECA) en 2019. Cependant, cette appartenance à plusieurs zones d'intégration régionale pose des défis en matière de transparence dans l'application de la politique commerciale nationale, en raison des divergences dans les rythmes de mise en œuvre et les champs de couverture des différents accords. Pour répondre à ces défis, le Ministère du Commerce, en collaboration avec le Ministère de l'Économie et des Finances, s'appuie sur un organe consultatif, nommé Comité National de Négociations Commerciales Internationales (CNNCI)⁵⁵⁷. Créé par le Décret N°2001-1072 du 12 décembre 2001, le CNNCI constitue un cadre institutionnel essentiel pour formuler et piloter la politique commerciale du Sénégal⁵⁵⁸. Placé sous l'égide du Ministère du Commerce, le CNNCI permet de garantir un large consensus en impliquant différents acteurs nationaux dans les négociations commerciales internationales, renforçant ainsi la cohérence et l'efficacité des politiques commerciales.

Le Comité joue un rôle clé dans la gestion de la politique commerciale du Sénégal. Ses missions comprennent la définition des objectifs des négociations commerciales internationales, la formulation et l'harmonisation des positions nationales pour les négociations multilatérales, régionales et bilatérales, ainsi que la facilitation de la gestion et de la mise en œuvre des accords commerciaux⁵⁵⁹. En outre, le CNNCI suit et supervise les travaux de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) et d'autres instances traitant des questions commerciales, tout en assurant une évaluation périodique de l'application des accords

⁵⁵⁷ L'équivalent du Comité Inter-institutionnel du JITAP.

⁵⁵⁸ Les mesures de politique commerciale donnent lieu à des concertations régulières entre le département du commerce, les ministères chargés de certaines branches d'activités sectorielles ainsi que les partenaires privés ou ceux relevant, de manière générale, des secteurs non étatiques. C'est ainsi que, pour donner à son action un large consensus, le Ministère du Commerce s'appuie sur des organes consultatifs au sein desquels sont représentés l'ensemble des acteurs précités. A titre d'illustration, on peut citer : la Commission Nationale de la Concurrence, la Commission Nationale de la Consommation, le Comité des Pratiques Commerciales illicites, l'Association Sénégalaise de Normalisation, les instances sectorielles de régulation (dans les domaines des hydrocarbures, des télécommunications, des marchés etc...), le Comité National des Négociations Commerciales Internationales (CNNCI)

⁵⁵⁹ Article 3 du Décret N° 2001-1072 portant création du Comité national des négociations commerciales internationales.

et de leurs impacts. Le comité se réunit au moins deux fois par an sous la présidence du Ministre du Commerce⁵⁶⁰. Cependant, dans la pratique, ces réunions sont souvent dirigées par le Directeur du Commerce Extérieur, qui assure également les fonctions de Secrétaire Permanent du CNNCI.

Le CNNCI inclut des représentants des ministères concernés par les négociations commerciales, ainsi que des acteurs du secteur privé et de la société civile, tels que le Conseil National du Patronat (CNP), la Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal (CNES), les Groupements Économiques du Sénégal (GES), le Mouvement des Entreprises du Sénégal (MDES) et l'Union Nationale des Commerçants Importateurs du Sénégal (UNACOIS)⁵⁶¹.

Le Comité National de Négociations Commerciales Internationales (CNNCI) est organisé en sept sous-comités spécialisés, chacun dédié à un domaine spécifique des négociations dans le cadre de l'OMC. Ces sous-comités comprennent : le sous-comité du commerce des marchandises, le sous-comité du commerce des services, le sous-comité du commerce des produits agricoles, le sous-comité du commerce et de l'environnement, le sous-comité du commerce, des investissements et du développement, le sous-comité des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce, et le sous-comité de la facilitation des échanges⁵⁶². Cette structure permet une approche ciblée et approfondie des différents enjeux commerciaux, favorisant ainsi une meilleure préparation et coordination des positions nationales dans les négociations internationales. Les sous-comités sont présidés par des coordonnateurs désignés en fonction de leur expertise. Ils sont composés de membres de droit et de membres choisis pour leur expertise, avec la possibilité de créer des groupes de travail ad hoc. Les sous-comités se réunissent régulièrement et organisent diverses activités selon un programme annuel validé par le CNNCI⁵⁶³. Les conclusions des travaux du Comité National de Négociations Commerciales Internationales (CNNCI) sont validées lors d'une réunion plénière et adoptées par le Gouvernement en Conseil des Ministres⁵⁶⁴. Ces conclusions servent de base pour les négociations multilatérales (OMC), régionales (UEMOA, CEDEAO), et bilatérales (APE, AGOA, Nouvelle Initiative canadienne, Initiative japonaise).

⁵⁶⁰ Ibid, article 5

⁵⁶¹ CNUCED, Étude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce du Sénégal EDIC, Sénégal – 2013, p.49

⁵⁶² Article 7 du Décret 2001–1072 précité.

⁵⁶³ Décret 2001–1072 précité.

⁵⁶⁴ Toutefois, cette validation ne se pratique plus régulièrement depuis plusieurs années.

Malgré des moyens limités, le Comité National des Négociations Commerciales Internationales (CNNCI) a contribué à des avancées notables dans la compréhension des enjeux liés aux négociations commerciales multilatérales, régionales et bilatérales, notamment celles menées dans le cadre de l'OMC et des Accords de Partenariat Économique (APE) avec l'Union Européenne. Le CNNCI joue un rôle crucial en collaboration avec des instances comme le Comité des Mandats du Ministère de l'Économie et des Finances pour définir les positions de négociation du Sénégal. Dans le cadre des négociations de l'APE, le CNNCI, en partenariat avec le Comité National UEMOA, a mené un travail méthodologique pour identifier les produits sensibles susceptibles d'être impactés par l'ouverture des marchés, en évaluant les risques de concurrence accrue pour les producteurs locaux et les pertes potentielles de recettes douanières⁵⁶⁵. Cependant, cette démarche s'est limitée à examiner le degré de libéralisation sans analyser en profondeur la pertinence du niveau de protection appliqué à chaque ligne tarifaire. Lors de la réunion technique de mars 2013, les négociateurs sénégalais ont reçu des directives strictes pour respecter le mandat initial, garantissant ainsi que l'ouverture du marché ne compromette pas les intérêts socio-économiques nationaux, en particulier dans les secteurs les plus vulnérables.

Le CNNCI a joué un rôle central dans la réalisation d'études et de documents stratégiques pour défendre les positions du Sénégal dans des cadres tels que l'UEMOA, la CEDEAO et l'OMC. Parmi ses contributions figurent la négociation des Accords de Partenariat Économique (APE) et l'élaboration d'études d'impact des APE en collaboration avec le MEGC (2007-2011), ainsi que la rédaction de documents sur les positions stratégiques concernant le Fonds Européen de Développement (2011) et le cadre réglementaire des services (2013). Le CNNCI a également participé activement aux comités de l'OMC, comme le comité SPS, illustré par le cas des tomates cerises entre le Sénégal et les États-Unis.

Divers ateliers ont renforcé les capacités des membres du CNNCI, notamment sur des sujets clés comme le Tarif Extérieur Commun (TEC), la facilitation des échanges, l'intégration régionale, et les accords commerciaux régionaux. Parmi ces initiatives figurent l'atelier national sur la facilitation des échanges (mars 2014), visant à préparer la mise en œuvre de l'Accord de Bali, et un atelier sur la sauvegarde de la production nationale (juin 2014) pour élaborer un plan d'action face à la libéralisation des échanges.

⁵⁶⁵ CNUCED, *Étude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce du Sénégal* (EDIC Sénégal), 2013, p.50

D'autres activités notables incluent une réunion technique sur l'assistance technique en facilitation des échanges (août 2014), des ateliers sur les dérogations des services pour les PMA et sur la place du commerce dans le développement durable (octobre 2014), ainsi que la mise à jour du Plan opérationnel national dans le cadre du PAPED (novembre 2014). Ces efforts témoignent de l'engagement du CNNCI à aligner les politiques commerciales du Sénégal avec les priorités régionales et internationales, tout en renforçant les capacités nationales pour naviguer dans un environnement commercial en constante évolution. Toutefois, des problèmes de coordination au sein du CNNCI se manifestent par un manque de clarté sur les mandats respectifs entre les différentes instances impliquées, telles que le Comité National UEMOA et le Comité des Mandats du Ministère de l'Économie et des Finances. L'absence de documents techniques issus des sous-comités techniques affecte la dynamique intergouvernementale et entrave l'élaboration de positions solides pour les négociations. De plus, les sous-comités ne se réunissent pas suffisamment et manquent de moyens, limitant la capacité des négociateurs sénégalais à disposer d'analyses techniques approfondies. Bien que des efforts budgétaires aient été consentis en 2013, avec une dotation de 298 millions de FCFA dans le cadre du PTIP (2013-2015), ces problèmes structurels continuent d'affecter l'efficacité globale du CNNCI. Pour renforcer leur participation aux négociations commerciales, les États membres de l'UEMOA ont mis en place des comités de suivi et envisagent un Comité consultatif régional pour assister la Commission de l'UEMOA et les États dans la préparation et la conduite des négociations commerciales. Un mécanisme régional de coordination entre Genève, Bruxelles, les capitales et la Commission de l'UEMOA a également été proposé pour défendre efficacement les intérêts spécifiques des États membres.

Cependant, à la CEDEAO, la préparation et le suivi des négociations restent limités en raison du manque de ressources humaines et matérielles, ainsi que de l'absence de représentation permanente à Genève. Malgré ces contraintes, les pays de la CEDEAO et les organisations régionales bénéficient de divers appuis pour renforcer leurs capacités, notamment de l'OMC, de l'OIF et de la coopération française.

2. Initiatives sénégalaises la sécurité alimentaire et le développement durable

Le Sénégal a mis en place diverses initiatives pour promouvoir la sécurité alimentaire et le développement durable, tout en renforçant son intégration dans les échanges commerciaux internationaux. En 2001, le Sénégal a défini une Stratégie Nationale de Développement et de

Promotion des Exportations sénégalaises (STRADEX) qui vise une meilleure utilisation des potentialités sénégalaises à l'exportation en tenant dûment compte de la demande internationale. Cette stratégie repose sur une approche de grappes sectorielles, identifiant cinq secteurs prioritaires : les produits horticoles (dont la floriculture), les produits oléagineux, les produits de la mer, les produits culturels et artisanaux, ainsi que les téléseices. Pour chaque grappe, des plans d'action spécifiques sont élaborés pour maximiser les exportations en s'alignant sur la demande internationale. Sur la base des analyses issues de la STRADEX et de l'Étude Diagnostique pour l'Intégration Commerciale (EDIC) réalisée en 2002, le Sénégal a élaboré en mars 2007 un « Cadre intégré de développement du commerce extérieur ». Ce cadre comprend 10 grands axes, tels que la réforme des douanes pour faciliter les échanges, le renforcement des institutions d'appui aux exportations⁵⁶⁶, et le développement de secteurs comme la pêche, l'agriculture, le tourisme, le textile, et l'artisanat. Structuré autour de 45 objectifs, ce cadre identifie pour chaque objectif des mesures spécifiques, leur état de mise en œuvre, ainsi que les besoins d'assistance technique pour assurer leur réussite⁵⁶⁷.

En 2002, le Sénégal a créé l'Agence de Régulation des Marchés (ARM) par décret N° 2002–923, une structure autonome placée sous la tutelle du Ministère chargé du Commerce. L'ARM a pour mission de réguler les marchés agricoles en favorisant une concertation entre les organisations de producteurs et les commerçants importateurs. Par exemple, pour l'oignon, cette concertation se traduit chaque année par un gel temporaire des importations pendant la saison de production locale, visant ainsi à protéger les prix et à soutenir les producteurs sénégalais. En janvier 2016, un mois avant le gel des importations le marché local avait besoin de 26 000 tonnes. Pour éviter une sur importation, l'ARM avait réparti le quota entre les importateurs selon leur part de marché⁵⁶⁸.

Pour renforcer les exportations, le décret n° 2005-108 du 15 février 2005 a institué l'Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations (ASEPEX), également sous la tutelle du Ministère du Commerce. L'ASEPEX est chargée de développer les exportations sénégalaises afin d'améliorer durablement la balance commerciale. Elle joue un rôle central dans la mise en

⁵⁶⁶ Le Sénégal a mis en œuvre un système de dédouanement informatisé qui permet la dématérialisation et l'accélération des procédures de passage en douane. Ces réformes se sont traduites par l'abaissement du coût d'exportation et d'importation des conteneurs

⁵⁶⁷ P.65

⁵⁶⁸ El Hadji Abdouramane DIOUF, *Stratégies de politiques commerciales au Sénégal : onze filières d'un jeu commercial à somme positive*, Les Editions NDAXNAM 2020, p. 381

œuvre de la Stratégie Nationale de Développement et de Promotion des Exportations (STRADEX) et concentre ses actions sur les secteurs porteurs identifiés dans la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA). L'agence s'articule autour de trois organes principaux : le Conseil de Surveillance et d'Organisation Stratégique (CSOS), la Direction Générale, et le Fonds de Promotion des Exportations (FOPROMEX).

L'ASEPEX se positionne comme une plateforme intégrée de services dédiée aux PME et PMI. Elle regroupe des activités d'information, d'intelligence économique, et de facilitation des formalités liées au commerce extérieur, telles que l'administration et les douanes. Elle offre également une assistance technique pour aider les entreprises à se conformer aux standards de qualité et aux exigences sanitaires des marchés internationaux, favorisant ainsi la compétitivité des produits sénégalais à l'exportation⁵⁶⁹. D'ailleurs, les exportations du Sénégal vers les pays de la CEDEAO, sur la période 2010-2014, ont connu une tendance à la hausse en passant de 290 milliards FCFA en 2010 à 405 milliards en 2014, soit une augmentation de 38%⁵⁷⁰. Ces initiatives reflètent la volonté du Sénégal de concilier développement économique, sécurité alimentaire et compétitivité internationale.

Le Sénégal a également mis en œuvre d'autres initiatives notables pour renforcer la sécurité alimentaire et promouvoir le développement durable. Parmi celles-ci figure le Programme National d'Autosuffisance en Riz (PNAR), qui vise à réduire la dépendance aux importations en augmentant significativement la production locale de riz. Cette initiative joue un rôle crucial dans l'amélioration de la sécurité alimentaire et contribue à stabiliser les prix, tant au niveau national que régional.

En outre, le Sénégal participe à des projets régionaux majeurs, tels que la Grande Muraille Verte, une initiative panafricaine visant à lutter contre la désertification. Ce projet ambitieux cherche à améliorer les conditions de vie des communautés rurales en promouvant une agriculture durable et en renforçant la résilience des écosystèmes face au changement climatique. Ces actions s'inscrivent dans une vision intégrée de développement durable et de renforcement des moyens de subsistance des populations vulnérables.



⁵⁶⁹ El Hadji Abdouramane DIOUF, *le schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO : un écosystème commercial à optimiser*, éditions NDAXNAM 2017, p. 256-257

⁵⁷⁰ Ibid. p 257

L'intégration régionale au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO demeure une opportunité stratégique pour le développement économique, politique et social de l'Afrique de l'Ouest, avec le Sénégal jouant un rôle central dans cet effort. Les avancées réalisées, notamment dans l'harmonisation des politiques et la coopération régionale, témoignent d'une volonté collective de renforcer la dynamique régionale. Cependant, des défis persistent, particulièrement en ce qui concerne la coordination des priorités nationales avec les objectifs communautaires, la gouvernance économique et le suivi des engagements pris. Cette étude souligne les stratégies et les initiatives sénégalaises visant à relever ces défis, notamment à travers la mise en place de mécanismes institutionnels comme le CNNCI, le CRADES et la loi LOASP. Ces dispositifs constituent des outils essentiels pour mieux aligner les priorités nationales avec les engagements communautaires et pour renforcer la position du Sénégal dans les négociations commerciales régionales et internationales. Afin de maximiser l'impact de ces initiatives, il est impératif de clarifier les contours des mandats entre les différentes structures, telles que le CNNCI, le Comité National UEMOA et le Comité des Mandats du Ministère de l'Économie et des Finances. En outre, l'augmentation des ressources budgétaires, l'allocation de matériel logistique, et le renforcement des capacités des acteurs impliqués sont essentiels pour améliorer l'efficacité des processus décisionnels et assurer une formulation cohérente de la politique commerciale. Ainsi, à travers une meilleure coordination, des mécanismes de suivi renforcés et une participation active des acteurs régionaux et nationaux, le Sénégal et ses partenaires peuvent établir un cadre intégré propice à une intégration harmonieuse. Cela permettra de stimuler la croissance économique, de garantir la stabilité sociale et de promouvoir une durabilité environnementale, assurant ainsi un avenir prospère pour toute la région ouest-africaine.

Bibliographie

Ouvrages et mémoires :

- Constantinesco, V. (1970). *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes, contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes*. Thèse Nancy. Version ronéotée.
- Diouf, E. H. A. (2017). *Le schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO : un écosystème commercial à optimiser*. Éditions NDAXNAM, 307 pages.

- Diouf, E. H. A. (2020). *Stratégies de politiques commerciales au Sénégal : onze filières d'un jeu commercial à somme positive*. Éditions NDAXNAM, 523 pages.
- Rideau, J. (1972). *Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire*. In : *Annuaire français de droit international*, volume 18, pp. 864-903.
- Sarr, A. Y. (2008). *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et dans l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*. Presse Universitaire d'Aix-Marseille, 654 pages.
- Samb, M. (2008). *Approche comparée des expériences d'intégration africaine et européenne : UE/CEDEAO*. Mémoire de DEA, 78 pages.
- Samb, M. (2016). *L'UEMOA et la CEDEAO : perspectives d'une intégration unique en Afrique de l'Ouest*. Thèse de doctorat, FSJP-UCAD. 461 pages

Documents et articles juridiques

- *Traité de Lagos instituant la CEDEAO* (1975).
- *Traité révisé de la CEDEAO* (1993)
- *Traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine* (1994)
- Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat du Sénégal, *Lettre de politique de développement de l'industrie*. Juin 2005.
- Ministère du Commerce du Sénégal, Comité National des Négociations Commerciales Internationales, Sous-comité « Commerce des produits agricoles » 2006, *Note de cadrage pour la définition des Produits Spéciaux et du Mécanisme de Sauvegarde Spécial*, avril 2006.
- Sénégal, *Loi d'Orientation n°2004-16 Agro-sylvo-pastorale (LOASP)* du 25 mai 2004.
- Sénégal, *Décret n°2001-1072 portant création du Comité National des Négociations Commerciales Internationales*.
- UEMOA, *Directive n°02/98/CM/UEMOA* du 22 décembre 1998.
- UEMOA, *Règlement n°03/99/CM/UEMOA* et *Règlement n°06/99/CM/UEMOA* du 17 septembre 1999 portant adoption du mécanisme de la Taxe Conjoncturelle à l'Importation.
- UEMOA, *Décision n° 07/92/PCOM/UEMOA* du 11 septembre 2007.
- UEMOA, *Protocole Additionnel N°III/2001 complété par le protocole additionnel N°I/2009/CCEG/UEMOA*.

Rapports et études

- CNUCED. (2013). *Étude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce du Sénégal (EDIC)*. Sénégal, 181 pages.
- Rolland, J.-P., & Alpha, A. (2010). *Étude sur la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest*. Rapport final, POLE POLITIQUES PUBLIQUES ET RÉGULATIONS INTERNATIONALES, octobre 2010, 208 pages.
- MEPC/DGPPE/Cellule de Suivi de l'Intégration – *RAPPORT SUR L'INTÉGRATION RÉGIONALE 2021*, 111 pages

Références en ligne

- Ministère du Commerce. Direction du commerce extérieur. Disponible sur : <https://commerce.gouv.sn/direction-du-commerce-exterieur/>.
- Gouvernement du Sénégal. Décret 2012-453 du 16 avril 2012. Disponible sur : <https://www.senegal.org/fr/administration/pouvoir-executif/ministres/orgdetails/214>, consulté le 21/12/2024.

- Ministère des Affaires étrangères. Missions et objectifs. Disponible sur : <https://www.diplomatie.gouv.sn/missions-et-objectifs/defendre-les-interets-nationaux>, consulté le 21/12/2024.

**LOYAUTE, RECIPROCITE, RETRAIT :
ANALYSE JURIDIQUE DE LA CONDUITE INTERNATIONALE DU MALI
AU SEIN DE LA CEDEAO**

Issiaka GUINDO

**Doctorant à l'École doctorale de droit de la Sorbonne
Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne
Département droit comparé**

Résumé

Cette contribution analyse les fondements juridiques de la crise entre le Mali et la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) suite aux coups d'État militaires. Il examine l'obligation de loyauté, principe fondamental du droit international et communautaire, et évalue si le Mali et la CEDEAO ont agi conformément à cette exigence. L'étude se penche ensuite sur l'invocation du principe de réciprocité par le Mali en réponse aux sanctions imposées par la CEDEAO, requalifiant potentiellement ces mesures en « contre-mesures » soumises à des conditions strictes en droit international et communautaire. Enfin, la décision malienne de se retirer du traité fondateur de la CEDEAO, motivée, semble-t-il, par l'allégation implicite d'un changement fondamental de circonstances, fera l'objet d'un examen au prisme de la Convention de Vienne sur le droit des traités et des mécanismes propres à l'organisation régionale. À travers cette démarche, l'objectif est de mettre en lumière les tensions inhérentes entre le respect de l'État de droit, l'affirmation de la souveraineté étatique et les exigences de l'intégration régionale, en soulignant la primauté du cadre normatif pour garantir une coopération régionale pérenne et efficace dans un espace sahélien durablement affecté par l'instabilité politique.

Mots clés : Mali - CEDEAO - Coup d'État - Sanctions - Obligation de loyauté - Réciprocité - Contre-mesures - Retrait - Rebus sic stantibus - Droit international - Droit communautaire - Intégration régionale - État de droit - Instabilité politique - Sahel.

Abstract

This contribution analyses the legal foundations of the crisis between Mali and the Economic Community of West African States (ECOWAS) following the military coups. It examines the obligation of loyalty, a fundamental principle of international and community law, and assesses whether Mali and ECOWAS acted in accordance with this requirement. The study then examines Mali's invocation of the principle of reciprocity in response to sanctions imposed by ECOWAS, potentially reclassifying these measures as "countermeasures" subject to strict conditions under international and community law. Finally, Mali's decision to withdraw from the ECOWAS treaty, apparently motivated by the implicit allegation of a fundamental change in circumstances, will be examined through the prism of the Vienna Convention on the Law of Treaties and the mechanisms specific to the regional organization. Through this approach, the objective is to highlight the inherent tensions between respect for the rule of law, the affirmation of state sovereignty and the requirements of regional integration, by emphasizing the primacy of the normative framework to guarantee lasting and effective regional cooperation in a sahelian area recently affected by political instability.

Keywords: Mali - ECOWAS - Coup d'état - Sanctions - Duty of loyalty - Reciprocity - Countermeasures - Withdrawal - Rebus sic stantibus - International law - Community law - Regional integration - Rule of law - Political instability - Sahel.

Dans le sillage de la prise de pouvoir par le colonel Assimi Goita en 2020⁵⁷¹, l'État malien s'est retrouvé au centre des attentions sur l'échiquier international, singulièrement au sein de la CEDEAO⁵⁷². Il importe de souligner le rôle pivot joué par cette organisation régionale consécutivement aux transitions militaires abruptes qu'a connues le Mali, dans sa quête de rétablissement de l'ordre institutionnel depuis 2012⁵⁷³. La réaction initiale de la CEDEAO au coup d'État de 2020 a été la condamnation et la suspension de l'adhésion du Mali⁵⁷⁴. Bien que la CEDEAO ait initialement tenté une approche nuancée, impliquant des efforts de médiation, la position de l'organisation s'est durcie ultérieurement. Elle a imposé plusieurs séries de sanctions au Mali en janvier 2022. Ces mesures comprenaient la fermeture des frontières terrestres et aériennes, la suspension de toutes les transactions commerciales et financières (à l'exception des biens essentiels), et le gel des avoirs⁵⁷⁵. La CEDEAO a conditionné la levée de ces sanctions à l'établissement d'un calendrier clair pour un retour à un régime civil⁵⁷⁶.

Si la question de la licéité de ces sanctions ne constitue pas l'objet de la présente analyse, il apparaît pertinent d'observer les diverses manifestations de la réaction malienne. Dès lors, un examen de l'obligation de loyauté, principe cardinal tant du droit international que du droit communautaire, intrinsèquement lié aux notions de bonne foi et de coopération, s'avère indispensable à l'évaluation des actions de l'État malien ayant motivé les actions de la Communauté, des mesures de réciprocité adoptées par le Mali à cet égard, ainsi que du

⁵⁷¹ TOURE J., Mali : une transition dans l'impasse ! 2023. halshs-03946142. Le coup d'État du 18 août 2020 est survenu après des semaines de manifestations contre le président Ibrahim Boubacar Keïta. Ces protestations étaient motivées par un mécontentement généralisé face à la gestion par le gouvernement de l'insurrection islamiste persistante dans le pays, des allégations de corruption gouvernementale, la gestion de la pandémie de COVID-19 et une économie en difficulté. Dans la matinée du 18 août 2020, cinq colonels sont apparus à la télévision, dirigés par le colonel Assimi Goita, annonçant la formation du Comité national pour le salut du peuple (CNSP). Le colonel Assimi Goita, alors chef du CNSP, s'est affirmé comme le leader de la junte militaire qui a pris le pouvoir.

⁵⁷² La CEDEAO a été créée en 1975 avec pour objectif principal de promouvoir l'intégration et la coopération économiques entre ses États membres. Au fil du temps, son mandat s'est élargi pour inclure la prévention et la gestion des conflits, ainsi que la promotion de la paix, de la sécurité, de la stabilité et de la bonne gouvernance. L'engagement de la CEDEAO envers la gouvernance démocratique a été formalisé par l'adoption du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance en 2001. Ce protocole établit des principes clés pour les États membres, notamment l'interdiction des coups d'État militaires et la promotion de l'ordre constitutionnel.

⁵⁷³ ADETUYI A., Le coup d'État militaire et ses effets sur le processus de démocratisation au Mali et dans la région. *Note d'orientation de l'IPSS*, 2021, vol. 15, n° 5, pp. 1-10.

⁵⁷⁴ Jeune Afrique, 28/08/2020, « Mali : Assimi Goita devient « chef de l'État », la CEDEAO exige une « transition civile immédiate », voir <https://www.jeuneafrique.com/1035884/politique/mali-assimi-goita-devient-chef-de-letat-la-cedeao-exige-une-transition-civile-immEDIATE/>, Consulté le 14 mars 2025 à 11h 05 minutes.

⁵⁷⁵ CEDEAO, Communiqué final du 4ème sommet extraordinaire de la conférence des chefs d'Etats et de gouvernement du 09 janvier 2022 sur la situation politique au Mali, Accra, 9 janvier 2022.

⁵⁷⁶ CEDEAO, Communiqué de la soixante-et-unième (61ème) session ordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, Accra, 03 juillet 2022, p. 4-5.

comportement de la CEDEAO elle-même par la suite (I). En effet, l'examen exhaustif de la légalité des sanctions excède le cadre de cette étude.

En l'absence d'une décision émanant d'une instance juridictionnelle compétente, et singulièrement de la Cour de Justice de la CEDEAO, laquelle n'a été ni saisie par l'Etat malien ni par les organes décisionnels de la CEDEAO, aucune qualification juridique définitive n'a pu être établie, ouvrant ainsi la voie à des interprétations plurielles et potentiellement antinomiques. De ce constat, la présente contribution plaide à l'endroit de la Commission de la CEDEAO, afin qu'elle œuvre à la pleine effectivité du rôle de l'organe juridictionnel dans la résolution des différends politiques. Une telle démarche constitue, en soi, un gage de stabilité juridique et de confiance au sein de l'espace communautaire. Par conséquent, nous nous appuyons sur la position du Pr ZEVOUNOU qui conclut à l'illégalité des mesures prises par la CEDEAO⁵⁷⁷, ce qui nous permettra d'inférer une violation corrélative de l'obligation de loyauté par cette dernière.

L'invocation du principe de réciprocité par le Mali, en réponse aux sanctions décrétées par la CEDEAO, mérite une attention particulière. Si Bamako qualifie ses actions de mesures réciproques, une analyse juridique approfondie, au regard des arguments soulevés quant à l'illégalité des sanctions initiales, incline à les requalifier en contre-mesures. Or, le recours à de telles contre-mesures est strictement encadré par le droit international général, notamment en ce qui concerne les conditions de fond et de procédure. Dès lors, l'invocation par le Mali de la réciprocité semble davantage relever d'une stratégie politique que d'une stricte application des normes juridiques régissant les contre-mesures (II).

Outre la réciprocité, la décision du Mali de se retirer du traité de la CEDEAO, motivée tacitement par l'argument d'un changement fondamental des circonstances induit par les sanctions, soulève des questions juridiques substantielles. Bien que l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 reconnaisse la clause *rebus sic stantibus*, permettant l'extinction ou la suspension d'un traité en cas de changement fondamental de circonstances, sa mise en œuvre est soumise à des conditions cumulatives et restrictives. En l'espèce, il apparaît que les conditions d'application de cette disposition ne sont pas pleinement réunies (III).

⁵⁷⁷ ZEVOUNOU L. Mali, les sanctions de la CEDEAO sont illégales. *Bulletin du CODESRIA*, 2022, pp. 19-38

En définitive, l'examen des agissements maliens met en exergue l'impératif du respect de l'État de droit à tous les niveaux, tant par les États membres que par l'organisation régionale elle-même, comme condition sine qua non d'une intégration économique effective et pérenne. Ce principe fondamental trouve son écho dans l'adage latin « *ubi societas ibi ius* », soulignant l'indissociabilité du droit et de la société, d'autant que la situation au Mali s'inscrit dans un contexte régional marqué par une instabilité politique persistante, comme en témoignent les événements similaires survenus au Burkina Faso et au Niger. Ces troubles suggèrent des défis systémiques dans la région du Sahel, potentiellement liés à des problèmes de gouvernance, de sécurité et de facteurs socio-économiques. Le rôle actif de la CEDEAO dans la tentative de restauration de l'ordre constitutionnel au Mali reflète une évolution de son mandat, passant d'une coopération économique à des interventions de nature politique et sécuritaire⁵⁷⁸.

I. L'OBLIGATION DE LOYAUTE EN TANT QUE PILIER D'UNE ORGANISATION D'INTEGRATION

Dans le sens commun, il est possible de retenir qu'est loyal celui « qui obéit aux lois de l'honneur et de la probité » ; la loyauté étant le « caractère loyal », la « fidélité à tenir ses engagements »⁵⁷⁹. Le rejet de comportements contraires « *aux lois de l'honneur et de la probité* » se retrouve formalisé, ce qui permet d'en sanctionner la méconnaissance. Ainsi, l'obligation de loyauté « exclut toute intention malveillante ».

Cette obligation de loyauté trouve ses racines dans le droit international coutumier, gagnant progressivement en reconnaissance à travers la pratique étatique et la jurisprudence. Le principe a ensuite été codifié dans divers traités internationaux, notamment la Charte des Nations Unies et la Convention de Vienne sur le droit des traités. A cet égard, elle marque dès le départ le processus de négociation et de conclusion de traités internationaux. Les États parties sont tenues de s'engager de bonne foi dans les négociations, en œuvrant à l'accomplissement des objectifs communs visés par le traité.

Au-delà de la phase de négociation, l'obligation de loyauté trouve application dans l'exécution des traités internationaux. Les États parties sont également tenus d'accomplir leurs obligations conventionnelles de bonne foi, en tenant compte non seulement de la lettre du traité mais

⁵⁷⁸ La substance de cet article procède d'une communication initiale présentée en juin 2024. Néanmoins, soucieux de rendre compte de la dynamique factuelle et juridique, les informations et les arguments ont été actualisés et adaptés au gré des développements survenus depuis lors.

⁵⁷⁹ Le Nouveau Petit et LE PETIT ROBERT, Dictionnaire de la langue française. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, 2006, vol. 9.

également de son esprit. L'application effective de l'obligation de loyauté renforce la coopération régionale et promeut le respect du droit communautaire. L'analyse de ce principe nécessite d'explorer ses fondements juridiques (A) avant d'examiner la conformité du Mali et de la CEDEAO à ses exigences (B).

A. Le fondement juridique de l'obligation de loyauté

L'obligation de loyauté s'est progressivement développée à travers la pratique constante et acceptée des États, cristallisant en une norme coutumière du droit international. Comme évoqué précédemment, cette pratique s'est manifestée dans divers actes et comportements étatiques, tels que la négociation et la conclusion de traités, l'exécution d'obligations internationales et le règlement de différends. La loyauté est alors proche de la bonne foi en droit international public⁵⁸⁰ et donc du principe *pacta sunt servanda*. En outre, l'obligation de loyauté trouve son origine dans différents principes du droit international, tels que le principe de bonne foi et le principe de coopération. Elle est consacrée par des traités internationaux et des conventions régionales, tels que le Traité sur l'Union européenne⁵⁸¹ ou la Charte de l'Organisation des États américains⁵⁸².

Par exemple, le principe de bonne foi a été également codifié dans la Charte des Nations-Unies, en son article 2(2), impose aux États membres de « *remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte* ». Cette disposition illustre l'exigence de comportement loyal et intègre attendu des États dans leurs relations et au sein des organisations internationales. La Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales de 1986 constitue un instrument juridique

⁵⁸⁰ KOLB R. « Partie III. La bonne foi dans le droit des organisations internationales ». *La bonne foi en droit international public : Contribution à l'étude des principes généraux de droit*. Genève, Graduate Institute Publications, 2000. pp. 501-546.

⁵⁸¹ Art. 4 et al. 3 « *En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités ; Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union* ». Par exemple, la Cour de justice de l'UE a dégagé un « principe de coopération loyale », un « devoir de coopération loyale », des « devoirs réciproques de coopération loyale », une « obligation de coopération loyale » ou encore « des exigences de coopération loyale », un « devoir (...) de loyauté ». La loyauté sur le plan institutionnel se concrétise par le devoir de coopération loyale. Voir spéc. MAGNON X., « La loyauté : aspects institutionnels », *Revue des Affaires Européennes. Law & European Affairs*, 2011, vol. 2, pp.245-251.

⁵⁸² L'article 3 dispose que « [l]a bonne foi doit présider aux relations des États entre eux », voir aussi les articles 30 et 31.

majeur en matière d'obligation de loyauté. Dès son préambule, elle reconnaît le principe de la bonne foi comme étant « universellement reconnu ».

Ce principe trouve ensuite une application concrète dans plusieurs articles de la Convention⁵⁸³, notamment l'article 26, qui dispose que « [l]es parties à un traité doivent agir de bonne foi dans l'exécution de ce traité ». L'article 31, relatif à l'interprétation des traités, précise quant à lui que les traités doivent être interprétés « de bonne foi ». Outre cela, l'obligation de loyauté peut également être rattachée aux principes généraux du droit, reconnus comme sources du droit international⁵⁸⁴. Par exemple dans *l'Affaire Gabčíkova-Nagymaros*⁵⁸⁵, la CIJ a jugé que la Hongrie et la Slovaquie avaient manqué à leur obligation de loyauté en ne négociant pas de bonne foi et en ne coopérant pas de manière constructive pour trouver une solution mutuellement acceptable à la construction du barrage.

Par ailleurs, la loyauté en droit de CEDEAO ne semble a priori devoir susciter que peu de discussions. Son importance ne saurait faire de doute : la loyauté est au cœur du système juridique communautaire. L'article 4 du Traité révisé de la CEDEAO fait en effet peser deux catégories d'obligations sur les Etats membres : *une obligation d'action*, d'une part, qui les oblige à prendre « toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté » et à faciliter l'accomplissement de la mission de la Communauté ; *une obligation d'abstention*, d'autre part, les Etats devant s'abstenir « de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité ».

En outre, l'article 5 du Traité révisé de la CEDEAO énonce implicitement l'obligation de *bonne foi* en indiquant que « [c]haque Etat Membre s'engage à honorer ses obligations aux termes du présent Traité et à respecter les décisions et les règlements de la Communauté ». Cette obligation est réaffirmée dans divers actes et décisions des institutions de la CEDEAO. Le principe de loyauté s'applique de *manière verticale*, à la fois de manière ascendante, c'est-à-dire de l'Etat vers la CEDEAO, et de manière descendante, de la CEDEAO vers les Etats. En plus de la dimension verticale de la loyauté, s'ajoute une *dimension horizontale*, entre

⁵⁸³ Les dispositions sont incorporées antérieurement dans la Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats de 1969.

⁵⁸⁴ PELLET A., *Recherche sur les principes généraux de droit en droit international public*, thèse de doctorat, Paris II, 1974, 504 p.

⁵⁸⁵ *Projet Gabčíkova-Nagymaros* (Hongrie-Slovaquie), arrêt, C. I. J. 1997, pp. 68-69.

institutions de la CEDEAO et entre Etats. Il convient alors d'examiner si le Mali et les Etats membres ont agi conformément à cette obligation.

B. Le manquement constaté de l'obligation de loyauté

Si l'obligation de loyauté est consacrée tant dans le droit international que communautaire, il en découle une responsabilité internationale pour les États membres et l'organisation régionale qui manqueraient à ce principe fondamental. Or, l'actualité ouest-africaine montre que les acteurs impliqués dans les crises politiques et sécuritaires de la région auraient, à plusieurs reprises, manqué à leur obligation de loyauté. Le cas du Mali illustre parfaitement cette situation. Dès le coup d'Etat du 18 août 2020, la CEDEAO a engagé des négociations avec les Autorités Militaires pour un retour à l'ordre constitutionnel⁵⁸⁶. Ces négociations ont abouti, le 15 septembre 2020 à Accra, à un accord sur la mise en place d'une transition civile et des élections devant se tenir le 27 février 2022, soit une transition de 18 mois⁵⁸⁷.

Le non-respect de cet accord conclu avec les médiateurs de la CEDEAO, constitue une violation flagrante de l'obligation de loyauté à laquelle l'État malien est tenu⁵⁸⁸. Du côté de la CEDEAO, la réponse apportée à la crise malienne, notamment les sanctions imposées, soulève des questions quant au respect de l'obligation de loyauté par l'organisation régionale. Certains experts, tels que le professeur ZEVOUNOU, ont même qualifié ces sanctions d'illégales⁵⁸⁹. Sur la base de cette position, il pourrait être défendu ici une thèse selon laquelle la CEDEAO a manqué à son obligation de loyauté dans sa gestion de la crise malienne.

En effet, les sanctions imposées au Mali, si elles sont présumées illégales, constituent donc une violation du droit communautaire et, par conséquent, une entorse au principe de bonne foi qui doit régir les relations entre l'organisation régionale et ses États membres. Il est important de souligner que l'affirmation du manquement de la CEDEAO à son obligation de loyauté ne nie pas la responsabilité de l'État malien dans la crise. Le non-respect des accords et la violation de l'ordre constitutionnel par le Mali restent des actes graves qui ont contribué à l'escalade de la tension dans la région. Cependant, la CEDEAO, en tant qu'organisation régionale garante de

⁵⁸⁶ Oxford Analytica, "Malian junta will have to agree to ECOWAS demands", *Expert Briefings*, <https://doi.org/10.1108/OXAN-ES256633>, publié en 2020, consulté le 20 avril 2025 à 15h30 minutes.

⁵⁸⁷ Info CEDEAO, « la CEDEAO pour un retour à l'ordre constitutionnel au Mali », <https://www.ecowas.int/la-cedeao-pour-un-retour-a-lordre-constitutionnel-au-mali/?lang=fr>. Consulté le 29 avril 2025 à 11 H 30 minutes.

⁵⁸⁸ GUINDO I. Les sanctions de la CEDEAO et l'UEMOA contre le mali, saisies par le droit, *academia.edu*. 2022.

⁵⁸⁹ ZEVOUNOU L. Mali, les sanctions de la CEDEAO sont illégales, op.cit.,

la paix et de la stabilité en Afrique de l'Ouest, se devait d'agir dans le respect du droit international et du droit communautaire, en privilégiant la recherche des solutions juridictionnelles. Il convient toutefois de noter que l'État du Mali a utilisé le principe de réciprocité comme moyen de réactions aux sanctions.

II. LA RECIPROCITE, PRINCIPE JURIDIQUE POLITIQUEMENT CONNOTE DANS LA CONDUITE MALIENNE

Le Professeur Virally dans cours général à l'Académie de la Haye rapporte la phrase suivante de Deutéronome, 19.21 « *Vie pour vie, œil pour œil, dent pour dent, main pour main, pied pour pied* », expliquant que cette antique loi du talion constitue peut-être l'expression la plus ancienne du principe de réciprocité⁵⁹⁰. Il ajoute que la réciprocité est essentielle pour la coopération internationale⁵⁹¹.

Cette notion de réciprocité a joué un rôle central dans la manière dont le Mali a navigué dans ses relations au sein de la CEDEAO. Le dictionnaire de droit international public renseigne qu'il s'agit d'une « situation dans laquelle un sujet de droit peuvent à défaut de l'exécution par l'autre partie de ses obligations, aligner leur comportement sur celui de l'autre partie et ainsi réduire, suspendre ou mettre fin à tout ou partie de leurs obligations »⁵⁹².

C'est en ce sens que le Professeur Virally affirme que la réciprocité se trouve réalisée par « la symétrie des traitements juridiques que les parties contractantes se promettent mutuellement »⁵⁹³. En effet, certains traités⁵⁹⁴ prévoient expressément, une telle réciprocité appelée la réciprocité conventionnelle, d'autres la supprime ou la suspende comme les accords de l'OMC⁵⁹⁵ ; à titre d'exemple, l'article XXXVI.8 de la Partie IV du GATT dispose que « [l]es parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par

⁵⁹⁰ VIRALLY, M., « La réciprocité dans le droit international », *R.C.A.D.I.*, vol. 122, 1967-III, p. 1.

⁵⁹¹ *Idem*.

⁵⁹² SALMON J., (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruyant, 2001, pp. 934-935.

⁵⁹³ VIRALLY, M., *op. cit.* p. 22.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 34.

⁵⁹⁵ La réciprocité a dominé le huitième principe général adopté lors de la première Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), réunie à Genève en 1964, et à laquelle ont participé cent vingt États. Il y est proclamé, en effet, que « les échanges internationaux devraient se faire dans l'intérêt réciproque des coéchangistes ». Toutefois, une réserve vient limiter sérieusement la portée du principe, en ce sens que les pays développés se voient invités, dans le même texte, à accorder ou à étendre des concessions à tous les pays en voie de développement, *sans exiger de ces derniers la réciprocité*.

elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées ».

La réciprocité s'applique dans une multitude de situation⁵⁹⁶, notamment, la réciprocité en matière de réserve, la réciprocité en matière de déclarations portant acceptation de la juridiction obligatoire de la CIJ⁵⁹⁷. La réciprocité en matière d'exécution du traité (comme ce qui est prévu à l'article 55 de la constitution française de 1958 et l'article 183 de la Constitution malienne de 2023) et la réciprocité en cas d'inexécution du traité (*exceptio non adimpleti contractus* ou l'exception d'inexécution).

Bien que le traité de la CEDEAO ne mentionne pas explicitement le terme « réciprocité », les engagements pris par les États membres reposent sur une compréhension mutuelle et une application équitable des obligations. Par exemple, la suppression des droits de douane entre les États membres ou la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires impliquent une forme de réciprocité implicite. Ainsi, si un État membre qui ne respecte pas ses engagements, les autres membres peuvent être légitimés à suspendre ou à adapter leurs propres obligations envers cet État. Dans le contexte de la CEDEAO, ce principe est souvent mis en œuvre à travers des mécanismes de règlement des différends et des sanctions prévues par le traité. Par exemple, en cas de non-respect des engagements, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement peut décider de mesures appropriées pour assurer le respect du traité.

Cependant, quelle est la situation d'un État qui réagit à des mesures coercitives prises par l'organisation en adoptant des mesures similaires à l'encontre de cette dernière ? Autrement dit, comment analyser le cas du Mali qui impose des sanctions à la CEDEAO en réponse aux sanctions que celle-ci a prises à son encontre ? En droit, lorsque l'une des parties estime que les mesures initiales de l'organisation sont illégales, la réponse de l'État devrait être analysée plutôt sous l'angle des « contre-mesures ». Pourtant, le Traité révisé de la CEDEAO ne contient pas de dispositions sur les « contre-mesures » qu'un État pourrait prendre à l'encontre de l'Organisation.

A cet égard, les mesures que le Mali qualifie de « réciprocité » s'assimile beaucoup à des mesures de contre-mesures encadrées par le droit international général conformément à l'article 49 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite de la

⁵⁹⁶ DECAUX E. *La Réciprocité en droit international*. L.G.D.J, 1980. 374 p.

⁵⁹⁷ C.I.J., *Interhandel*, arrêt du 21 mars 1959, Rec. 1959, p. 23.

Commission de droit international et l'article 51 du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales 2011⁵⁹⁸. Cependant, les conditions strictes posées par ces articles entraînent les Etats à s'y éloigner. Ces derniers évoquent alors, la réciprocité qui certes, est juridique mais remplie de connotation politique⁵⁹⁹.

A. Les mesures qualifiées de « réciprocité » prises par le Mali

La crise politique au Mali ayant conduit à l'imposition des sanctions par la CEDEAO trouve ses racines dans la prise de pouvoir par le colonel Assimi Goïta en 2020. Cette prise de pouvoir, survenue dans un contexte de mécontentement populaire et de tensions politiques, a entraîné une instabilité institutionnelle au sein du pays. Ces événements ont finalement conduit à un coup d'État militaire, entraînant la démission forcée du président Keïta. Il s'en est suivi la formation d'un gouvernement de transition.

Le colonel Goïta a annoncé la mise en place d'un gouvernement de transition dirigé par un président et un premier ministre civils qui ne disposaient qu'un pouvoir légal et non effectif. Puis, ce gouvernement civil a été renversé par un second coup d'état. En réponse à ces événements, la CEDEAO a décidé d'imposer des sanctions diplomatiques, économiques et financières au Mali⁶⁰⁰. Ces sanctions visent à exercer une pression sur les autorités maliennes pour qu'elles respectent les principes démocratiques, rétablissent l'ordre constitutionnel⁶⁰¹ et garantissent la stabilité politique dans le pays⁶⁰².

Concrètement, celles-ci, économiques et financières, ont été endossées par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Au rang de ces sanctions se retrouvent, le rappel des ambassadeurs des Etats de la CEDEAO ; la fermeture des frontières terrestres et aériennes entre les pays de la CEDEAO et le Mali ; la suspension de toutes transactions commerciales et financières entre les pays de la CEDEAO et le Mali, à l'exception des produits alimentaires de

⁵⁹⁸ Texte adopté par la Commission du droit international à sa soixante-troisième session, en 2011, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session (A/66/10, para. 87). Le rapport reproduit dans l'Annuaire de la Commission du droit international, 2011, vol. II (2).

⁵⁹⁹ VIRALLY, M., *op. cit.* p. 12.

⁶⁰⁰ RODRIGUE KONE F. ; MAÏGA F. & ORNELLA M. « Au-delà des sanctions de la CEDEAO, quelle sortie de crise pour le Mali ? ». *ISS Today*, 2022. Disponible sur ce lien : <https://issafrica.org/fr/iss-today/au-dela-des-sanctions-de-la-cedeao-quelle-sortie-de-crise-pour-le-mali>, consulté le 20 Avril 2025 à 12 H 30 minutes.

⁶⁰¹ GOUDEAGBE C., « Sanctions de la CEDEAO contre le Mali : quels fondements et quelles conséquences ? » 2022, disponible sur : <https://les-yeux-du-monde.fr/actualites-analysees/afrique/49762-sanctions-de-la-cedeao-contre-le-mali-quels-fondements-et-quelles-consequences/> consulté le 20 Avril 2025 à 10 H 30 minutes.

⁶⁰² Le Monde, « Les dirigeants de la CEDEAO placent le Mali sous embargo pour sanctionner le maintien de la junte au pouvoir », 2022, disponible sur ce lien : [Les dirigeants de la CEDEAO placent le Mali sous embargo pour sanctionner le maintien de la junte au pouvoir \(lemonde.fr\)](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/04/19/les-dirigeants-de-la-cedeao-placent-le-mali-sous-embargo-pour-sanctionner-le-maintien-de-la-junte-au-pouvoir_6111111_3218.html). Consulté le 20 Avril 2025 à 17H 30 minutes.

grande consommation et produits pharmaceutiques, notamment ; le gel des avoirs de la République du Mali dans les Banques centrales de la CEDEAO et le gel des avoirs de l'Etat malien et des entreprises publiques et parapubliques dans les banques commerciales des pays de la CEDEAO.

Le Mali qualifie ces sanctions d'illégales et adoptés des mesures similaires qu'il appelle « réciprocité ». Ces mesures ont été annoncées par le Colonel Abdoulaye Maiga, ministre de l'Administration territoriale, affirmant à cet égard que « *d'ores et déjà, sur la base de la réciprocité, le Mali décide [...] de la fermeture de ses frontières terrestres et aériennes avec les États concernés* ». A cet effet, la légitimité des sanctions maliennes dépendrait en partie de la licéité des sanctions initiales de la CEDEAO.

Si les sanctions de la CEDEAO étaient considérées comme légales et prises dans le respect de ses textes fondateurs, la réaction du Mali pourrait être perçue comme une violation de ses obligations en tant qu'État membre. Inversement, si les sanctions de la CEDEAO étaient jugées illégales, la réaction du Mali pourrait potentiellement être justifiée au titre des « contre-mesures », sous réserve du respect des conditions susmentionnées, ce qui entraîne d'en examiner leur compatibilité avec le droit communautaire.

B. Les mesures incompatibles avec le droit communautaire de la CEDEAO

L'omniprésence de l'expression « réciprocité » dans le discours diplomatique malien actuel soulève une question fondamentale au regard des objectifs de la CEDEAO. Les accords de celle-ci soient conçus pour favoriser une intégration profonde à travers la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, la décision du Mali d'adopter des mesures de rétorsion à l'encontre de l'organisation elle-même pourrait constituer une transgression des principes fondamentaux de ces accords. Si les sanctions initiales de la CEDEAO seraient jugées légales, la réponse malienne pourrait être interprétée comme une violation du droit communautaire, mettant en péril la solidarité et la coopération essentielles au sein de la région. Par conséquent, ces mesures pourraient être interprétées comme incompatibles avec le droit communautaire.

Par ailleurs, si le Mali estime que les sanctions imposées sont illégales, il devrait fonder sa contestation sur le principe de contre-mesure⁶⁰³ plutôt que sur la réciprocité. En effet, la réciprocité implique une réaction à des actions inamicales, ce qui ne s'applique pas ici si les sanctions sont présumées illégales en soi. A cet égard, le Mali aurait dû se fonder sur le mécanisme des « contre-mesures ».

Cependant, les textes constitutifs de la CEDEAO ne prévoient pas explicitement les conditions et les modalités selon lesquelles un État membre pourrait adopter des contre-mesures à l'encontre de l'organisation elle-même. En l'absence de règles spécifiques au sein du droit de la CEDEAO, le recours éventuel à des contre-mesures par un État membre est régi par les principes du droit international général, tels que codifiés ou reflétés dans les travaux de la Commission du droit international (CDI). Notamment le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales de la CDI. En complément des conditions préalables énoncées à l'article 55, l'article 52 de ce texte établit les conditions dans lesquelles les États lésés, membres d'une organisation internationale responsable, peuvent prendre des contre-mesures contre elle.

Alors, le recours à de telles mesures par le Mali est subordonné à la réunion de trois conditions cumulatives, entre autres, la constatation d'une violation préalable du droit international imputable à l'organisation, la compatibilité des contre-mesures envisagées avec les règles propres de ladite organisation, et l'absence de voies de recours internes adéquates pour obtenir la cessation de l'illicite et la réparation du préjudice. Or, en l'espèce, si l'on devait qualifier les actions entreprises par le Mali de contre-mesures en réaction aux sanctions de la CEDEAO, il apparaît manifeste, au regard des conditions susmentionnées, que l'État malien ne s'est pas conformé aux exigences admises en droit international en la matière.

En effet, l'absence de démonstration de l'épuisement des recours juridictionnels au sein de la CEDEAO, ainsi que la question de la compatibilité des mesures maliennes avec le droit communautaire, soulèvent des objections substantielles. Dès lors, en l'absence de base

⁶⁰³ Il s'agit ici de la théorie classique de représailles. Selon Pr Virally, la réciprocité « *ne diffère en rien, sinon en gravité, des représailles par lesquelles un Etat riposte à la violation du droit ou à un abus du droit, de la part d'un autre Etat, par un acte également contraire au droit international. La théorie des représailles n'a pas d'autre objet que d'autoriser de telles infractions et, dès lors, de les réintégrer dans la légalité, parce qu'elles ne constituent que la réciproque d'un premier acte illicite* ». Étant donné l'absence de distinction factuelle, une distinction de fondement juridique est admissible. Les contre-mesures, terme adopté par la doctrine en lieu et place des représailles, sont fondées en droit. VIRALLY, M., « La réciprocité dans le droit international », *op. cit.*,

juridique solide en droit international général et compte tenu de la nature et des objectifs du droit de la CEDEAO, les contre-mesures adoptées par le Mali en réponse aux sanctions de l'organisation apparaissent incompatibles avec le droit communautaire. Elles contreviennent potentiellement aux obligations d'intégration et de coopération que le Mali a souscrites en tant qu'État membre.

Quoiqu'il en soit, la question de la légalité des sanctions de la CEDEAO est complexe⁶⁰⁴ et comme souligné précédemment, l'absence de saisine ou de décision de la Cour de Justice de la CEDEAO sur la légalité des sanctions initiales complexifie l'analyse juridique de la réaction malienne. Néanmoins, en février 2024, la CEDEAO a levé toutes ses sanctions contre le Mali⁶⁰⁵ et cela n'a pas empêché l'Etat malien d'annoncer son retrait de la CEDEAO⁶⁰⁶.

III. L'OBLIGATION DE LOYAUTE ET LES CONDITIONS DE RETRAIT D'UN TRAITE

Etant établi ci-dessus que l'obligation de loyauté impose aux États d'agir de bonne foi dans leurs relations mutuelles et dans l'accomplissement de leurs obligations conventionnelles. Cette obligation s'applique également à la procédure de retrait d'un traité, telle que celle prévue par le Traité révisé de la CEDEAO de 1993.

A. Les conditions de retrait expressément prévues par le traité de la CEDEAO

En droit positif, les conditions de dénonciation ou de retrait d'un traité en droit ne semble *a priori* devoir susciter que peu de discussions. La plupart des instruments conventionnels contiennent des dispositions qui l'encadrent. Lorsqu'un traité qui n'en dispose pas, les articles 56 de la convention de Vienne de 1969 et la convention de Vienne de 1986 encadrent une telle hypothèse.

En l'espèce, le traité d'Abuja prévoit des modalités normales de retrait, que d'ailleurs, la Mauritanie l'avait respecté. Le pays avait suivi la procédure prévue dans l'article 91 du Traité de la CEDEAO, à savoir notifier « par écrit, dans un délai, d'un an, sa décision au Secrétaire Exécutif qui en informe les Etats Membres. A l'expiration de ce délai, si sa notification n'est

⁶⁰⁴ DIOP M. Les sanctions juridictionnelles aux violations de l'ordre constitutionnel dans l'espace CEDEAO. *Revue française de droit constitutionnel*, 134, pp. 265-301.

⁶⁰⁵ Le Monde, « La CEDEAO lève des sanctions contre la Guinée et le Mali », 25 février 2024, disponible sur : https://www.lemonde.fr/international/article/2024/02/25/la-cedeao-leve-des-sanctions-contre-la-guinee-et-le-mali_6218530_3210.html ; consulté le 28 Avril 2025 à 12 H 30 minutes.

⁶⁰⁶ Le Communiqué conjoint du Burkina Faso, de la République du Mali et de la République du Niger, <https://faso7.com/2024/01/28/le-burkina-faso-le-mali-et-le-niger-se-retirent-de-la-cedeao/> consulté le 29 Avril 2025 à 17H 30 minutes.

pas retirée, cet Etat cesse d'être membre de la Communauté ». Un an après, sa notification de retrait, la Mauritanie a quitté fin décembre 2000 l'organisation sous-régionales réduite à 15 membres, le Cap-Vert étant entré en 1997. Il est important de souligner que pendant ce délai d'un an, l'État membre sortant reste tenu d'observer les dispositions du traité et de s'acquitter de ses obligations loyalement.

Pour autant, le communiqué conjoint de retrait du Mali dispose en dernier paragraphe que les Etats du Burkina-Faso, du Niger et du Mali « *décident en toute souveraineté du retrait sans délai du Burkina Faso, du Mali et du Niger de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest* »⁶⁰⁷. Un tel énoncé semble méconnaître les dispositions expresses du traité de la CEDEAO et en voie de conséquence, transgresse l'obligation de loyauté ou de bonne foi opposable au Mali.

Au vu de ce qui précède, le retrait du Mali de la CEDEAO en janvier 2024 n'a pas respecté la procédure prévue dans le traité. Le communiqué conjoint de retrait ne mentionnait aucune notification formelle ni délai de préavis. A cet effet, le Mali et les autres Etats membres comme le Burkina-Faso et le Niger, auraient manqué de respecter les règles procédurales convenues pour le retrait du traité. Outre les vices de forme affectant le retrait du Mali, il convient également de souligner l'impossibilité de se fonder quoiqu'implicitement sur la clause *rebus sic stantibus*.

B. L'invocation implicite de la clause *rebus sic stantibus*

La clause *rebus stantibus* signifiant que les conventions doivent être considérées comme conclues dans le cadre d'une situation stable, de sorte que le changement de circonstances peut conduire à l'extinction du traité⁶⁰⁸. Elle peut être invoqué quand bien même si le traité en question ne prévoit pas, ce qui est le cas du traité de la CEDEAO. La clause a été codifiée par la convention de Vienne sur le droit des traités sous l'expression « changement fondamental de circonstances ». Les effets juridiques qu'entraîne son invocation sont susceptibles d'aboutir à l'extinction ou à la suspension du traité ou au retrait d'une partie contractante sans respecter les conditions de formes comme celles prévues par l'article 91 du traité CEDEAO.

⁶⁰⁷ Le Communiqué conjoint du Burkina Faso, de la République du Mali et de la République du Niger, <https://faso7.com/2024/01/28/le-burkina-faso-le-mali-et-le-niger-se-retirent-de-la-cedeao/> consulté le 29 Avril 2025 à 17H 30 minutes.

⁶⁰⁸ SALMON J. (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruyant, 2001, p. 931.

La CIJ explique que « les changements de circonstances qui doivent être considérées comme fondamentaux ou vitaux sont ceux qui mettent en péril l'existence ou le développement vital de l'une des parties (...). Le changement doit entraîner une transformation radicale de la portée des obligations qui restent à exécuter »⁶⁰⁹.

En l'espèce, le retrait conjoint du Burkina Faso, du Mali et du Niger de la CEDEAO, tel qu'annoncé dans leur communiqué, s'articule autour de griefs qui pourraient être interprétés, comme une invocation implicite de la *clause rebus sic stantibus* du droit international. Les trois États mettent en avant un éloignement de la CEDEAO de ses idéaux fondateurs, des sanctions jugées illégales et inhumaines, ainsi qu'une influence étrangère perçue comme incompatible avec leur souveraineté et leurs besoins sécuritaires. Ils soutiennent tacitement que ces évolutions constituent un changement fondamental des circonstances initiales qui avaient motivé leur adhésion au Traité de Lagos et à sa version révisée.

Selon cette interprétation, les circonstances existantes lors de la création de la CEDEAO (promotion de l'intégration panafricaine et solidarité régionale) ne constitueraient plus la base essentielle de leur consentement. Les sanctions imposées et le manque de soutien face au terrorisme seraient perçus comme des changements imprévus et fondamentaux, modifiant radicalement l'étendue de leurs obligations et rendant leur maintien au sein de l'organisation contraire à leurs intérêts supérieurs.

Par conséquent, ils estiment implicitement avoir le droit de se retirer sans respecter les formalités requises. La fonction de la clause est de rendre le traité caduc à l'égard de l'Etat qui l'invoque. C'est en ce sens que le Mali argue implicitement que les sanctions de la CEDEAO constituent un changement fondamental des circonstances qui rendent l'exécution du traité de la CEDEAO qu'il présume injuste ou impossible pour lui. En cela, le Mali s'estime en droit de se libérer de ses obligations en vertu de ce traité, conformément au principe de la clause *rebus sic stantibus*⁶¹⁰. Partant, le Mali s'estime ne pas être tenu de respecter les règles procédurales de retrait.

Cependant, si l'article 62 de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 admet l'évocation de la clause portant sur le changement fondamental de circonstances, il n'en

⁶⁰⁹ C.I.J., *compétence en matière de pêcheries*, arrêt du 2 février 1973, rec. 1973, p. 19.

⁶¹⁰ MATERI YEM-GOURI M., *La clause rebus sic stantibus et la pratique internationale africaine. Annual conference-African Society of International and Comparative Law*. 1989. pp. 43-54.

demeure pas moins qu'elle est assortie de certaines conditions⁶¹¹. En vertu du paragraphe 2, point b de l'article 62 « si le changement fondamental résulte d'une violation, par la partie qui l'invoque, soit d'une obligation du traité, soit de toute autre obligation internationale à l'égard de toute autre partie au traité », aucun État ne peut s'y fonder.

Ainsi, la CEDEAO pourrait soutenir que les coups d'État sont une violation des obligations imputables à l'Etat du Mali, que sur cette base, ce dernier peut s'en prévaloir des contre-mesures. De même, elle pourrait souligner que les mécanismes de suspension et les tensions politiques ne constituent pas nécessairement un changement fondamental au sens strict de l'article 62. Dans la même veine, d'aucuns pourraient soutenir que les sanctions ne constituent pas un changement fondamental des circonstances, mais plutôt une réponse légitime de la CEDEAO aux violations de l'ordre constitutionnel et démocratique au Mali.

D'autres pourraient considérer que les sanctions ont effectivement changé l'équilibre des droits et des obligations des parties au traité de la CEDEAO, et que l'organisation a manqué à son obligation d'agir de bonne foi, justifiant ainsi l'invocation de la clause par le Mali. En tout état de cause, si l'usage de cette clause quoi qu'implicite, devient banal ou fréquent, cela pourrait compromettre l'ordre conventionnel établi, créant ainsi un précédent potentiellement dangereux pour la CEDEAO⁶¹².

Toutefois, en pratique, avec l'évolution de la crise, le Mali a dû respecter les conditions formelles établies par l'article 91 du traité de la CEDEAO, car le retrait n'est devenu effectif que le 29 janvier 2025, après avoir respecté une période de préavis d'un an⁶¹³. Au-delà de la CEDEAO, la conduite de l'Etat de malienne dans un cadre bilatéralement conventionnel est aussi intéressante à interpréter⁶¹⁴. S'appuyant sur l'article 60 de la CVDT, le Mali a mis un

⁶¹¹ HECHE A. Conditions d'Application de la Clausula Rebus sic Stantibus. *Rev. BDI*, 2014, vol. 47, p. 322. Encore, faut-il préciser que l'invocation de la clause *rebus sic stantibus* est exclue en ce qui concerne les traités établissant une frontière. Ainsi, les traités de frontières ont été exclus du jeu du principe *rebus sic stantibus* dans l'article 62 § 2 (a) de la Convention de Vienne.

⁶¹² SOVON J., La CEDEAO, un bastion de l'intégration régionale en Afrique de l'ouest aujourd'hui fortement contesté. 2024. Disponible : <https://fr.globalvoices.org/2024/02/07/285259/>, Consulté le 29 Avril 2025 à 11H 10 minutes.

⁶¹³ Info CEDEAO, Session extraordinaire du Conseil des ministres de la CEDEAO sur le plan de contingence et les modalités de retrait du Burkina Faso, du Mali et du Niger de la CEDEAO, <https://www.ecowas.int/session-extraordinaire-du-conseil-des-ministres-de-la-cedeao-sur-le-plan-de-contingence-et-les-modalites-de-retrait-du-burkina-faso-du-mali-et-du-niger-de-la-cedeao/?lang=fr> publié le 23 Avril 2025, consulté le 24 Avril 2025 à 2H 30 minutes.

⁶¹⁴ TV5 MONDE, « Le Mali rompt les accords de défense avec la France, Paris dénonce une "décision injustifiée", disponible sur <https://information.tv5monde.com/afrique/le-mali-rompt-les-accords-de-defense-avec-la-france-paris-denonce-une-decision-injustifiee>. Consulté le 29 Avril 2025 à 13 H 30 minutes.

terme à plusieurs accords de défense, dont celui le liant aux Etats européens⁶¹⁵ dans le cadre de la force Takuba⁶¹⁶. Cette démarche est devenue une pratique courante de résiliation.

⁶¹⁵ ANTOULY J., Quels sont les accords qui encadrent les interventions militaires au Mali ? *The Conversation*, 2022 ; disponible : <https://theconversation.com/quels-sont-les-accords-qui-encadrent-les-interventions-militaires-au-mali-175869>. Consulté le 29 Avril 2025 à 17H 30 minutes.

⁶¹⁶ Voir le Communiqué N°29 du 2 mai 2022 du Gouvernement de la Transition de la République du Mali.

**CONCLUSION D'ACCORD INTERNATIONAL COMME MANQUEMENT
D'ETAT :
LE CAS DES « APE D'ETAPE » AVEC L'UNION EUROPEENNE**

Par

**Samuel-Jacques PRISO-ESSAWE
Professeur de droit public
Laboratoire de sciences juridiques, politique, économique et de gestion
(JPEG – UPR 3788)
Avignon Université**

Résumé

Une Communauté économique, par son objectif, conduit les Etats membres à consentir réciproquement des avantages et des contraintes. Aussi, l'adhésion à une telle Communauté oblige aussi bien dans le cadre de l'ordre juridique national que dans la pratique internationale. En négociant avec l'Union européenne des accords de partenariat économique, qui sont des accords de libre-échange, les membres des Communautés africaines ne renoncent pas aux avantages qu'ils se sont réciproquement réservés. Dès lors qu'un de leurs Etats membres prend unilatéralement des engagements vis-à-vis de l'Union européenne dans le cadre d'un APE d'étape, il porte atteinte aux intérêts collectifs de la Communauté, se rendant coupable d'un manquement.

Mots-clés : Manquement d'Etat - Loyauté - Compétence internationale - Accord de libre-échange

Abstract

An economic Community leads the Member States to grant reciprocal advantages and constraints. Membership of such a Community is therefore binding both in the context of the national legal order and in States international practice. By negotiating economic partnership agreements with the European Union, which are free trade agreements, the members of the African Communities are not renouncing the advantages they have reserved for each other. Therefore, undertaking unilaterally commitments to the European Union in the context of an interim EPA is considered as a State failure.

Keywords: State failure - Loyalty - International jurisdiction – Free trade agreement

Dans la perspective du terme de l'accord de Cotonou signé en 2000⁶¹⁷, l'Union européenne, en tant que partie principale soumise aux obligations non-préférentielles de l'accord général sur les tarifs et le commerce, a fait connaître à ses partenaires des ACP la nécessité de revoir leurs accords commerciaux. La dynamique de négociation des accords de partenariat économique (APE) était donc lancée, aboutissant à des résultats variés. Contrairement à l'Accord de Cotonou, signé avec l'ensemble des Etats ACP, les APE seront négociés par région. En Afrique, le découpage a suivi une logique particulière, basée principalement sur les Communautés économiques régionales, avec quelques entorses importantes ici où là⁶¹⁸.

L'aboutissement des négociations a été pluriel. Quelques-unes des régions, telles que la Communauté des Caraïbes ou la Communauté de développement de l'Afrique australe, ont pu conclure un accord⁶¹⁹. Certaines ont finalisé l'accord, mais n'ont pas (encore) réuni les conditions de l'entrée en vigueur (Région Afrique de l'ouest, Communauté d'Afrique de l'Est - CAE). D'autres n'y sont pas parvenues (Région Afrique centrale). C'est dans ce contexte qu'adviennent deux types d'APE nouveaux.

Le premier intervient en accord avec la politique de la communauté économique régionale partenaire. Plus précisément, la CAE a réaffirmé lors de son sommet du 27 février 2021 une politique de géométrie variable, permettant à des Etats membres d'avoir une approche spécifique. Le Kenya a ainsi conclu un APE avec l'UE le 12 décembre 2023, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2024⁶²⁰.

Le second type est celui dit des « accords intérimaires », expression supposant que lesdits accords ne sont signés que dans l'attente de la finalisation ou de l'entrée en vigueur de l'APE régional. C'est le cas en Afrique de l'ouest, où la Côte d'Ivoire et le Ghana ont signé de tels accords bilatéraux, « en attendant la signature d'un accord de partenariat économique global

⁶¹⁷ Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (*Journal officiel des Communautés européennes* n° L317 du 15 décembre 2000, p.3).

⁶¹⁸ Sur ces découpages, voir S. PRISO-ESSAWE, « L'Union européenne et l'intégration africaine : structuration, déstructuration, restructuration », *Revue de l'Union européenne* n°621, sept. 2018, pp. 466-474.

⁶¹⁹ Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, JOUE n° L250 du 16 sept. 2016, p.3. Accord de partenariat économique entre les États du Cariforum, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, J.O.U.E. n° L289 du 30 oct. 2008, p. 3.

⁶²⁰ Accord de partenariat économique entre l'Union européenne, d'une part, et la République du Kenya, membre de la Communauté de l'Afrique de l'Est, d'autre part, J.O.U.E. L du 1^{er} juillet 2024, 2024/1648, p.1.

entre l’Afrique de l’ouest et l’Union européenne »⁶²¹. C’est le cas aussi en Afrique centrale, où un accord d’étape vers un APE a été signé en janvier 2009 entre l’Union européenne et « l’Afrique centrale qui, aux fins du présent accord, se compose de la République du Cameroun »⁶²².

Dans le cadre de l’analyse de la conduite internationale des Etats membres d’une Communauté économique en rapport avec son appartenance à celle-ci, nous nous intéresserons principalement aux cas d’Afrique centrale et de l’ouest. Contrairement à l’APE UE-Kenya qui correspond à l’application d’une politique internationale de la Communauté d’appartenance (prônant la géométrie variable), les APE intérimaires d’Afrique occidentale et d’Afrique centrale répondent à une logique différente. Et s’ils sont déjà relativement anciens (entrés en vigueur en 2014 et 2016), ils restent une mesure parfaite des problèmes liés à la prise en compte du droit communautaire dans la conduite internationale d’un Etat membre. Ils dénotent en effet d’une réelle et double dissonance avec la politique commerciale des communautés en question.

D’une part, le cheminement procédural et formel au regard du droit international conduit à constater un manquement aux règles des Communautés d’Afrique occidentale et d’Afrique centrale en matière de négociation et de signature des engagements internationaux de la Communauté.

D’autre part, les effets substantiels de ces APE intérimaires constituent un manquement important des Etats membres signataires vis-à-vis de la Communauté et des autres Etats membres.

I. UN MANQUEMENT FORMEL ET PROCEDURAL AU REGARD DU PROCESSUS DE SIGNATURE

Le manquement est d’abord consommé au regard des compétences que les traités communautaires attribuent d’une part aux organes communautaires. Qu’il s’agisse de la négociation ou de la conclusion des accords dans le domaine qui nous intéresse ici, il n’est pas laissé de place à la démarche unilatérale d’un Etat membre. L’observation du processus menant aux APE montre ainsi que la négociation a été collective. Il est dès lors surprenant, d’un point de vue institutionnel, que cette négociation collective ait abouti à la signature d’un accord avec quelques Etats membres pris individuellement.

⁶²¹ Avant dernier alinéa des préambules des accords (APE Côte d’Ivoire : *J.O.U.E* L59 du 3 mars 2009, p.3 ; APE Ghana : *J.O.U.E* L286 du 21 oct. 2016, p.5)

⁶²² *J.O.U.E*. n° L57 du 28 février 2009, entré en vigueur en août 2014.

A. De la négociation communautaire d'un APE...

La négociation des APE a été une démarche menée dans le cadre des communautés économiques régionales ou, tout au moins, dans le périmètre des configurations régionales telles qu'arrêtées avec l'UE. Ainsi, l'APE d'Afrique centrale a été discuté avec les Etats membre de la CEEAC sauf l'Angola et Sao Tomé pourtant membres de cette Communauté, sous la coordination de l'exécutif de la... CEMAC, dont les compétences ne s'étendent normalement pas aux Etats non membres de cette dernière. En Afrique de l'ouest, l'APE a embarqué la Mauritanie auprès des membres de la CEDEAO. Ces incongruités mises à part, ce que l'on retient ici c'est que la négociation s'est faite dans un cadre communautaire, conformément d'ailleurs aux dispositions des traités.

1. Dans le cadre de l'UEMOA, le traité prévoit en effet que « l'Union conclut des accords internationaux dans le cadre de la politique commerciale commune » suite à des négociations conduites par la Commission, sur des instructions du Conseil⁶²³. Cela vaut aussi pour des accords de coopération et d'assistance⁶²⁴. Et lorsque l'accord envisagé ne rentre pas dans les compétences de l'Union mais a une incidence sur le marché commun, il est demandé aux Etats de coordonner « leurs positions de négociation »⁶²⁵. Il va de soi que ce n'est pas le cas ici, puisque l'APE est directement lié au domaine de compétence de l'Union. On est donc dans un champ de compétence internationale de l'Union.

2. De son côté, le traité de la CEDEAO impose aussi aux Etats membres de s'engager « à formuler et à adopter des positions communes au sein de la Communauté sur les questions relatives aux négociations internationales avec les parties tierces »⁶²⁶. Mais la Communauté peut aussi « en vue de la réalisation des objectifs d'intégration régionale, conclure des accords de coopération avec d'autres Communautés régionales », après approbation du Conseil des ministres⁶²⁷.

3. Concernant la CEMAC enfin, l'article 20 de la convention régissant l'Union économique donne compétence à la Commission de négocier et de conclure des accords relevant de la politique commerciale commune après respectivement autorisation puis avis conforme du

⁶²³ Article 84 du Traité instituant l'UEMOA.

⁶²⁴ Ibid., article 13 al.2.

⁶²⁵ Ibid., art. 85 al.2.

⁶²⁶ Traité de la CEDEAO, art. 85§1.

⁶²⁷ Ibid., art.79.

Conseil. De façon générale, la Convention prévoit que la Commission « conclut, au nom de la Communauté, les accords de coopération avec d'autres organisations ou Etats »⁶²⁸.

C'est dans ce cadre que les négociations ont été menées pour la signature d'un accord multilatéral entre l'UE et ses Etats membres d'une part, et les parties africaines d'autre part. Les APE sont donc des accords visant l'ensemble des Etats membres des communautés économiques concernées. Leur application ne peut alors être que le fait d'une entrée en vigueur vis-à-vis de l'ensemble des Etats membres, puisqu'on ne peut admettre l'hypothèse d'une entrée en vigueur à l'égard de certains d'entre eux, dès lors que les effets portent sur l'ensemble des Etats membres à travers leur appartenance à une union douanière. C'est donc dire que la signature des APE intérimaires est à tout le moins surprenante au regard de ce qui précède.

B. ...à la signature étatique d'un APE intérimaire

Les APE intérimaires en Afrique centrale et en Afrique de l'ouest sont donc conclus par l'UE avec certains Etats membres. Ils sont présentés comme des accords d'étape. Mais, derrière ce vocable de circonstance, il est difficile de ne pas analyser l'action de l'Etat membre africain comme une imposture dans un cas ou, dans tous les cas concernés, comme un vecteur de contrainte.

1. L'« imposture »

L'imposture vise ici l'attitude de l'Etat membre signataire qui se substitue de fait aux autres Etats membres et à sa Communauté d'appartenance. C'est le cas de figure de l'APE d'étape signé par le Cameroun. Les parties à cet accord sont en effet, aux termes de l'accord lui-même, d'une part « la CE et ses Etats membres » et, d'autre part, « l'Afrique centrale qui aux fins du présent accord se compose de la République du Cameroun »⁶²⁹. Certes, l'article 95§1 de l'accord dispose que « les parties contractantes au présent accord sont la République du Cameroun, ci-après dénommée "partie Afrique centrale"⁶³⁰, d'une part, et la Communauté européenne ou ses États membres » d'autre part, mais le §3 de cette même disposition indique que « le terme "partie" désigne les États d'Afrique centrale agissant collectivement⁶³¹ ou la partie CE, selon le cas ». En d'autres termes, l'accord pourrait être considéré comme définitivement rédigé, le Cameroun n'étant ainsi que le premier à « s'y coller ». D'ailleurs,

⁶²⁸ Convention relative à l'UEAC, article 83 *in fine*. Voir aussi l'article 35 *in fine* du traité de la CEMAC.

⁶²⁹ Souligné par nos soins.

⁶³⁰ *Idem*.

⁶³¹ *Idem*.

l'accord ne contient aucune clause résolutoire, comme c'est le cas de l'article 75 identique des APE d'étape conclus par la Côte d'Ivoire et par le Ghana, qui dispose que l'accord « sera remplacé par un APE global conclu au niveau régional avec la partie CE à sa date d'entrée en vigueur ». Signalons enfin que les APE d'étape de ces deux pays ouest-africains sont signés quant à eux entre chacun de ces deux Etats d'une part, et la CE et ses Etats membres d'autre part. Aussi, en s'arrogeant le droit de signer un accord régional, l'Etat camerounais opère une imposture au moins formelle. L'appellation « accord d'étape » laisserait ainsi croire que les étapes prochaines seront les ratifications par les autres Etats membres de la configuration Afrique centrale. La présentation des deux accords d'étape d'Afrique de l'ouest est plus compréhensible de ce point de vue. Pour autant, tous les trois accords traduisent, du point de vue des rapports entre Etats membres d'une Communauté économique, une forme de « contrainte » vis-à-vis des autres Etats membres.

2. La « contrainte »

L'évocation de la contrainte ici n'est pas faite en référence à l'article 52 de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui la définit comme « la menace ou l'emploi de la force en violation de la Charte des Nations Unies » entraînant la nullité du traité qui en résulte. Il s'agit plutôt de qualifier l'effet potentiel voire peut-être escompté afin d'amener les autres Etats membres à ratifier l'APE. On formule alors ainsi l'hypothèse que l'Etat membre signataire de l'accord d'étape devient le vecteur d'une pression sur les autres afin d'accélérer le processus de ratification, mettant pour ainsi dire les autres Etats devant un « *fait accompli* ». Il n'est peut-être pas anodin que la conclusion d'accords d'étape n'ait concerné en général que des Etats importants des différentes configurations africaines de négociation : le Cameroun est le principal partenaire économique de l'Afrique centrale, la Côte d'Ivoire et le Ghana étant deux des trois locomotives économiques ouest-africaines, avec le Nigeria.

La nécessité d'APE intérimaires avait été présentée par l'UE comme devant pallier au risque pour les Etats en voie de développement, dès le début de l'année 2008, de basculer dans un régime commercial défavorable, par une application du système de préférence généralisé de l'UE (en raison de la fin des préférences ACP). Force est toutefois de constater, à ce jour, que les APE régionaux n'ont toujours pas tous été ratifiés (pour ce qui est de l'Afrique de l'ouest) voire finalisés (concernant l'Afrique centrale) et que, malgré tout, ces APE sont devenus la nouvelle référence des relations commerciales de l'UE avec ses partenaires ACP. Le nouvel

accord de Samoa en porte témoignage, puisque les APE constituent désormais le socle du partenariat entre l'UE et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique⁶³². Aussi, les accords intérimaires constituent encore un outil de pression psychologique sur les Etats non signataires, pression accentuée par l'entrée en vigueur de l'accord de Samoa. Et l'irrégularité de leur apparition juridique n'est pas réparée puisque l'*intérim* n'est pas terminé, ajoutant au manquement procédural un manquement substantiel.

II. UN MANQUEMENT SUBSTANTIEL AU DROIT COMMUNAUTAIRE PAR LES EFFETS DE L'ACCORD

Les APE intérimaires ou d'étape sont, par leur contenu, de véritables APE. En effet, on l'a vu plus haut, soit ils sont considérés comme une finalisation d'un accord régional en attente de ratification par d'autres partenaires, soit ils constituent un avant-goût de ce que serait un accord régional. Mais dans les deux cas, il s'agit d'un accord de libre-échange, signé par un Etat membre d'une union douanière avec une partie tierce à cette union douanière, ce qui est clairement un problème au regard du droit des différentes communautés économiques (CEMAC et CEDEAO/UEMOA).

A. L'APE intérimaire, un accord de libre-échange

Les APE organisent certes le partenariat global entre les parties, mais ils sont différents des accords de développement, au sens par exemple des accords ACP (Accord de Samoa). Ils ne prennent en effet en compte que la dimension commerciale des relations, avec leur environnement contentieux et incitatif (renforcement des capacités). Ils prévoient ainsi, afin d'assurer une mise en conformité avec les règles posées par l'Organisation mondiale du commerce, essentiellement le démantèlement tarifaire du commerce, et une libéralisation non tarifaire.

1. Démantèlement tarifaire

La première mesure est en effet le renoncement à l'instauration de nouveaux droits et taxes sur les échanges de marchandises entre les parties, ainsi que l'engagement à une réduction progressive et différenciée (selon les Parties) des droits et taxes existant. Il subsiste certes la possibilité pour chaque Partie africaine, d'introduire des droits nouveaux en cas de difficultés particulière, mais « sur un nombre limité de produits », « à titre temporaire » et « après

⁶³² Voir l'Accord de Samoa du 15 nov. 2023 entre l'UE d'une part, les Etats de l'Organisation des Etats ACP d'autre part, notamment les paragraphes 3 et 6 de l'article 16 de la Partie générale.

consultation avec la Partie CE »⁶³³. Mais un calendrier de démantèlement tarifaire est établi en annexe de l'accord, étalé sur plusieurs années. En résumé, par le biais de l'APE, chaque Partie s'engage à accepter l'entrée sur son territoire des marchandises originaires de l'autre, selon les conditions et règles d'origine établies⁶³⁴.

2. Libéralisation non tarifaire

De la même façon, l'entente porte aussi sur le démantèlement des obstacles non-tarifaires. Les Parties s'interdisent de restreindre les échanges par des mesures telles que contingentements, licences ou « toutes autres mesures ». Dès l'entrée en vigueur, elles éliminent « toutes les interdictions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation affectant le commerce entre les deux parties, autres que les droits de douane, taxes, redevances et autres charges visées à l'article 11 »⁶³⁵. Il s'agit de « faciliter les échanges de marchandises entre les parties et d'améliorer leur capacité à identifier, prévenir et éliminer les obstacles inutiles à leurs échanges commerciaux résultant de règlements techniques, de normes et de procédures d'évaluation de la conformité (...) tout en préservant leur capacité à protéger la santé humaine, animale et végétale »⁶³⁶.

De telles mesures ne sont pas sans effet pour l'ensemble du marché intérieur des communautés économiques régionales concernées. Le démantèlement dans les échanges entre l'UE et un Etat membre impacte nécessairement le commerce avec les autres Etats membres, le premier servant finalement, pourrait-on dire, de cheval de Troie pour les productions européennes progressivement libérées de restrictions tarifaires.

B. L'APE intérimaire, un cheval de Troie

L'APE intérimaire n'est en effet pas indolore pour les autres Etats membres. Et pour s'en convaincre d'emblée, il est instructif de se référer aux propos tenus officiellement par un responsable d'un des Etats concernés, la Côte d'Ivoire :

« Ce démantèlement tarifaire pourrait engendrer des répercussions au niveau régional. La Côte d'Ivoire appartenant au bloc Afrique de l'Ouest qui comprend deux grandes organisations, l'UEMOA et la CEDEAO, avec lesquelles le pays a conclu des accords

⁶³³ Article 15§2 de l'APE UE-Cameroun ; article 16 al.2 de l'APE UE-Ghana.

⁶³⁴ Pour plus de détails, voir les articles 13, 15 et 17 des APE UE-Côte d'Ivoire et UE-Ghana, et 15 de l'APE UE-Cameroun.

⁶³⁵ Article 18 APE UE-Côte d'Ivoire, article 22 de l'APE UE-Cameroun.

⁶³⁶ Article 37 de l'APE UE-Ghana, art.40 de l'APE UE-Cameroun.

commerciaux, il est nécessaire d'échanger avec leurs représentants sur le sujet pour prévenir toutes les difficultés qui pourraient surgir et préserver l'intégration régionale »⁶³⁷.

L'effet de l'APE pour les autres Etats membres peut être mesuré à l'aune de trois éléments.

1. Le premier élément est l'existence d'un tarif extérieur commun entre les Etats membres de la Communauté ; les droits de douane sont donc normalement fixés, pour les échanges avec les Etats tiers, de façon commune par la Communauté pour l'ensemble des Etats membres. Le démantèlement via un APE signifie donc nécessairement une modification – unilatérale – du Tarif.

2. Le deuxième élément est la circulation interne des produits importés au sein du marché commun. Cette circulation est, dans la théorie de l'union douanière, intrinsèque à une telle union, dans la mesure où en complément du tarif extérieur commun, elle fluidifie les échanges et évite les diversions des flux. Cela se traduit juridiquement par le principe de la libre pratique : un produit originaire d'un Etat tiers, qui est entré sur le territoire douanier de la Communauté de façon financièrement et administrativement régulière, est assimilé à un produit originaire de celle-ci, et circule dans les mêmes conditions que ce dernier. Si l'évocation de ce principe est absente des traités de la CEMAC, de l'UEMOA et de la CEDEAO, on ne peut en déduire son inexistence intrinsèque. D'une part, les traités n'ont pas toujours été silencieux sur cette question ; le traité de l'UDEAC (organisation prédécesseuse de la CEMAC) prévoyait déjà par exemple un régime spécial pour la réexportation de produits originaire de pays tiers, d'un Etat à l'autre. Et la définition en 1993 des produits originaires de l'Union incluait les « matières premières importées des pays tiers à condition que les formalités d'importation aient été accomplies » et les droits définitivement perçus (non remboursés)⁶³⁸. Cette exception a disparu, emportée par les difficultés de l'intégration, et laissant la place à une différenciation juridique entre produits communautaires et produits *tiers*. Toutefois, et c'est la seconde explication, l'un des effets des dispositions douanières de l'APE dans l'Etat signataire étant la réduction progressive des droits de douane, les produits concernés seront ainsi plus

⁶³⁷ Propos du Directeur du cabinet du ministre ivoirien de l'intégration africaine, lors d'une rencontre d'information le 28 novembre 2019 avec les représentants des organisations d'intégration et les Etats membres sur l'APE UE-Côte d'Ivoire, cité par Casimir Djezou, « APE intérimaire UE-Côte d'Ivoire : Les pays de la CEDEAO informés de l'état d'avancement de l'accord », *Fraternité Matin* (quotidien ivoirien) du 5 décembre 2019 : (<https://www.fratmat.info/article/200231/politique/ministregravere-de-lintegration-africaine/ape-interimaire-ue-cote-divoire-les-pays-de-la-cedeao-informes-de-letat-davancement-de-laccord> [re]consulté le 31 mars 2025 à 16h39).

⁶³⁸ Article 9 de l'Acte n° 7/93 du 21 juin 1993 révisant le Tarif extérieur commun de l'UDEAC.

« compétitifs » dans ledit Etat. En conséquence, le rapport de concurrence avec les produits en provenance des autres Etats membres de la Communauté sera (encore) plus favorable, rendant difficile leur importation depuis l'Etat membre signataire. A titre d'exemple, un produit nigérian sera ainsi confronté en Côte d'Ivoire à un produit européen désormais exempté de droits de douane ; l'importateur ivoirien se tournera ainsi plus volontiers vers le produit « similaire » européen que vers le produit nigérian...

3. Par ailleurs, et c'est le troisième élément, on pourrait douter – mais aucun élément précis ne permet toutefois de le démontrer – de la fiabilité des contrôles empêchant une libre pratique de fait des produits étrangers au sein de la Communauté, étant donné la relative porosité des frontières.

En prenant en considération le fait que les traités communautaires interdisent aux Etats de signer des accords qui porteraient atteinte au fonctionnement du marché commun, on peut alors conclure aisément que la conclusion des APE intérimaires constitue un manquement par les Etats signataires à leurs obligations au titre du traité. Le traité de la CEDEAO prévoit ainsi que « aucun accord conclu entre un Etat Membre et un pays tiers prévoyant l'octroi de concessions tarifaires ne doit porter atteinte aux obligations qui incombent à cet Etat membre en vertu du présent Traité »⁶³⁹ ; de même, « les Etats membres peuvent *conclure des accords à caractère économique (...)* avec des Etats Tiers, des organisations régionales ou toute autre organisation internationale à condition que ces accords ne soient pas incompatibles avec les dispositions du présent Traité »⁶⁴⁰. L'article 21 de la convention de la CEMAC relative à l'UEAC prévoit quant à lui que « [I]es Etats membres harmonisent leur position sur toutes les questions ayant une incidence sur le fonctionnement du marché commun traitées dans le cadre d'organisations internationales à caractère économique » et lorsque ces questions intéressent la politique commerciale commune, ils « rendent conforme leur position avec les orientations définies par le Conseil des Ministres ». Tous les traités contiennent par ailleurs une clause générale de fidélité qui oblige les Etats membres à s'abstenir de mesures portant atteinte aux missions de la Communauté.

Face à cette caractérisation du manquement, deux faits interrogent.

Le premier est l'existence de voies de contestation des manquements. L'une de ces voies est consultative ; les Etats et les institutions de la Communauté ont la possibilité de demander à la

⁶³⁹ Article 43§2.

⁶⁴⁰ Article art. 84§1 du traité. Souligné par nos soins.

Cour de justice un avis sur la compatibilité d'un accord avec le droit de la Communauté⁶⁴¹. Sans aboutir à la condamnation d'un Etat, l'avis permet tout au moins d'éclairer ce dernier en amont de la signature de l'accord sur le risque qu'il fait potentiellement peser sur les autres Etats membres et sur la Communauté dans son ensemble. En parallèle, un recours contentieux est également possible, permettant aux juridictions régionales de constater un manquement d'un Etat. Qu'il s'agisse de la CEDEAO⁶⁴², de la CEMAC⁶⁴³ ou de l'UEMOA⁶⁴⁴, l'organe exécutif de la Communauté ou un Etat membre peut saisir la juridiction d'un manquement d'un autre Etat membre. La saisine est encore plus ouverte devant la Cour de la CEMAC, puisque toutes les institutions de la Communauté, et toutes les personnes physiques ou morales ayant un intérêt à agir peuvent déclencher cette procédure⁶⁴⁵.

Le second fait est que, pour autant, aucune démarche n'a été faite, ni par un autre Etat membre, ni par un organe communautaire (par exemple celui qui est chargé à la fois de négocier les accords et de veiller au respect de ces derniers), ni par des particuliers. Ce constat n'est pas nouveau. Plusieurs situations auraient déjà pu donner lieu, dans l'un ou l'autre de ces trois Communautés, à la mobilisation du recours en manquement. Citons par exemple l'interdiction par la République centrafricaine, Etat de siège de la CEMAC, de l'accès à son territoire du chef de l'Exécutif de celle-ci le 21 mars 2012⁶⁴⁶. Citons également l'absence de mise en œuvre par le Mali de la directive de l'UEMOA obligeant les Etats membres à créer une cour des comptes, situation dans laquelle la Commission a préféré passer par la voie consultative auprès de la Cour⁶⁴⁷.

Dans tous les cas, l'absence de recours en manquement interroge probablement sur la capacité des organes communautaires à s'affranchir de l'ire des Etats membres pour assurer de façon effective leur mission de contrôle et de veille la possibilité. Mais elle met également en évidence une attitude peu compréhensible des Etats membres quant à l'appropriation véritable des enjeux de l'intégration, y compris en veillant à la sauvegarde des intérêts qu'ils tirent celle-ci. Dès lors,

⁶⁴¹ Règlement de procédure de la Cour de justice de l'UEMOA, art.15§7 ; Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC, art.34 al.3

⁶⁴² Articles 9§1 al. d) et 10 al. a) du Protocole de 2005 relatif à la Cour de Justice.

⁶⁴³ Article 23 al.1 de la Convention relative à la Cour, article 43 §b.3 du Statut de la Cour, et article 139 du règlement de procédure de la Cour.

⁶⁴⁴ Articles 5 à 7 du Protocole additionnel relatif à la Cour.

⁶⁴⁵ Article 139 du règlement de procédure.

⁶⁴⁶ Voir l'article « Imbroglie politique à la CEMAC » de l'hebdomadaire *Jeune Afrique* du 5 avril 2012.

⁶⁴⁷ CJ UEMOA, avis n° 01/2003 du 18 mars 2003 relatif à la création d'une cour des comptes au Mali.

ce n'est donc pas auprès des autorités nationales que le droit de l'intégration trouve ses meilleurs alliés.

SEMINAIRE 3 :

LE JUGE NATIONAL ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Au fil des séminaires, des insuffisances sont décelées dans les dispositifs nationaux. Le premier séminaire a permis de mettre à jour des hésitations, résistances ou « malfaçons » dans la mise en œuvre de la norme communautaire par les Etats. Les questions soulevées et obstacles relevés sont similaires de région en région, d'un point de vue aussi bien général que sectoriel : constitution, actes administratifs, droit budgétaire, droit de la concurrence, droit de l'entreprise... Le suivant a quant à lui montré que la préservation des intérêts nationaux semble souvent privilégiée dans la façon dont les mêmes Etats définissent leur « politique communautaire », et que cette méconnaissance de la solidarité et la loyauté régionales requises par les traités d'intégration⁶⁴⁸ hypothéquait de ce fait la construction de la stratégie globale de l'organisation d'intégration. Au final, le droit communautaire ne semble pas (encore ?) être un facteur important dans la définition par les Etats membres de leur politique internationale ni à l'égard des Etats tiers, ni vis-à-vis des autres Etats membres. Et c'est tout naturellement que les regards se tournent alors vers le juge national, habilité à statuer dans l'ordre juridique national sur les allégations de méconnaissance des engagements pris au niveau de la Communauté. C'était l'objet du troisième séminaire, qui s'est intéressé à la façon dont le droit de l'intégration est utilisé devant et par les juridictions nationales. L'(in)activité de ces dernières au regard de ce droit est donc essentielle pour saisir et comprendre son (in)effectivité dans l'ordre juridique des Etats.

A cet effet, la première question a été de savoir quelle réalité le droit des CER représentait pour le juge national : comment celui-ci se saisit-il du droit communautaire ? Que fait-il des moyens tirés du droit communautaire qui sont invoqués devant lui ? Identifie-t-on des implications ou mobilisations différentes selon le type ou le degré de juridiction ? De

⁶⁴⁸ Articles 7 ou 85 du traité de l'UEMOA ; articles 4 et 5, 43 ou 84-85 du traité CEDEAO ; articles 4 du traité CEMAC ou 21 de la convention de l'UEAC.

façon générale, il s'agissait de prendre la mesure de la réalité du droit communautaire dans le contentieux national.

Par ailleurs, les dispositifs communautaires prévoient et organisent également la possibilité pour les juges nationaux de coopérer avec le juge communautaire ou régional pour lever les difficultés liées à l'application ou l'interprétation des normes communautaires, soit par le biais du renvoi préjudiciel, soit à travers la voie consultative⁶⁴⁹. Quelle utilisation les juges nationaux font-ils de ces voies de coopération juridictionnelle ? Quelle analyse peut-on en faire, quantitativement et qualitativement ? Quelles difficultés ou quels atouts peut-on relever de ce point de vue ?

Couvrant les différents types de juridiction et, en leur sein, les différents acteurs, les intervenants ont analysé aussi bien les positions de principe affirmées, que l'utilisation par les organes juridictionnels des principes du droit communautaire.

⁶⁴⁹ Articles 26 des statuts de la Cour de la CEMAC ; article 10 du protocole relatif à la Cour de la CEDEAO ; article 12 du protocole additionnel de l'UEMOA ; article 14 du traité de l'OHADA.

LE JUGE CONSTITUTIONNEL AFRICAIN ET LE DROIT COMMUNAUTAIRE : COMPRENDRE LES CONFLITS ET LES SURMONTER.

Réflexions à partir de décisions emblématiques des juridictions constitutionnelles
togolaise et béninoise

Par

Doyen Jean-François AKANDJI-KOMBÉ

Professeur à l'École de Droit de la Sorbonne, Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne

Directeur du Master 2 Droits africains de la Sorbonne

Résumé

Les développements des processus d'intégration, notamment à travers leur juridictionnalisation, donnent à constater des divergences d'appréciation entre juridictions constitutionnelles d'une part, communautaires d'autre part, quant à la détermination de la norme applicable dans des situations de divergence. S'il est vrai que le risque de surgissement de pareil conflit se trouve inscrit dans la logique même de « l'ordre juridique », sa réalisation bien qu'irrésistible n'en est pas moins évitable, à condition que soient pris en charge tous les leviers de la relation complexe entre ordres juridiques. Il faut tenir compte du nécessaire équilibre entre d'une part les principes d'autonomie et de coopération et, d'autre part, de la spécificité de la position de la juridiction et de la matière constitutionnelles en rapport avec le droit de l'intégration, d'autre part.

Mots-clés : Constitutions – Juge constitutionnel – Droit communautaire – Juge constitutionnel – rapports de systèmes – Primauté – Coopération juridictionnelle

Abstract

The development of integration processes, particularly through the judicial activity, reveals divergences of assessment between constitutional jurisdictions on the one hand, and community jurisdictions on the other, as to the determination of the rule to be applied in situations of divergence. While it is true that the risk of such a conflict arising is inscribed in the very logic of the "legal order", its occurrence, although irresistible, is nonetheless avoidable, provided that all the levers of the complex relationship between legal orders are taken into account. An important fact will be the necessary balance between, on the one hand, the principles of autonomy and cooperation and, on the other hand, the specificity of the position of the constitutional jurisdiction and matter in relation to the law of integration, on the other.

Keywords: Constitutions – Community law – Constitutional courts – community tribunal – Legal systems relationship – Primacy – Judicial cooperation

Pour qui observe les dynamiques d'intégration, la question des rapports entre le droit communautaire et les ordres constitutionnels, au cœur desquels se place naturellement la juridiction constitutionnelle, est sans doute une des plus sensibles. Le fait est qu'elle se pose, par nature, en termes existentiels pour l'une et l'autre des parties. Elle apparaît aussi comme une des plus ardues au point de vue juridique dans la mesure où les chocs normatifs à cette échelle dépassent les problématiques clairement identifiées de conflit des lois ou de conflit de normes. Leur solution s'en trouve nécessairement complexifiée.

C'est dire que ces rapports requièrent du juriste quel qu'il soit, pour leur compréhension autant que pour en assurer le caractère harmonieux, à la fois posture d'ouverture et trésors d'ingéniosité et de rigueur, tous autant nécessaires pour construire des mécanismes et des solutions propres à une cohabitation pacifique.

Ce qui est ainsi dit vaut pour toutes les entreprises d'intégration communautaire, qu'elles soient européennes, américaines, asiatiques ou africaines.

Cela ne signifie cependant pas que les problèmes se posent techniquement partout dans les mêmes termes, ni que les éléments cliniques de solution soient intégralement exportables d'une Communauté à une autre. Au demeurant, même au sein d'une même communauté, des variations plus ou moins sensibles peuvent apparaître qui tiendront à la nature de la Constitution (écrite ou non, souple ou rigide), au contenu de la norme constitutionnelle (selon qu'elle procède du droit institutionnel ou droit de régulation, du droit matériel ou du droit des droits fondamentaux) au type de contrôle de constitutionnalité (concentré ou diffus, contrôle de la loi ou des actes inférieurs) ou aux modalités de ce contrôle (contrôle *a priori* (de la loi) ou *a posteriori*).

C'est dire que, pour l'Afrique et pour autant qu'on veuille saisir les problèmes et leurs solutions avec rigueur et dans leur intimité, il ne saurait y avoir une problématique uniforme des rapports avec les ordres constitutionnels quelles que soient les Communautés et quels que soient les pays.

Dans le présent cas, il a été choisi de porter la focale sur deux Communautés d'Afrique de l'Ouest, à savoir la CEDEAO et l'UEMOA, dont certaines particularités retentiront nécessairement sur les rapports du droit de ces entités avec les ordres constitutionnels des États membres. Parmi ces particularités il y a lieu de citer la compétence générale du juge

communautaire en matière de droits de l'homme (CEDEAO)¹ et l'inscription du principe de primauté du droit communautaire dans les traités constitutifs (UEMOA – art. 6 T. de Dakar)².

Dans ces deux espaces, l'on a choisi de s'intéresser particulièrement à deux juridictions constitutionnelles, celles du Bénin et du Togo. Là encore, il conviendra de garder présent à l'esprit que le fait que ces juridictions soient attributaires d'une compétence monopolistique pour l'appréciation de la constitutionnalité des lois, qu'elles soient chargées de la protection des droits fondamentaux constitutionnels, qu'elles disposent de certaines compétences à l'égard des traités et accords internationaux, et qu'elles soient tout à la fois juges de constitutionnalité et juges des élections n'est pas sans incidence, d'une part, sur la cristallisation des problèmes juridiques tels qu'ils se sont posés et, d'autre part, sur les solutions arrêtées.

Quels sont ces problèmes et qu'est-ce qui en résulte ? C'est à ces questions que l'on se propose de répondre ici. Cela nous ramènera d'abord aux affaires elles-mêmes et aux questions juridiques qui s'en dégagent (I). Ce n'est qu'une fois ces données acquises que l'on pourra s'interroger sur la nature des conflits nés des décisions des juridictions constitutionnelles considérées et sur les voies de leur résolution ou de leur dépassement (II).

I. NAISSANCE ET CRISTALLISATION DE LA CRISE : LES CONFLITS DE JURISPRUDENCE EN CONTEXTE

Trois affaires retiendront particulièrement l'attention ici. Elles montrent d'abord à qui en douterait encore, s'agissant à tout le moins de l'Afrique, que la problématique communautaire n'épargne guère le domaine constitutionnel et que les juridictions constitutionnelles sont amenées, eu égard à leur positionnement, à exercer une influence déterminante en ce qui concerne l'effectivité interne de la norme communautaire. Elles

¹ Sur ce point, voir en particulier Séwa Agou AGBODJAN, *La juridictionnalisation des droits de l'homme à la faveur d'une intégration économique*, l'expérience de la CEDEAO, thèse, Paris 2, 04.06.2018, disponible en ligne : <https://theses.fr/2018PA020016> ; A. SALL, *La justice de l'intégration. Réflexion sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Ed. L'Harmattan, 2018 ; R. YOUNGBARE : « Le mécanisme de garantie des droits de l'homme de la CEDEAO : entre emprunt et appropriation des instruments du système continental », *African Yearbook of International Law Online / Annuaire Africain de droit international Online*, 2018, pp. 259 et s.

² Art. 6 : « *Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* ».

mettent ensuite littéralement en scène la résistance à soumettre la Constitution à l'autorité du droit communautaire et, partant, illustrent une remise en cause du droit communautaire dans ce qui pourrait être regardé comme ses fondements mêmes, à tout le moins s'agissant de la Cour constitutionnelle béninoise.

A. Les affaires et décisions en rapport avec l'ordre juridique de la CEDEAO

Deux affaires sont à retenir s'agissant des rapports avec le droit de la CEDEAO. L'une est « togolaise », c'est l'affaire *Ameganvi*, tandis que l'autre, l'affaire *Ahohou*, est « béninoise ».

1. L'affaire *Ameganvi et autres*

L'affaire *Ameganvi et autres*, il importe de le souligner, n'a pas donné lieu, en tant que telle, à une prise de position de la juridiction constitutionnelle du Togo à l'égard du droit communautaire. Elle est cependant symptomatique du champ d'interférence large entre constitutionnalité et normativité communautaire dans l'espace de la CEDEAO.

À la base de cette affaire, il y a la contestation par des députés nouvellement élus en 2010, dont Mme Ameganvi, de leur exclusion de l'Assemblée nationale togolaise et de la validation de cette exclusion par la Cour constitutionnelle.

Le fait est que ces députés, tous d'opposition, élus sous la bannière du Parti UFC (Union des Forces du Changement) mais qui avaient fait scission immédiatement après les élections législatives pour former un nouveau parti politique ainsi qu'un nouveau groupe parlementaire, avaient fait l'objet d'une procédure de constat de démission du mandat parlementaire. Cette procédure avait été engagée par le nouveau Président du groupe parlementaire UFC auprès du Président de l'Assemblée nationale sur la base de lettres de démission que ces députés avaient signées dans le cadre du parti UFC avant les élections, lors de leur investiture en tant que candidats. La Cour constitutionnelle, qui avait reçu notification de ces démissions en application de la Constitution alors en vigueur, en avait pris acte par décision en date du 22 novembre 2010. C'est dans ces conditions que les députés « démissionnaires » ont saisi la Cour de justice de la CEDEAO (CJ-CEDEAO).

Devant ladite Cour, les requérants reprochaient à la décision du Président de l'Assemblée nationale et à sa validation par la Cour constitutionnelle de violer leurs droits

fondamentaux ainsi que le protocole CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance.

La CJ-CEDEAO a statué sur ce recours par une décision datée du 7 octobre 2011. Prenant en compte le fait que les requérants n'avaient pas pu se défendre lors de la procédure ayant conduit, devant la Cour constitutionnelle, à la perte de leur mandat, elle va conclure à la violation par l'État togolais de leur droit à être entendus, en vertu notamment de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Ce qui retient l'attention ici est avant tout la motivation de cet arrêt. Car, pour justifier sa décision, la Cour va avancer que « *la procédure qui a conduit les requérants à la privation de leur poste de Député, doit être analysée, dans son ensemble* », en ce compris l'initiative du Président de l'Assemblée nationale et la décision de la Cour constitutionnelle, « *comme étant un acte qui oblige l'État du Togo à l'égard de ses engagements internationaux en matière des Droits de l'Homme* » (§ 55). Il suit de là que, pour la Cour, une décision d'une Cour constitutionnelle pourrait s'analyser en un manquement d'État en vertu du droit communautaire lorsqu'elle porte atteinte à tout droit garanti par un texte international qui lie l'État.

Il y a lieu de noter que cette affaire aurait pu connaître d'autres développements en ce qui concerne le rapport des Cours constitutionnelles au droit communautaire, car elle posait aussi la question de savoir si la juridiction communautaire peut, en conséquence d'un constat de violation de la norme dont elle est la gardienne, adresser des injonctions aux autorités nationales concernées, qui comprennent en l'espèce la Cour constitutionnelle. Cette question découlait logiquement de ce que les requérants demandaient en l'espèce que soit ordonnée leur réintégration à l'Assemblée nationale. On se bornera ici à relever que la CJ-CEDEAO y a répondu par la négative, et ceci dans des termes qui ont sans doute éteint le conflit qui se profilait à l'horizon. Elle a en effet jugé, dans sa décision du 13 mars 2012, que « *la demande de réintégration s'apparente à un recours contre la décision n° E018/10 du 22 novembre 2010 de la Cour Constitutionnelle de la République Togolaise qui est une juridiction nationale d'un État Membre, juridiction pour laquelle la Cour, suivant sa jurisprudence constante, n'est ni une juridiction d'appel, ni de cassation et dont la décision par conséquent ne peut être révoquée par elle* ». La Cour, ajoute-t-elle, « *n'a pas à aller au-delà de sa compétence pour se prononcer sur la*

demande de réintégration, qui, si elle était ordonnée, équivaldrait à l'annulation de la décision de la Cour Constitutionnelle pour laquelle la Cour de Justice de la Communauté n'a pas de compétence »^{3 4}.

2. L'affaire Ahohou

L'affaire *Ahohou*, quant à elle, a donné lieu à une décision retentissante de la Cour constitutionnelle du Bénin à propos de la compétence de la CJ-CEDEAO en matière de droits de l'homme. Plus précisément, la Cour constitutionnelle béninoise a saisi cette occasion pour poser, dans la décision qu'elle a rendu le 20 avril 2020, le primat de la Constitution dans l'ordre interne, ce qui va l'amener à récuser purement et simplement la compétence de la CJ-CEDEAO née du protocole additionnel du 19 janvier 2005.

Cette affaire, il convient de le noter, s'inscrit dans le contexte bien connu d'une autre, l'affaire *Sébastien Ajavon*⁵, qui a conduit au retrait par le Bénin de sa déclaration

³ Paragraphe 17-18 de la décision.

⁴ Sont à noter aussi les précisions importantes apportées quant à la portée de la compétence générale de la CJ-CEDEAO en matière de droits de l'homme : « *De prime abord, la Cour note que la requête présentée par Isabelle Manavi Ameganvi et ses Co-requérants, et qui a donné lieu à l'arrêt appelé en omission de statuer, a saisi la Cour d'allégations de violations de droits de l'homme par l'État Togolais au préjudice des Requérants ; notamment les droits de l'homme prévus par les articles 7/1, 7/1/c, et 10 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. La Cour note que dans ce contexte, la réintégration des requérants à l'Assemblée nationale Togolaise apparaît simplement comme une conséquence éventuelle d'une violation d'un droit de l'homme pouvant être constatée au détriment des Requérants, et non comme un chef de demande sur lequel la Cour doit statuer en tant que tel. A cet égard la Cour observe que son arrêt appelé en omission de statuer a admis la violation d'un droit de l'homme, précisément le droit des Requérants à être entendu par la plénière de l'Assemblée Nationale, et même ultérieurement par la Cour Constitutionnelle. Aussi, la Cour constate-t-elle qu'en retenant les violations des droits de l'homme alléguées, par Isabelle Manavi Ameganvi et ses Co-requérants contre la République Togolaise, elle a entièrement vidé sa saisine qui est de dire si l'État Togolais a violé des droits de l'homme au préjudice des Requérants* » (§§ 13 à 16 de l'arrêt).

⁵ Pour une présentation de l'affaire (par les défenseurs de M. Ajavon), M. et J. BENSIMHON : « L'avenir de la Cour africaine des droits de l'Homme se jouera sur l'exécution de ses décisions », *Petites Affiches*, 13 mai 2019, n° 95, pp. 4 et s. ; et D. BAUER : « La justice du Bénin n'est plus libre ! », *Petites Affiches*, 13-14 août 2019, n° 161-162, p. 4 et s. ; Pour une chronique de l'affaire devant la Cour ADHP, L. BURGORGUE-LARSEN et G.-F. NTWARI, « Chronique de jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (2019) », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2020/124(4), pp. 851 et s. ; et « Chronique de jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (2020) » *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2021/128(4), pp. 991 et s. Voir aussi, autour de cette affaire, M. FALL : « Les conséquences juridiques du non-respect des ordonnances de mesures provisoires de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: observations sous l'arrêt du 29 mars 2021 (fond et réparations), Sébastien Germain Marie Aikoué Ajavon c. Bénin », *Annuaire africain des droits de l'homme*, (2023) 7, pp. 418 et s. ; M. AFROUKH : « La mise sous influence du pouvoir constituant : la Cour d'Arusha sur les traces de ses consœurs interaméricaine et européenne », *Questions constitutionnelles*, 28.11.2023, disponible sur <https://questions-constitutionnelles.fr/> ; L. M. ZONGO RELWENDE : « L'invocabilité des ratifications imparfaites en droit international des traités », *Afrilex*, déc. 2020, disponible sur <https://afrilex.u-bordeaux.fr/>.

facultative de reconnaissance de la compétence de la Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples, en mai 2020⁶. C'est dans ce contexte que le requérant, Michel Ahohou, a formé un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle du Bénin contre les décisions rendues par la Cour de justice de la CEDEAO condamnant le Bénin pour violation des droits de l'homme.

Cette décision est connue surtout pour la réponse donnée par la Cour constitutionnelle à la question des conséquences des ratifications imparfaites sur l'effet des conventions internationales. Pour le juge constitutionnel béninois en effet, de tels traités, signés mais non ratifiés, sont et demeurent inopposables à l'État :

« Considérant que sans la ratification, le processus par lequel l'État béninois a entendu, en ce qui concerne le protocole, limiter sa souveraineté par sa soumission à cet engagement international ne peut être considéré comme ayant abouti et cette soumission ne peut être ni pleine ni totale ;

(...) Qu'en effet, au sens de l'article 147 de la Constitution, non seulement un traité doit être ratifié, mais aussi publié ; qu'il s'ensuit que la ratification par la loi et la publication au Journal officiel constituent les deux conditions cumulatives indispensables et indissociables à l'insertion des traités dans l'ordonnement juridique béninois et privent d'effet à l'égard de l'Etat du Bénin un instrument juridique conventionnel qui n'y satisfait pas ».

Mais sont tout aussi fondamentaux, et de nature à éclairer la présente perspective, les prémisses du raisonnement qui conduisent à cette conclusion. La Cour constitutionnelle convoque en effet les articles 1^{er} et 3, alinéa 2 de la Constitution, lesquels disposent successivement que « *L'État du Bénin est une République indépendante et souveraine* » et que « *La souveraineté s'exerce conformément à la Constitution qui est la Loi Suprême de l'État* » et souligne que les abandons de souveraineté prévues, en vue notamment de réaliser une intégration régionale ou sous-régionale, constituent une exception à ce principe et, en tant que telle, doivent être regardées comme strictement encadrées par la Constitution.

⁶ Voir T. SEDJRO BIDOUZO, « Le retrait de déclaration facultative de reconnaissance de compétence de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Le cas du Bénin », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2023, chron. n°29 (www.revuedlf.com).

On ne peut s'empêcher de voir dans cette affirmation forte les prémisses du raisonnement qui la conduira quelques mois plus tard à récuser la primauté du droit communautaire issu de l'UEMOA sur la norme constitutionnelle, en ce compris les décisions de la Cour constitutionnelle.

B. Les affaires et décisions en rapport avec l'ordre juridique de l'UEMOA

Deux affaires sont ici particulièrement significatives, l'une togolaise, l'affaire *M^e Akakpo*, et l'autre béninoise, l'affaire *Pr Dewedi*. Était soulevée dans ces affaires la question de l'application interne d'un acte communautaire de droit dérivé, le Règlement N° 005/2014/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'Avocat dans l'espace UEMOA du 25 septembre 2014, dans des conditions qui mettaient aux prises norme communautaire et norme constitutionnelle. Plus précisément, dans les deux cas, les requérants, qui s'étaient vu refuser l'inscription au tableau de l'Ordre des Avocats par les Conseil de l'ordre de leurs pays respectifs, alléguaient, chacun devant la cour constitutionnelle de son ressort, d'une violation du principe constitutionnel d'égalité par le droit communautaire. Le recours en inconstitutionnalité a prospéré dans un cas (*Dewedi* – Bénin) mais pas dans l'autre (*Akakpo* – Togo).

1. L'affaire *M^e Akakpo* (Togo)

Le requérant, Maître Akakpo, est un togolais ayant obtenu le titre d'avocat hors de la zone UEMOA. Ayant demandé son inscription au Tableau de l'Ordre des Avocats du Togo, il s'est vu refuser celle-ci par le Conseil de l'Ordre des Avocats de Lomé. Cette décision était prise sur le fondement d'un Règlement UEMOA. Elle a été attaquée devant la Cour constitutionnelle par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité, le requérant alléguant de la violation du principe constitutionnel d'égalité par ledit Règlement UEMOA. Ce recours, toutefois, ne prospèrera pas. L'exception est rejetée par la Cour constitutionnelle au motif que ne viole pas le principe d'égalité la différence de traitement entre Maître Akakpo, candidat à l'inscription au tableau ne pouvant invoquer ni le Règlement de l'UEMOA ni un accord judiciaire, et les candidats qui sont en mesure d'invoquer l'un ou l'autre de ces textes. En d'autres termes la Cour constitutionnelle a estimé que M. Akakpo ne se trouvait pas dans une situation comparable à celle des personnes appartenant à ce dernier groupe.

Le choc que certains attendaient et qu'espérait M. Akakpo n'a ainsi pas eu lieu. La Cour ne s'est pas pour autant privée de formuler de longues considérations sur la portée interne de la norme communautaire. Ce qui en ressort et qu'on retiendra ici est une motivation à l'orthodoxie communautaire remarquable : sur la nature du Règlement, sur ses effets et sur les obligations corrélatives des États membres. Elle mérite pour cette raison d'être citée *in extenso* :

« Considérant que le Règlement, de nature essentiellement normative, a une portée impersonnelle et générale, obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre ; qu'il est l'acte le plus complet, le plus supranational et le plus efficace dans la panoplie des actes juridiques des institutions d'intégration économique régionale ;

Qu'il crée un même droit dans tout l'ordre juridique communautaire sans tenir compte des frontières, en étant valable uniformément et intégralement dans tous les États membres ; qu'ainsi, il est interdit aux États membres d'appliquer de manière incomplète les dispositions d'un Règlement ou de procéder à une sélection parmi celles-ci ;

Que son applicabilité directe dans tous les États membres signifie que, sans nécessité d'aucune mesure portant réception dans le droit national, il a une validité automatique dans l'ordre juridique concerné et comme tel s'adresse non pas à des destinataires limités, désignés ou identifiables, mais à des catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite et confère des droits et/ou impose des obligations aux États membres, à leurs organes et aux particuliers, comme le fait la loi nationale ;

(...)

Qu'en conséquence, toute institution d'un État membre d'une organisation d'intégration économique régionale a l'obligation d'appliquer intégralement le Règlement communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère directement aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition de la législation nationale éventuellement contraire » (§ 7 et 8).

Pour autant, on relève que, dans le même temps, cette Cour s'attache à préciser le rapport du droit communautaire à la Constitution, pour finir par affirmer la primauté de la Loi fondamentale nationale, en ces termes :

« *Considérant que dans l'ordre juridique des États membres d'une organisation d'intégration économique régionale, le Règlement est supérieur aux lois ordinaires et aux autres dispositions nationales infra-législatives ; que le Règlement est en dessous de la Constitution et, de manière générale, de l'ensemble du bloc de constitutionnalité et des traités ; qu'il en résulte que les dispositions nationales contraires se situant dans le champ du Règlement sont de droit abrogées à l'exception des droits fondamentaux remis en cause par ledit Règlement* » (§ 8).

De ces termes clairs, qui rappellent au demeurant une jurisprudence constante de cette Cour⁷, il résulte donc que reste posée (et réservée) la question de savoir ce qu'aurait été la décision de la Cour constitutionnelle de Lomé si le droit national d'application du droit communautaire, tout en se conformant à celui-ci, s'avérait incompatible avec une norme constitutionnelle, avec un droit fondamental par exemple.

C'est précisément dans ce cas de figure que l'on s'est trouvé au Bénin avec l'affaire Dewedi.

2. L'affaire Dewedi (Bénin)

Plus complexe, l'affaire *Dewedi* est aussi sans conteste le cas le plus retentissant, en ce qu'elle a posé les termes d'un conflit fondamental qui reste toujours ouvert à ce jour.

M. Dewedi est un universitaire, enseignant-chercheur titulaire agrégé des Facultés de Droit qui souhaite exercer la profession d'avocat. Il s'est vu refuser son inscription au Tableau de l'Ordre des Avocats par le Conseil de l'ordre des Avocats du Bénin, décision qui est prise en méconnaissance de la loi béninoise mais en conformité avec le Règlement UEMOA, pris spécialement en son article 35, lequel article n'établit de compatibilité, pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, qu'entre la profession d'Avocat et la position d'enseignant vacataire.

M. Dewedi a alors formé un recours en inconstitutionnalité contre la décision du Conseil de l'ordre, dans laquelle il voit une violation du principe (légal) d'égalité à son détriment. Il faisait valoir en particulier que d'autres Professeurs de Droit qui avaient introduit la

⁷ Jurisprudence ouverte par l'avis n° 001/2003 du 18 mars 2003, Demande d'avis de la Commission de l'UEMOA relative à la création d'une Cour des comptes au Mali, Rec. 01-2004, p. 67, où la Cour de justice de l'UEMOA pose que le droit communautaire prime sur « *toutes les normes nationales, administratives, législatives, juridictionnelles et même constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux* ».

même demande avant lui s'étaient vu appliquer la loi nationale qui prescrit la compatibilité entre la profession avocat et celle de Professeur titulaire ou de chargé de cours à l'Université.

La Cour constitutionnelle a finalement, par son arrêt en date du 22 août 2019, décidé de faire droit à ce recours. Elle a, en effet, écarté l'application du Règlement UEMOA au profit de la loi nationale, et ceci au nom d'un principe constitutionnel d'application de la norme la plus favorable qui s'imposerait en matière de droits fondamentaux, principe qu'il déduit du préambule de la Constitution combiné avec ses titres II et IX. Pour reprendre les termes même de la décision, la Cour constitutionnelle juge que « *n'est pas contraire à la constitution une disposition législative nationale qui accorde aux citoyens des droits plus avantageux que ceux résultant d'une norme communautaire ou internationale* ».

Il est à noter qu'à ce stade, en dehors de cette application préférentielle du droit national au nom des droits fondamentaux, la décision du 22 août 2019 ne contient pas de remise en cause radicale des bases de la primauté du droit communautaire. Celle-ci n'interviendra que plus tard, à la faveur des développements ultérieurs de l'affaire.

Car la procédure ne s'arrête pas là. En effet la Commission de l'UEMOA va faire littéralement appel de cette décision de la Cour constitutionnelle béninoise devant la CJ-UEMOA. Certains détails de la saisine de cette dernière juridiction méritent qu'on s'y arrête, tant ils sont surprenants. *Primo*, l'affaire a été inscrite au rôle sous la désignation « *Commission de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) c. la décision n°19-287 du 22 août 2019 de la Cour Constitutionnelle du Bénin* », autrement dit le recours apparaît comme étant dirigé directement contre la décision du juge interne, comme si on était en matière de recours en révision ou en matière cassation, alors que tout invitait à pencher en faveur d'une problématique de manquement d'État. *Deuxio*, en dépit de cette orientation du recours, la Cour constitutionnelle n'a néanmoins pas été invitée à prendre part à la procédure. *Tertio* et enfin, la décision finale de la CJ-UEMOA a été notifiée à la Cour constitutionnelle du Bénin, et semble-t-il uniquement à elle, avec une lettre d'accompagnement du Greffier de la juridiction communautaire invitant la Cour nationale à « *s'approprier les articulations de l'arrêt et à s'y conformer* ».

Par sa décision intervenue le 8 juillet 2020, la CJ-UEMOA s'emploiera essentiellement, en des termes ô combien énergiques, à rappeler à la Cour de Cotonou son obligation de renvoi préjudiciel en vertu du traité constitutif de l'UEMOA. Par ailleurs, c'est en des termes tout aussi vigoureux qu'elle s'est attachée à redresser l'interprétation du Règlement UEMOA donnée par la Cour béninoise et qu'elle considère comme « *manifestement erronée* ». L'arrêt s'achève par un rappel, singulièrement tranchant, de ce que la primauté du droit communautaire vaut *erga omnes*.

A cet arrêt, la Cour constitutionnelle du Bénin va être amenée à répliquer par une décision rendue le 19 novembre 2020, sur recours du même Pr Dewedi. Il est d'ailleurs clair que même en l'absence de ce recours, les juges constitutionnels béninois auraient tout de même rendu leur décision⁸. Cette décision, en date du 19 novembre 2020, illustre et cristallise le choc des primautés. Elle affirme le primat de la Constitution comme absolu, à la fois indépassable et inconciliable avec l'idée d'un quelconque aménagement. À la lire on ne peut que se souvenir de la définition que donnait le Doyen Carré de Malberg de la souveraineté : « *c'est le caractère suprême d'un pouvoir : suprême, en ce que ce pouvoir n'en admet aucun autre ni au-dessus de lui, ni en concurrence de lui* »⁹.

En effet et de prime abord, répondant à la demande « d'appropriation » formulée par la CJ-UEMOA via son Greffier, la Cour constitutionnelle pose d'emblée :

« Qu'il résulte des articles 3 alinéa 3, 114 et 117 de la Constitution que la Cour constitutionnelle qui n'est soumise qu'à la volonté souveraine du Peuple béninois, a seule pouvoir pour se prononcer sur la conformité à la Constitution d'une loi en vigueur sur le territoire ou se prononcer sur le respect des droits fondamentaux de la personne dont elle assure la garantie; qu'au demeurant, dans l'exercice de l'une quelconque des

⁸ La Cour constitutionnelle s'en est assuré par le raisonnement suivant, dont il ressort que la lettre du Greffier de CJ-UEMOA doit être regardée comme une requête formelle : « *Considérant que la notification effectuée par le Greffier de la Cour de justice de l'UEMOA de l'arrêt n°005/2020 du 08 juillet 2020 rendu à Ouagadougou par ladite Cour vise, selon le dernier tiret du dispositif de cet arrêt, à inviter la Cour constitutionnelle à « ... s'approprier les articulations du présent arrêt et (. ..) s'y conformer* » ; qu'il en résulte que par application de ses normes de référence, la Cour de justice de l'UEMOA sollicite de la Cour constitutionnelle du Bénin de prendre les mesures appropriées pour exécuter l'arrêt qu'elle a prononcé et dont elle a fait procéder à la notification ; que cette demande est une requête au sens de l'article 27 du Règlement intérieur de la haute juridiction en ce qu'elle conduit nécessairement et obligatoirement cette juridiction à se prononcer par décision motivée dans les conditions de la loi organique et du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ».

⁹ R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t.1. Librairie de la société du recueil Sirey, 1920, réédition CNRS, pp. 70 et suivantes.

prérogatives que lui confère la Constitution et les lois de la République, la juridiction constitutionnelle n'est intégrée dans aucune hiérarchie judiciaire et n'est placée sous aucun autre pouvoir d'ordre interne ou d'ordre communautaire ».

Le décor est ainsi planté. La Cour constitutionnelle en déduit qu'elle ne saurait être liée par une quelconque obligation de renvoi préjudiciel à la juridiction communautaire :

« Considérant d'autre part, que si les dispositions conventionnelles qui instituent les organes d'intégration juridique ou économique ont une valeur supra législative, elles ont également une valeur infra constitutionnelle ; qu'elles ne valent ni n'équivalent les dispositions de la Constitution dont le juge constitutionnel est l'interprète exclusif et authentique ; que par suite, le renvoi préjudiciel, qui ne vaut que pour l'interprétation des normes relevant du contrôle de la légalité et non de la constitutionnalité n'est pas opposable à la Cour constitutionnelle, les notions de « juridiction nationale », de « juge national », d'« ordre juridique », « d'ordre judiciaire » et de « primauté législative » ne pouvant être opposables qu'aux juridictions en charge du contrôle de la légalité ».

La Cour béninoise ira même jusqu'à s'arroger un pouvoir de contrôle sur la manière dont les décisions de la Cour communautaire doivent être prises en compte par les juridictions internes, pouvoir qu'il prétend tirer de la responsabilité et de la compétence de dernier ressort qui est la sienne en vue de *« s'assurer que les droits de la personne reconnus et protégés par ses propres normes de référence, dont la Constitution et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ont été observés ».*

Et, mettant immédiatement à profit la compétence ainsi auto-attribuée, elle va procéder à une appréciation du respect des droits fondamentaux par la Cour UEMOA, et conclure à la violation par la procédure suivie devant la cette Cour du droit à un procès équitable tel que garanti par l'article 7 de la Charte ADHP !

Les termes de ce considérant méritent d'être rappelés :

« Considérant qu'en l'espèce, l'arrêt n °005/2020 du 08 juillet 2020 de la Cour de justice de l'UEMOA a été rendu, sur saisine du président de la Commission de l'UEMOA en application de l'article 14 du Protocole additionnel n ° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, contre la décision de la Cour constitutionnelle de la République du Bénin, État membre de l'UEMOA, sans que cet État, encore moins cette juridiction, aient été appelés ou entendus, alors même que ledit arrêt, qui leur est opposable, prononce à leur

charge de lourdes contraintes et obligations susceptibles de remettre en cause les droits et libertés constitutionnellement protégés; que procédant ainsi, la Cour de justice de l'UEMOA a méconnu le droit à la défense, un droit naturel supérieur à toutes les règles positives, de quelque origine qu'elle puisse être dont elle a l'obligation de faire application en tout état de cause, d'autant qu'elle a examiné l'affaire en audience publique ; qu'il y a donc lieu de dire que l'arrêt rendu dans ces conditions viole l'article 7-1.c de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ».

Ainsi s'est forgée une crise de la primauté, en même temps qu'une crise de la coopération qui reste encore d'actualité aujourd'hui, et dont on ne perçoit pas des signes d'apaisement. Une crise dont il faut se garder de sous-estimer la force ou la gravité, ne serait-ce que parce qu'elle est soutenue par des volontés qui se veulent, de part et d'autre, irréductibles. On en veut pour preuve le fait que la Cour constitutionnelle béninoise saisisse désormais toutes les occasions pour réitérer sa position intransigeante, un peu comme si elle entendait l'inscrire dans le marbre¹⁰.

Cette crise a engendré des discussions aussi interminables qu'inutiles sur le point de savoir laquelle des thèses en présence, autrement dit lequel des primats affirmés serait le plus légitime et le plus fondé en droit. Il reste que se couler dans pareille posture reviendrait à n'avoir pas d'autre volonté que de geler le conflit. On ne saurait s'y résoudre eu égard aux enjeux. Car ce qui se joue n'est pas moins que la survie des solidarités africaines et des projets d'intégration qu'elles portent. Il faut donc s'attacher à chercher, voire à construire les voies d'un possible dépassement de la crise actuelle.

¹⁰ Est à signaler dans cet esprit la décision de la Cour constitutionnelle du Bénin n° DCC 21-068 du 4 mars 2021, aff. *Armand Bognon* relativement à l'exécution d'un arrêt de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. La requête tendait précisément à ce que la Cour constitutionnelle enjoigne au pouvoir exécutif de prendre les mesures d'exécution d'un arrêt par lequel la Cour ADHP avait conclu à la violation de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples par un processus constituant béninois, et donc qu'il fasse disparaître de l'ordonnancement juridique tous les effets de la révision constitutionnelle querrellée. La Cour constitutionnelle va néanmoins asseoir sa décision sur les considérations de principe suivantes : « *Considérant qu'en tout état de cause, en raison du caractère infra-constitutionnel des normes de référence des juridictions communautaires, lorsqu'il est relevé une contradiction entre une décision rendue par une juridiction communautaire et une autre rendue par la juridiction constitutionnelle étatique, la décision rendue par la juridiction constitutionnelle prime sur celle de la juridiction communautaire ».* Souligné par nous.

II. AUTOPSIE JURIDIQUE D'UNE CRISE : DU CONFLIT ENTRE ORDRES JURIDIQUES ET DES MOYENS DE LEUR DEPASSEMENT

Les difficultés créées et rapportées ci-dessus sont évidemment de nature juridique et s'analysent fondamentalement en un conflit entre ordres ou systèmes juridiques. S'il est vrai que le risque de surgissement de pareil conflit se trouve inscrit dans la logique même de « l'ordre juridique », ce risque n'est pas pour autant irrésistible. Sa réalisation était et demeure évitable. Mais elle ne l'est que pour autant que sont pris en charge tous les leviers de la relation complexe entre ordres juridiques, ce qui n'était précisément pas le cas dans les affaires examinées. On se propose de montrer dans les lignes qui suivent que la ou les solutions ne peuvent se trouver, pour le juge, qu'au bout de la prise en compte, dans l'approche des systèmes considérés, du nécessaire équilibre entre les principes d'autonomie et de coopération, d'une part (A), ainsi que de la spécificité de la position de la juridiction et de la matière constitutionnelles en rapport avec le droit de l'intégration, d'autre part (B).

A. Le rapport au nécessaire équilibre entre autonomie et coopération dans les relations entre ordres juridiques

L'on se doit de préciser d'emblée que la question des rapports entre le droit constitutionnel de l'État et le droit communautaire se trouve complexifiée par la circonstance que ces rapports ne sont pas de simples relations entre sources du droit mais se présentent comme rapports entre ordres juridiques. Entendons par là qu'il est question d'interaction entre des unités juridiques complexes. Chaque ordre est et se présente en effet, pour reprendre les définitions usuelles, comme « *ensemble, structuré en système, de tous les éléments entrant dans la constitution d'un droit régissant l'existence et le fonctionnement d'une communauté humaine* »¹¹, ou « *totalité constituée par un ensemble de règles de droit interdépendantes et formant un système organisé* »¹².

¹¹ Ch. LEBEN : « De quelques doctrines de l'ordre juridique », *Droits*, 2001/33(1), p. 20.

¹² G. SOULIER, *L'Europe : histoire, civilisation et institutions*, Paris, A. Colin, 1994, p. 330.

Or la qualité d'ordre juridique se signale toujours par une revendication¹³ d'autonomie, voire de souveraineté juridique¹⁴, de la part du système qui se définit ainsi. Cette prétention étant partagée par tous les ordres juridiques, elle est logiquement impropre, quoi qu'en pense une partie importante de la doctrine juridique¹⁵, à servir à elle seule de principe d'articulation entre les ensembles considérés. Le résultat de la mise en œuvre de pareil principe ne peut être qu'une impasse. Il importe donc d'aller au-delà, et de le faire en prenant en compte notamment les enseignements de la pratique¹⁶. Or, une observation plus attentive conduit au constat que, là où le problème s'est posé, la concurrence des primautés n'a pu être surmontée que moyennant le recours à des principes, méthodes et techniques propres à concilier ces primautés et à organiser la coopération.

1. Le caractère conflictogène de l'option du « tout primauté »

L'affaire *Dewedi* est sans nul doute l'illustration parfaite de l'impasse à laquelle aboutit le recours exclusif à la primauté comme principe relationnel. L'on y voit le juge constitutionnel béninois, approuvé en cela chaudement par une certaine doctrine¹⁷,

¹³ On considèrera la notion d'ordre juridique dans le présent cadre, eu égard aux positions prises par les acteurs juridictionnels, comme une *donnée*, voire un *construit juridique*, à la différence de G. TIMSIT qui y voit une simple « métaphore », une « construction purement intellectuelle, (...) destinée non à traiter de la réalité comme le fait un concept du droit positif mais à rendre compte d'une certaine perception de la réalité ; (et qui) a pour fonction, pour ceux qui l'utilisent, non d'enfermer la réalité dans un « moule préformé », comme eût dit Geny, mais de désigner, et seulement désigner, un état, une certaine situation de la réalité ». G. TIMSIT : « L'ordre juridique comme métaphore », *Droits*, 2001/33(1), p. 3. Voir *a contrario*, v. C. GRZEGORCZYK : « Ordre juridique comme réalité » *Droits*, 2002/35(1), pp.103 et s., et plus généralement, B. Bonnet, *Repenser les rapports entre les ordres juridiques*, Paris, Lextenso Ed., 2013. Voir aussi sur les usages de la désignation comme « ordre juridique », D. ALLAND : « De l'ordre juridique international », *Droits*, 2002, n° 35(1), pp. 79 et s.

¹⁴ Sur cette notion de « concurrence des souveraineté », v. not. A. LEVADE, « Identité constitutionnelle et exigence existentielle : comment concilier l'inconciliable », in *Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, L'Union européenne : Union de droit, Unions des droits*, Paris, Pedone, 2010, p. 109 et s.

¹⁵ Confirmant par là même la justesse de l'observation faite par la Professeure M. DELMAS MARTY à propos de la représentation du monde des normes par les juristes : « l'image qui [leur] vient à l'esprit, c'est celle de la pyramide des normes, construite pour l'éternité, plutôt que celle des nuages, fussent-ils ordonnés ». M. DELMAS- MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil-essais, 1998, p. 104. Du même auteur et dans le même sens, mais rapporté au droit dont ce serait un des caractères, v. « Vers une cinétique juridique, d'une approche statique à une approche dynamique de l'ordre juridique », in BONNET B. (dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, 2016, LGDJ, pp. 142 et 143.

¹⁶ La pratique en question est pour l'essentiel une pratique judiciaire car, en l'absence de normes supérieures d'articulation, c'est au juge qu'il revient généralement d'arbitrer. Voir notamment, sur ce point, S. TORCOL : « Le droit constitutionnel européen, droit de la conciliation des ordres juridiques », *RFDC* 2016/105(1), pp. 102 et s.

¹⁷ A. KPODAR et C. MONEMBOU : « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe : quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire », *RCC*, n° 2-3/2020, p. 217 et s. Pour ces auteurs, cette décision « mérite sa place au Panthéon des grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin », Cour dont « l'action paraît devoir s'inscrire sur le marbre des juridictions constitutionnelles n'ayant cessé d'impressionner par la tonalité de leurs décisions ». Et ces auteurs de

soumettre absolument le droit communautaire à la Constitution au motif, non discutable au demeurant, que celle-ci est le fondement des actes institutifs de la Communauté et de ses institutions. Il n'y a pas position plus neutralisante pour le droit communautaire. Car une subordination aussi radicale à la Constitution est de nature à affecter ce droit y compris dans ses rapports avec le droit interne infra-constitutionnel, puisque les normes qui y participent sont tenues par une obligation de conformité à la Constitution. Pour autant, il importe de ne pas perdre de vue que le fait générateur de la crise actuelle a été posé par le juge communautaire ; qu'à son point de départ il y a les positions prises par ce juge quant à l'autorité du droit communautaire au sein des États. En effet, comme on a pu le voir, se trouve affirmée ou réaffirmée dans les décisions adoptées, et spécialement dans l'arrêt *Dewedi*, la primauté du droit communautaire, et ce dans des termes qui ne sont sans doute pas étrangers à la virulence de la réaction du juge constitutionnel béninois. Il faut donc y revenir, pour fixer la perspective.

À titre liminaire, il convient de souligner que l'affirmation dans cette affaire de la primauté du droit communautaire, qui n'est pas nouvelle¹⁸, n'a en soi rien de surprenant ni d'aberrant. D'aucuns le soutiendront sur la base de l'argument selon laquelle la primauté est, dans le cadre de l'UEMOA, un caractère des normes communautaires voulu

conclure : « *voici venu le moment de la reconfiguration de l'ordre juridique tel que jadis pensé par le Maître de Vienne Hans KELSEN* ». Pour une critique plus mesurée de cette décision, voir C. T. DABIRE : « La rupture du dialogue entre la Cour constitutionnelle du Bénin et la Cour de justice de l'UEMOA : retour critique sur une saga juridictionnelle inédite », *Revue des Réflexions Constitutionnelles (RRC)*, n° 10/2021, pp. 21 et s. Et pour des vues plus construites, voir D. BABAKANE COULIBALEY : « Réflexions sur le conflit des normes constitutionnelle et communautaire dans les États membres de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA), analyse à partir des décisions de la cour constitutionnelle béninoise », *Afrilex*, janv. 2022, <https://afrilex.u-bordeaux.fr/2022/01/12/reflexions-sur-le-conflit-des-normes-constitutionnelle-et-communautaire-dans-les-etats-membres-de-lunion-economique-et-monetaire-ouest-africaine-uemoa/>

¹⁸ Pour une des 1^{ères} formulations jurisprudentielles systématisé du principe de primauté, voir Cour de Justice de l'UEMOA, avis n°001/2003 du 18 mars 2003, *Demande d'avis de la Commission de l'UEMOA relative à la création d'une Cour des Comptes au Mali*, Rec. 01-2004, p. 67. « *La primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées, immédiatement applicables ou non, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives, législatives, juridictionnelles et, même constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux.*

Les États ont le devoir de veiller à ce qu'une norme de droit national incompatible avec une norme de droit communautaire qui répond aux engagements qu'ils ont pris, ne puisse pas être valablement opposée à celle-ci. Cette obligation est le corollaire de la supériorité de la norme communautaire sur la norme interne.

Ainsi le juge national, en présence d'une contrariété entre le droit communautaire et une règle de droit interne, devra faire prévaloir le premier sur la seconde en appliquant l'un et en écartant l'autre ».

par les États parties¹⁹. Il reste que l'observation est valable pour toute Communauté, y compris celles, telle la CEDEAO, dont le traité constitutif est muet sur la question. C'est qu'en effet, on a affaire, avec la primauté, à un *principe inhérent* à toute organisation de ce type, c'est-à-dire à un principe qui est de *l'essence* même de l'intégration²⁰. Qu'il soit consacré ou non par les textes constitutifs, ce principe-caractère est la conséquence *nécessaire* de ce que la Communauté procède de la volonté des États membres de transférer certaines de leurs compétences souveraines à une organisation commune, entité dotée de l'autonomie juridique et institutionnelle, en vue de réaliser certains buts eux aussi communs. S'y ajoute le fait que les États, pour atteindre ces buts, ne manquent pas de doter les normes communautaires de l'efficacité juridique nécessaire, notamment en leur conférant l'effet direct en droit interne. Cette justification, dont on retrouve il est vrai les termes dans l'arrêt *Costa c. ENEL*, est de portée quasiment universelle. Elle exprime la réalité juridique et politique de tous les processus d'intégration connus à ce jour. Et si la Cour de justice de l'UEMOA, disposant d'une base textuelle, n'y recourt pas pour justifier la primauté du droit produit par cette organisation, elle n'en fait pas moins une donnée essentielle et générale de l'interprétation des dispositions du traité constitutif, dans une formule qui rappelle en tous points celle de la Cour européenne : « *Il importe de souligner (...) que l'Union constitue en droit une organisation de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité et de la capacité juridique et surtout de pouvoirs issus d'une limitation de compétences et d'un transfert d'attributions des États membres qui lui ont délibérément concédé une partie de leurs droits souverains pour créer un ordre juridique autonome qui leur est applicable ainsi qu'à leurs ressortissants* »²¹.

¹⁹ Cf l'art. 6 du traité constitutif de l'UEMOA : « *Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* ».

²⁰ C'est en perdant de vue cela que l'on assigne à la jurisprudence de la Cour de justice de la CEDEAO en matière de primauté un caractère mimétique par rapport à la jurisprudence *Costa c. ENEL* de la Cour de justice de l'Union européenne. Voir en ce sens R. L. M. ZONGO : « Le dialogue unilatéral entre la Cour de justice de l'UE et la Cour de justice de l'UEMOA », *Geneva Jean Monnet Working Papers*, n° 11/2016, Centre d'études juridiques européennes de l'Université de Genève ; sur les enjeux généraux du dialogue entre les juges communautaires, voir L. BURGORGUE-LARSEN : « De l'internationalisation du dialogue des juges. Missive doctrinale à l'attention de Bruno Genevois », in *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 95-130.

²¹ Cour de Justice de l'UEMOA, avis n° 02/2000 du 2 février 2000, *Demande de la Commission de l'UEMOA relative à l'interprétation de l'article 84 du Traité de l'UEMOA (compétence de l'UEMOA en matière de politique commerciale)*, Rec.01-2002, p. 111.

Ainsi établie, la primauté du droit communautaire n'est pas nécessairement et en principe porteuse de conflits insurmontables. D'une part, elle ne renferme aucune prétention à l'exercice d'une quelconque compétence de la compétence que seuls détiennent les États membres. D'autre part, et on n'y insiste pas assez, tant la manière dont elle est formulée dans le Traité UEMOA que l'expérience européenne tendent à montrer qu'elle n'a le statut que de *principe fonctionnel* : sa vocation est de servir à l'efficacité du droit communautaire, sans pour autant faire des États de simples entités subordonnées. D'où l'importance dans les textes des mécanismes de coopération et du principe éponyme. On y reviendra.

Or, ce qui est remarquable et, finalement, problématique dans l'approche de la Cour de l'UEMOA, plus d'ailleurs que dans celle de la Cour de justice de la CEDEAO, c'est précisément la conception qu'elle donne à voir de la primauté : une conception quasiment hégémonique quant au champ d'application et aux implications du principe ; au point qu'il ne serait pas exagéré de parler de « *tropisme de la primauté* ». Les arrêts rendus dans l'affaire *Dewedi* en fournissent une parfaite illustration mais ils sont loin d'être isolés. Au fil de la jurisprudence de cette juridiction, se révèle en effet une tendance à ramener la plupart des problématiques du droit communautaire à la primauté, et donc à un rapport strictement vertical entre normes et institutions de l'Union, d'une part, et normes et institutions des États membres, d'autre part.

Un exemple en est fourni par l'avis n° 001/2003 de la Cour de justice UEMOA demandée par le Mali²². Le gouvernement Malien avait alors saisi la Cour à propos de la mise en œuvre de la directive prescrivant aux États membres qui ne souhaitent pas se soumettre au contrôle direct de la Cour des comptes de l'Union, d'instituer une Cour des comptes autonome dont la compétence serait de certifier la fiabilité des données figurant dans les lois de finances initiales et rectificatives, ainsi que dans les lois de règlement. Ayant échoué à créer ladite Cour nationale des comptes par la voie de la révision constitutionnelle, le Gouvernement interrogeait la Cour sur la conduite à tenir. Le problème posé se présentait ainsi comme un strict problème de mise en œuvre de la

²² Cour de justice de l'UEMOA, avis n° 001/2003 du 18 mars 2003 relatif à la création d'une Cour des Comptes au Mali, Rec. 01-2003, pp. 470 et s.

Pour un commentaire, V. E. CHEVALIER, « La déclinaison du principe de primauté dans les ordres juridiques communautaires : l'exemple de l'Union économique et monétaire ouest-africaine », *Cahiers de droit européen*, 2006, n° 3-4, pp. 343 et s.

directive, et la demande d'avis pouvait dès lors être regardée comme une demande d'interprétation des dispositions de l'article 43 du traité constitutif qui prévoient que « *les directives lient tout État membre quant aux résultats à atteindre* ». La question était alors *a priori* de savoir dans quelle mesure cette disposition imposerait ou non des obligations de moyen aux États. Or, plutôt que de répondre à cette question, la Cour de justice a analysé le problème posé comme un strict problème de conflit des normes et y a répondu par l'affirmation de la primauté du droit de l'Union, laquelle n'était guère contestée en l'espèce et se trouvait même être prévue par la Loi fondamentale de l'État malien.

L'avis n° 003/2000 en date du 27 juin 2000 en fournit un autre exemple²³. L'enjeu était ici l'interprétation des dispositions du traité UEMOA relatives à la concurrence – ententes et aides d'État – et la Cour était interrogée sur le point de savoir si, dans les deux matières considérées, les États conservaient une compétence résiduelle leur permettant d'édicter une réglementation. Or, pour asseoir la compétence exclusive de l'Union, et par conséquent exclure toute intervention normative des autorités nationales, les juges communautaires ont jugé nécessaire d'en passer par le rappel de la primauté du droit de l'Union. Le détour est autant surprenant que non nécessaire juridiquement, mais il informe parfaitement de la place prééminente qu'occupe ce principe dans le droit de l'Union, en tant qu'élément structurant et exclusif de la relation entre celui-ci et le droit des États membres.

C'est précisément avec pareille conception que la même Cour a abordé l'affaire *Dewedi*. Comme on l'a vu. Le traitement du problème du présumé manquement à l'obligation de renvoi qui était au centre de cette affaire a été clairement placé sous le prisme de la primauté, avec comme conséquence directe non seulement l'application normative du principe, mais aussi l'auto-érection de la juridiction de l'Union en juridiction suprême : une juridiction exerçant une autorité directe à l'égard des juridictions nationales, y compris de la Cour constitutionnelle, et de leurs décisions (recours contre leurs décisions devant elle) ; s'arrogeant le pouvoir de s'immiscer dans l'appréciation des faits et du contexte national d'une décision du juge interne (constitutionnel en l'espèce) ; et

²³ Cour de Justice de l'UEMOA, avis n°003/2000 du 27 juin 2000, *Demande d'avis de la Commission relative à l'interprétation des articles 88, 89 et 90 du Traité relatifs aux règles de concurrence dans l'Union*, Rec. 01-2002, pp. 111 et s.

finalement faussant la perspective de ce qui aurait dû être un recours en manquement dirigé contre l'État béninois.

Pareille conception verticale de la relation Union/États membres, avec ce qu'elle implique non seulement de posture surplombante et souveraine des institutions de l'Union à l'égard des institutions nationales mais aussi de mise à l'écart des logiques de conciliation, ne pouvait finir que par générer le conflit²⁴.

2. Les ressorts ignorés de la conciliation des primautés : dialogue et coopération

À défaut d'instance supérieure ayant le pouvoir de trancher les conflits entre normes communautaires et normes de droit interne, spécialement constitutionnelles, la conciliation est de l'ordre de la nécessité²⁵. Cette nécessité, bien qu'inscrite dans les textes, a pour arbitres ultimes les juges, chargés qu'ils sont du contrôle de l'application des normes. Il est d'ailleurs intéressant de noter que les outils de cette conciliation se trouvent plus souvent dans les traités constitutifs des Communautés que dans les Constitutions. Il y a là l'indication de ce que cette conciliation est bel et bien une prescription communautaire, qui oblige aussi bien des institutions nationales que des institutions d'intégration elles-mêmes.

Cette prescription est, en règle générale, formellement énoncée en termes d'obligation de coopération. Mais elle s'avère aussi être, de par les mécanismes communautaires qui la concrétisent, le levier d'un dialogue concret et permanent entre les institutions communautaires et les autorités nationales concernées.

Le mécanisme le plus connu à cet égard est celui du renvoi préjudiciel. En effet, sa vocation première, qui est d'œuvrer à une application uniforme du droit communautaire et à une protection effective des particuliers par ce droit, n'implique pas seulement de soumettre les juridictions internes à une obligation de procéder à un tel renvoi dans les cas et les conditions déterminées par les textes. Elle est aussi, comme d'autres expériences telle celle de l'Union européenne le montrent, d'aménager un cadre de dialogue effectif

²⁴ On doit néanmoins reconnaître que dans l'affaire *Dewedi* cette posture de la CJ-UEMOA n'explique pas à elle seule la décision de rébellion rendue par les juges constitutionnels béninois D'autres considérations, tenant à la volonté politique de se défaire des liens d'un contrôle communautaire et international jugé contrariant, notamment en matière de droits de l'homme, n'y étaient à l'évidence pas étrangères.

²⁵ Voir J.-F. AKANDJI-KOMBE : « Droit constitutionnel, droit international et droit européen des droits de l'homme : concurrence, confusion, complémentarité ? », *Droit social*, dossier, n°4/2014, pp. 301 et s.

entre les juges nationaux et la juridiction communautaire. Ce dialogue y revêt d'ailleurs une dimension d'autant plus structurante qu'il procède d'une vision du droit de l'Union comme « *ordre juridique commun* »²⁶, au service duquel se trouve un ordre juridictionnel lui aussi commun auquel participent *ensemble* – et non concurremment – juges nationaux et communautaires. Pour reprendre les propres termes d'un arrêt de la première heure de la Cour de justice européenne, le renvoi préjudiciel tel qu'institué par les traités est un « *cadre très particulier de la coopération judiciaire par laquelle juridiction nationale et Cour de justice, dans l'ordre de leurs compétences propres, sont appelées à contribuer directement et réciproquement à l'élaboration d'une décision en vue d'assurer l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble des États membres* »²⁷. Il suit de là un ensemble de principes et règles contentieuses qui oscillent entre vigilante attention portée à la sauvegarde de l'unité du droit de l'Union et à l'effectivité de la protection offerte aux citoyens, d'une part, et respect de l'autonomie des juridictions nationales dans leurs chefs de compétence propre, d'autre part. Il ne saurait bien entendu être question de rendre compte ici, ni de la dense et foisonnante jurisprudence qui décline et articule ces deux dimensions du renvoi préjudiciel en droit européen, ni de l'apport, considérable, de cette procédure au droit de l'Union et à l'approfondissement des relations entre l'Union et ses États membres ainsi qu'entre ces derniers²⁸. Il suffit ici de constater, avec la doctrine quasi-unanime, que ces résultats incontestablement positifs, l'Union européenne les doit précisément à cette conception coopérative du renvoi préjudiciel²⁹, loin de l'approche strictement pyramidale et injonctive qui a la préférence des juges de l'UEMOA.

À ce premier levier de la coopération, il faut ajouter celui qui découle de l'obligation de coopération loyale des États. Celle-ci est prévue en tant qu'obligation générale aux

²⁶ Cour de justice de l'Union européenne, ass. plén., arrêts *Hongrie c. Parlement et Conseil*, 16 février 2022, aff. C-156/21, point 127 ; et *Pologne c. Parlement et Conseil*, 16 février 2022, aff. C-157/21, point 145.

²⁷ Cour de justice des Communautés européennes, 1^{er} déc. 1965, *Firma G. Schwarze c/Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. n° 16/65.

²⁸ On renvoie sur ce point, dans une littérature particulièrement dense à la très éclairante présentation de la Professeure H. GAUDIN au titre particulièrement évocateur : « Le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne, clé d'un ordre juridique en réseau ? », *Revue générale du droit* on line, 2019, n° 49151. Le lecteur lira aussi avec intérêt interview du juge K. LENAERTS : « La Cour de justice de l'Union européenne, gardienne de l'ordre juridique européen », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2024, n° 140(4), pp. 919 et s.

²⁹ Voir à cet égard la très intéressante analyse de la stratégie jurisprudentielle de la CJUE, R. DEHOUSSE : « L'Europe par le droit : plaidoyer pour une approche contextuelle », *Politique européenne*, 2000/1(1), pp. 63 et s.

articles 7 du traité UEMOA³⁰ et 5 du traité révisé CEDEAO³¹. Ici, comme en droit européen, elle impose à chaque État membre pris en tous ses organes, institutions et démembrements, de prêter son plein concours à la réalisation des objectifs de la Communauté et à l'application des normes communautaires, de même qu'elle lui impose de respecter et de faire respecter le droit communautaire. En toute logique, ces articles 7 et 5 sont à considérer comme le fondement général de la procédure de manquement d'État³². Eu égard au fait que les juridictions nationales en tant qu'organes de l'État font partie des débiteurs de cette obligation, c'est à l'aune de ce principe de coopération loyale que devraient être examinées et traitées les situations dans lesquelles il leur serait reproché d'avoir manqué aux obligations énoncées par les traités, ce qui était précisément le cas dans l'affaire *Dewedi*.

Dans la présente perspective, il importe surtout de relever que, bien qu'elle débouche sur une procédure juridictionnelle en bonne et due forme visant à faire constater le manquement de l'État, la problématique de la coopération loyale conduit, là où ce principe est réellement mis en œuvre, à la mise en place, en amont de la procédure contentieuse, d'un véritable cadre de dialogue entre institutions communautaires et nationales. L'expérience de l'Union européenne est particulièrement instructive à cet égard. On y constate, pour l'essentiel, que ce dialogue a vocation à se nouer au cours de cette phase précontentieuse avec la Commission, dans l'exercice de la mission de surveillance de la bonne application du droit de l'Union confiée à cette dernière³³.

³⁰ Art. 7 : « Les États membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de l'Union en adoptant toutes mesures générales ou particulières, propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité. A cet effet, ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de faire obstacle à l'application du présent Traité et des actes pris pour son application ».

³¹ Art. 5 : « 1. Les États Membres s'engagent à créer les conditions favorables à la réalisation des objectifs de la Communauté ; en particulier à prendre toutes mesures requises pour harmoniser leurs stratégies et politiques et à s'abstenir d'entreprendre toute action susceptible d'en compromettre la réalisation.
2. Chaque État Membre s'engage à prendre toutes mesures appropriées conformément à ses procédures constitutionnelles, pour assurer la promulgation et la diffusion des textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'application des dispositions du présent Traité.
3. Chaque État Membre s'engage à honorer ses obligations aux termes du présent Traité et à respecter les décisions et les règlements de la Communauté ».

³² Tel est d'ailleurs le cas dans le droit de l'Union européenne. Voir not. M. BLANQUET, « Les États membres de l'Union européenne se définissent-ils par une/leur identité européenne ? », *Revue générale du droit*, Chronique de droit de l'Union, 2021 ; et L. MELONI, « Le principe de coopération loyale comme outil dynamique de l'unité dans l'Union », *Annuaire de Droit de l'Union européenne*, 2017, pp. 243-261.

³³ Sur la position de la Commission relativement à ce dialogue, voir par ex. COMMISSION EUROPEENNE, *Communication sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du traité CE*, Journal officiel de l'Union européenne du 24 av. 2004, n° C101, p. 4.

Procédures de notification de projets de décisions ou de décisions nationales par les États, procédures de plainte par les particuliers ou par les entreprises, et procédures d'enquêtes diligentées par la Commission sont alors autant d'occasions d'échanges avec les autorités et institutions nationales. Il y a lieu de d'observer que ces échanges sont gouvernés par des considérations non seulement de droit, mais aussi d'opportunité politique et diplomatique³⁴. Même l'appréciation par la Commission de la saisine de la Cour de justice au terme de ce dialogue est tributaire de telles considérations de politique juridique prenant en compte l'intérêt global de la Communauté. Ainsi s'explique, au cours des premières décennies de l'intégration, la politique de retenue pratiquée par l'Exécutif européen quant à l'activation des mécanismes juridictionnels pour les questions jugées particulièrement sensibles. Tel a été spécifiquement le cas en ce qui concerne les manquements d'origine judiciaire. La Commission ne s'est résolue à saisir la Cour de justice de ce type de manquement imputable à une juridiction suprême nationale qu'en 2008, soit plus de 40 ans après l'arrêt *Costa c. ENEL*, à raison d'une décision d'une juridiction suprême nationale³⁵. Et il faudra attendre 10 ans de plus pour que la Cour de justice de l'Union européenne en vienne à condamner un État, la France en l'occurrence, à raison de ce que sa juridiction suprême de l'ordre administratif, le Conseil d'État, a manqué à l'obligation de renvoi préjudiciel³⁶. Quand on sait la longue résistance des Cours suprêmes nationales, spécialement du Conseil d'État français qui avait développé à l'appui de son refus de renvoyer une véritable théorie – dite théorie de l'acte clair³⁷ – et qui dans sa jurisprudence ultérieure n'a admis la primauté du droit communautaire qu'assujettie à la Constitution française³⁸, on mesure le poids des considérations de politique juridique évoquées plus haut dans les appréciations tant de la Commission que de la Cour de justice européennes. Dans le même sens et s'agissant des relations avec les

³⁴ Denys SIMON, « Les sanctions en cas de violation patente du droit de l'Union : le retour du refoulé ou de l'irréductible diplomatique ? », *Europe*, nov. 2010, pp. 1 et s.

³⁵ Il s'agissait en l'espèce du Tribunal suprême espagnol : Cour de justice des Communautés européennes, 12 nov. 2009, *Commission c/ Espagne*, aff. C-154/08.

³⁶ Cour de justice de l'Union européenne, 4 oct. 2018, *Commission c. France*, aff. C-416/17. Cette condamnation sera suivie en 2024 de celle du Royaume-Uni pour un manquement similaire. Voir Cour de justice de l'Union européenne, 14 mars 2024, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. C-516/22. Voir sur ces évolutions l'intéressante interview du juge K. LENAERTS : « La Cour de justice de l'Union européenne, gardienne de l'ordre juridique européen », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2024, n° 140(4), pp. 919 et s.

³⁷ Théorie dont l'origine remonte à un arrêt de 1964, soit l'année même où est rendu par la CJCE son arrêt *Costa c. ENEL* : Conseil d'État (français), 19 juin 1964, *Société des pétroles Shell-Berre*, n° 47.007.

³⁸ Arrêt *Sarran* du Conseil d'État (français), assemblée, 30 oct. 1998, n° 200286 et 200287.

Cours constitutionnelles, on se bornera à rappeler que la première plus grande remise en cause de la primauté du droit des Communautés européennes au nom du respect des principes constitutionnels par une d'elles, à savoir la Cour constitutionnelle allemande avec ses fameuses décisions « So Lange »³⁹, non seulement n'a donné lieu à aucun recours en manquement mais a été à l'origine d'une évolution substantielle, non pas du droit national mais du droit communautaire⁴⁰.

Comme on le voit, ce second mécanisme de coopération, tout en étant lié dans sa mise en œuvre au principe de primauté comme la première, ouvre des perspectives autrement plus larges⁴¹ et moins mécaniques, propres à prévenir les conflits ou leur cristallisation et à en atténuer la force. Cela ne signifie pas que la primauté soit ignorée, mais qu'elle s'inscrit nécessairement dans une *politique juridique et jurisprudentielle* d'ensemble qui, seule, peut favoriser son efficacité à terme moyennant une appropriation par les juridictions nationales, en ce compris les juridictions constitutionnelles.

Enfin, on ne saurait passer sous silence un troisième levier de la coopération qui, pour être non formalisée, du moins à l'origine au sein de l'Union européenne, n'en est pas moins fondamental, et qu'on peine à apercevoir au sein des Communautés ouest-africaines et africaines. Ce levier, à défaut d'une identification autonome précise, est à rattacher au « dialogue des juges ». Il en forme en tout cas une modalité. Il s'agit d'une pratique, initiée très tôt par la Cour de justice européenne, consistant à organiser des rencontres périodiques et régulières entre celle-ci et les membres des juridictions suprêmes des États membres. L'objet principal de ces rencontres, à la convivialité feutrée mais légendaire, est de donner l'occasion à chacun de présenter sa jurisprudence et ses préoccupations juridictionnelles, et de susciter des regards croisés sur les jurisprudences des uns et des autres. Elles (les rencontres) permettent ainsi aux participants d'œuvrer à une compréhension mutuelle de leurs jurisprudences respectives, ainsi que des contextes dans lesquels ces jurisprudences sont élaborées. Cette pratique, qui est aussi partagée par la Cour européenne des droits de l'homme⁴², présente le grand avantage de donner chair

³⁹ Voir en ce qui concerne cette résistance et les autres, L. BURGORGUE-LARSEN : « Les résistances des états de droit », in *De la Communauté de droit vers l'Union de droit*, LGDJ, 2000, pp.423 et s.

⁴⁰ Voir *infra*, sur la spécificité de la position du juge constitutionnel.

⁴¹ On notera que ces perspectives sont encore plus larges aujourd'hui parce que plus coopératives, soumettant, dans la version en vigueur de l'article 4, §3 du traité de l'Union européenne, à égalité États membres et institutions de l'Union européenne à l'obligation de coopération loyale.

⁴² Sur les différentes interactions de ce type qui ont cours en Europe, v. J.-F. AKANDJI-KOMBE, *op. cit.*

et crédibilité aux principes rappelés plus haut, et notamment à l'idée d'une co-construction du droit communautaire. Il n'est pas douteux qu'elle a permis le développement chez ces juges d'un sentiment d'appartenance à une même communauté juridique, lequel sentiment n'est sans doute pas étranger aux changements d'attitude des juridictions nationales à l'égard du droit de l'Union et à la réduction corrélative des poches de résistance, spécialement à l'égard de la primauté de ce droit. On ne peut pas non plus exclure que les solutions adoptées aux plans internes pour l'aménagement de cette primauté aient été aussi des produits de cette co-construction. En définitive, le meilleur indicateur de la réussite de ces rencontres est leur institutionnalisation,⁴³ opérée avec le traité de Lisbonne, à travers son article 255. L'organe ainsi institué est un comité d'experts composé, outre d'anciens juges de la Cour de justice et du tribunal de l'Union européenne, de sept personnalités provenant des juridictions suprêmes et constitutionnelles des États membres.

Aucun des mécanismes de dialogue et de coopération évoqués ne manque à l'arsenal juridique et politique des Communautés ouest-africaines ou africaines. Il reste seulement à les mettre en œuvre, en y intégrant les particularismes tenant aux relations avec la sphère constitutionnelle des États membres.

B. De la prise en compte souhaitable de la spécificité de la matière et des juridictions constitutionnelles

C'est un fait que dans la plupart des systèmes juridiques nationaux, spécialement ceux de la plupart des États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA, les juridictions constitutionnelles se distinguent par un statut à part qui les place hors des ordres juridictionnels ordinaires. Mais, même dans les États où le contentieux de constitutionnalité est attribué à une Cour suprême participant d'un tel ordre, la matière constitutionnelle n'obéit pas moins à un régime spécial⁴⁴. On se trouve ici et dans tous les cas au point névralgique des rapports de système, déterminant non seulement pour la

⁴³ On y ajoutera l'ouverture aux citoyens – et l'engouement du public – à travers notamment l'organisation de visites physiques de l'institution, la communication active sur les réseaux sociaux sur l'organisation et l'activité de l'institution et, plus récemment, l'accès du public aux audiences de la Cour en « streaming live ». Voir not. K. LENAERTS (interview), *op. cit.*

⁴⁴ Sur ces questions, voir M. KAMTO et J. MATRINGE, *Droit constitutionnel des États africains*, Ed. A. Pedone, 2024, spécialement la 4^e partie consacrée à la justice constitutionnelle, pp. 779 et s. ; ainsi que, pour l'espace africain francophone, P. MASSINA : « Le juge constitutionnel africain francophone : entre politique et droit », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 111, 2017, pp. 641 et s.

survie et le développement des Communautés, mais aussi pour les projets qui ont pour finalité la consolidation des États existants. Point névralgique parce que les difficultés y seront assez logiquement exaspérées par les considérations fondamentales de souveraineté et de légitimité. Et elles le seront d'autant plus que la problématique constitutionnelle dans cet espace de l'Afrique de l'Ouest est aussi inscrite dans la dynamique de l'intégration, et qu'il en résulte des éléments essentiels de droit communautaire. Autant de données qui signalent la question constitutionnelle comme question d'une particulière complexité, imposant de rechercher des voies de solution juridique qui, tout en tirant partie des expériences étrangères, ne peuvent être que spécifiques.

1. Saisir la spécificité-complexité du rapport de la Constitution et du juge constitutionnel au droit communautaire

L'on en conviendra aisément, parmi les sources du droit interne prises dans leur rapport au droit communautaire, le critère juridique distinctif le plus caractéristique de la Constitution a été et reste assurément son caractère *d'acte-fondement*. La définition qu'en proposait H. Kelsen au début du siècle dernier reste à cet égard conforme aux réalités de notre temps. En effet, même aujourd'hui, c'est encore la Constitution qui, seule, renferme « *l'idée de principe suprême déterminant l'ordre étatique tout entier et l'essence de la communauté constituée par cet ordre* » et, en tant que « *fondement de l'État, elle est (et reste) la norme qui règle l'élaboration des lois, des normes générales en exécution desquelles s'exerce l'activité des organes étatiques* »⁴⁵.

De cela il se déduit logiquement que la position du juge constitutionnel n'est guère comparable, sous ce rapport, à celle des autres juges dans l'État : ce juge est le *gardien d'un ordre juridique*, chargé de la préservation de l'existence et de la cohérence globale dudit ordre. Cette position n'est pas pour autant réductible strictement à celle du juge communautaire, bien que ce dernier remplisse la même fonction dans son ordre juridique de référence. La raison se trouve précisément dans ce statut de la Constitution. Il s'en déduit que, toute entreprise d'intégration ayant nécessairement pour socle premier la Loi

⁴⁵ H. KELSEN, *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, Paris, Giard, 1928, §2. Voir aussi P. BRUNET : « La constitutionnalisation des valeurs par le droit », in S. HENNETTE-VAUCHEZ et J.-M. SOREL, *Les droits de l'homme ont-ils constitutionnalisés le monde ?*, De Boeck, 2011, pp. 245 et s.

fondamentale de l'État, le juge de cette Loi fondamentale a aussi à voir avec le droit communautaire, du moins quant à son fondement pour l'État.

L'antériorité fondatrice de la Constitution par rapport au droit communautaire est ainsi un fait structurant dans toute entreprise d'intégration ; et un fait qui ne saurait rester sans conséquence dans les constructions juridiques.

Du reste, à observer les autres processus d'intégration à travers le monde, ce fait se trouve dûment pris en compte dans l'affirmation même du principe de primauté. Il l'est précisément par ceci, sur lequel on n'insiste pas assez à notre avis, que la primauté, loin de postuler une souveraineté de l'organisation intégrée à l'égal de celle des États, exprime plus sobrement, comme relevé plus haut⁴⁶, le *besoin d'une autonomie fonctionnelle*⁴⁷ ; autonomie sans laquelle les finalités de l'organisation n'ont guère de chance de se réaliser. En d'autres termes, la primauté ainsi affirmée n'est qu'un caractère induit par la *nécessité* d'atteindre les objectifs que, d'un commun accord, les États ont convenu entre eux de poursuivre à travers la Communauté ou l'Union et elle se limite à cela. Elle ne saurait par conséquent être regardée comme remise en cause ni de la souveraineté desdits États entendue comme compétence de la compétence, ni de leur existence.

Rapporté au contexte africain, et spécifiquement dans celui de l'Afrique de l'Ouest, cela signifie qu'en instituant la CEDEAO ou l'UEMOA et en prévoyant expressément, s'agissant de l'UEMOA, la primauté des normes communautaires, les États membres n'ont nullement entendu se fondre dans ces nouvelles organisations. Des éléments de texte ne manquent d'ailleurs pas pour en témoigner. On peut ainsi mentionner le fait que

⁴⁶ Voir *supra*.

⁴⁷ C'est, du reste, ainsi que la primauté du droit de l'Union européenne est appréciée par certaines juridictions constitutionnelles des États membres, dont le Tribunal constitutionnel espagnol. Pour celle-ci, en effet, « Cette primauté (*primacia*) ne se présente pas comme hiérarchique, mais comme une « exigence existentielle » de ce droit, afin de parvenir, en pratique, à un effet direct et à une application uniforme dans tous les États ». Et le Tribunal d'ajouter : « Primauté (*primacia*) et suprématie (*supremacia*) sont des catégories qui se développent dans des ordres différents. (. . .) La primauté (*primacia*) n'est pas nécessairement fondée sur la hiérarchie, elle [peut reposer] sur la distinction entre les domaines d'application des différences normes, en principe valables mais parmi lesquelles une ou plusieurs ont toutefois, pour différences raisons, la capacité d'en écarter d'autres en vertu de leur application préférentielle ou prédominance. (. . .) La suprématie (*supremacia*) de la Constitution est donc compatible avec des régimes d'application qui donnent la préférence à l'application de normes d'un ordre différent de l'ordre national, pourvu que la Constitution elle-même l'ait décidé ainsi ». Cf. Trib. const. espagnol, déc. DTC 1/2004, 13 déc. 2004, 11.3) § 3 et 11.4) § 4. Cité par A. PETERS : « Par-delà la hiérarchie des ordres juridiques. Le pluralisme ordonné vu d'Allemagne », in B. BONNET, *Traité des rapports entre ordres juridiques*, LGDJ, 2016, pp. 1633-1634.

les États demeurent, en tant que tels, destinataires de la plupart des obligations découlant des deux traités communautaires⁴⁸ et que, pour la mise en œuvre de ces obligations, il est requis le respect par les institutions communautaires de *l'autonomie constitutionnelle* des États membres⁴⁹. Milite aussi dans le même sens le fait que l'intention des États membres en créant ces organisations, notamment la CEDEAO, était et demeure de procéder à « *la mise en commun partielle et progressive de leur souveraineté nationale au profit de la Communauté* »⁵⁰. Il n'y a rien, jusqu'à la formulation même du principe de primauté à l'article 6 du traité UEMOA, qui peut suggérer, à rebours de certaine idée répandue, un exceptionnalisme constitutionnel dans le cadre communautaire. Il suffit de lire les dispositions dudit article 6 pour s'en apercevoir : « *Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* »⁵¹. Le doute est raisonnablement permis, vu cette formulation, quant à la volonté des États membres de soumettre la norme constitutionnelle au droit communautaire.

Pour autant, ces éléments ne renseignent que partiellement sur la complexité et le caractère contrasté des dynamiques politico-juridiques globales à l'œuvre dans l'espace ouest-africain, et qui engagent le devenir des relations entre les États au niveau constitutionnel et les Communautés. Il importe ainsi de prendre en compte, d'un côté, le fait que logiques de souveraineté (de l'État) et d'intégration y apparaissent poussées à leur plus haut degré de contradiction et, de l'autre, une tendance marquée à faire du droit constitutionnel un droit commun partagé entre les ordres communautaires et les ordres juridiques étatiques.

⁴⁸ Voir en sens, par exemple, l'article 5 du traité révisé de la CEDEAO, intitulé « *Engagement général* », et l'article 7 du traité UEMOA, siège de l'obligation générale de mise en œuvre du droit de l'Union.

⁴⁹ Pour exemple : 1) Art. 5, § 2 du traité révisé CEDEAO : « *Chaque État Membre s'engage à prendre toutes mesures appropriées, conformément à ses procédures constitutionnelles, pour assurer la promulgation et la diffusion des textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'application des dispositions du présent Traité* » ; 2) Art. 5 du traité UEMOA : « *Dans l'exercice des pouvoirs normatifs que le présent Traité leur attribue et dans la mesure compatible avec les objectifs de celui-ci, les organes de l'Union favorisent l'édition de prescriptions minimales et de réglementations-cadres qu'il appartient aux États membres de compléter en tant que de besoin, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ».

⁵⁰ Préambule du traité révisé. Souligné par nous.

⁵¹ Souligné par nous.

S'agissant des logiques qui s'affrontent, force est de constater que la première est fondamentalement stato-centriste, portée à une forme de sublimation de l'État et de sa souveraineté. Le fait est que, forme politico-juridique adoptée – d'aucuns diront imposée – au moment des indépendances, à la fois pour la construction (tâtonnante) d'un collectif national et pour la participation aux relations internationales⁵², l'institution étatique fait l'objet d'un véritable culte. La priorité des priorités est et reste son enracinement, qui a pour corollaire une affirmation sourcilleuse de sa souveraineté. La vigueur de cette affirmation dans les relations internationales, vis-à-vis des autres États et des organisations internationales, ne s'est guère émoussée avec le temps, comme le montre l'actualité. Or, à cette dimension internationale est venue s'ajouter, avec les mouvements de démocratisation amorcés à l'aube des années 1990, une dimension interne consistant dans l'exaltation de la souveraineté *dans* l'État. Conséquence de ce dernier mouvement, on a vu fleurir dans les Constitutions africaines, non seulement la consécration de ce que le pouvoir appartiendrait au peuple⁵³, mais aussi et surtout l'affirmation des droits fondamentaux comme partie intégrante de cette « nouvelle » souveraineté, avec le juge constitutionnel comme garant ultime. Le constitutionnalisme démocratique est ainsi venu consolider cette première logique étatiste et de souverainisme national, renforçant par là-même la position éminente de la Constitution et du juge constitutionnel. Il en ira à plus forte raison ainsi lorsque, comme c'est le cas au Bénin, le juge constitutionnel s'emploie à faire de ces éléments du constitutionnalisme démocratique le noyau dur de l'identité constitutionnelle de l'État⁵⁴.

Il est un fait que cette première logique vient percuter une autre, tout aussi fondamentale : il s'agit du panafricanisme entendu comme projet d'unification africaine par le dépassement des États. Or, c'est précisément dans cette perspective, en tant qu'étapes vers cet ultime horizon, qu'ont été créées les différentes organisations sous-régionales

⁵² Construction tâtonnante en pratique mais aussi du point de vue théorique. Voir not. I. SURUN, « Introduction. Trajectoires historiques des souverainetés africaines au XIXe siècle », *Revue d'histoire du XIXe siècle* [En ligne], 59, 2019, mis en ligne le 01 janvier 2023, <http://journals.openedition.org/rh19/6559>.

⁵³ Antienne reprise dans pratiquement toutes les Constitutions de la zone.

⁵⁴ Voir C. DE SOUZA, *Les nouveaux pouvoirs du juge constitutionnel béninois à la lumière d'une approche comparatiste. Contribution à la théorie du contentieux constitutionnel*, Thèse, Univ. Paris-Saclay, 2024, 449p ; F.J. AIVO : « La Cour constitutionnelle du Bénin », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 47, avril 2015, pp.99 et s. ; E.M. NGANGO YOUNBI, et R. NGANDO SANDJE : « Existe-t-il une identité constitutionnelle africaine ? » *RDP*, Sept. 2021(5), pp. 1315 et s.

d'intégration régionales au lendemain des indépendances, dont la CEDEAO et l'UEMOA⁵⁵. La spécificité (ouest)-africaine tient sans doute en ceci que ce mouvement se déploie en même temps que le premier, centré sur l'État et sa souveraineté.

On ne peut nier que ces mouvements offrent, à première vue, l'apparence d'une contradiction majeure, voire irréductible. Mais on ne peut pas non plus ignorer les points de liaison qui ont émergé au fil du temps entre les deux termes de cette contradiction et qui touchent précisément au noyau même de la Constitution. Car le processus que le traité CEDEAO désigne comme « *mise en commun partielle et progressive de leur souveraineté* »⁵⁶ par les États membres comporte dorénavant, à la différence d'autres entreprises d'intégration, des dimensions qui relèvent proprement, clairement, du constitutionnalisme. Il s'agit de la garantie des droits fondamentaux et de la garantie démocratique.

Pour n'être pas exceptionnelle au sein des dynamiques d'intégration, la première des garanties, celle qui se rapporte aux droits humains, est dorénavant solidement enracinée et singulièrement développée. Elle repose, comme on sait, sur un double fondement. Le premier consiste dans l'obligation pour la Communauté elle-même ou pour l'Union de respecter ces droits. Cette obligation a été introduite, s'agissant de la CEDEAO, dès le traité révisé de 1993 dit traité d'Abuja⁵⁷ et, pour ce qui concerne l'UEMOA, dès le traité constitutif de 1994⁵⁸. Le deuxième fondement, propre à la CEDEAO et qui résulte du protocole additionnel du 19 janvier 2005⁵⁹, consiste quant à lui en une compétence générale attribuée à la Cour de justice de la Communauté pour la protection des droits de

⁵⁵ Pour une histoire des intégrations régionales dans la perspective panafricaine, voir not. S. K. B. ASANTE et D. CHANAIWA : « Le panafricanisme et l'intégration régionale », in Comité scientifique international pour la rédaction d'une Histoire générale de l'Afrique, A. A. MAZRUI et C. WONDJI (Dir.), *Histoire générale de l'Afrique, VIII: L'Afrique depuis 1935*, éd. UNESCO, 1993, chap. 24, pp. 757 et s.

⁵⁶ *Op. cit.*, préambule du traité révisé de la CEDEAO.

⁵⁷ Art. 4 (Principes fondamentaux) : « *Les Hautes Parties contractantes, dans la poursuite des objectifs énoncés à l'article 3 du présent traité, affirment et déclarent solennellement leur adhésion aux principes fondamentaux suivants : (...) g) respect, promotion et protection des droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* ».

⁵⁸ Art. 3 : « *L'Union respecte dans son action les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981* ».

⁵⁹ Protocole additionnel (A/SP.1/01/05) portant amendement du préambule, des articles 1^{er}, 2, 9, 22 et 30 du protocole A/P1/7/91 relatif à la cour de justice de la communauté, ainsi que de l'article 4 paragraphe 1 de la version anglaise dudit protocole.

l'homme dans les États membres⁶⁰. Sur ces bases, les juridictions communautaires ont développé une jurisprudence aussi fournie que diversifiée⁶¹, établissant les Communautés comme instances – concurrentes – de protection effective des valeurs cardinales sur lesquels se fonde chaque ordre constitutionnel des États membres.

La deuxième branche de cette garantie communautaire, à savoir la garantie démocratique, s'est développée peu à peu, avec des fortunes diverses mais de manière unique, sur la base du Protocole CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance adopté à Dakar en 2001⁶². Elle est sans aucun doute la plus remarquable, non seulement en ce qu'elle est propre à l'espace de l'Afrique de l'Ouest et à la CEDEAO⁶³, mais aussi du fait qu'elle introduit de plain-pied le droit communautaire dans le champ constitutionnel, à travers des principes précisément dénommés « principes de convergence constitutionnelle » par le Protocole lui-même⁶⁴.

Les éléments du contexte juridico-politique ouest-africain qui viennent d'être rappelés sont certes épars et à bien des égards indécis. Ils n'en offrent pas moins des potentialités susceptibles d'être exploitées dans une perspective de réconciliation des ordres juridiques ou, si l'on préfère, d'ordonnement positif de ceux-ci.

2. Gérer la spécificité-complexité du rapport de la Constitution et du juge constitutionnel au droit communautaire

L'idéal pour résoudre ou, à tout le moins, réduire les difficultés qui se présentent entre l'ordre communautaire et les ordres constitutionnels des États membres serait assurément

⁶⁰ Art. 9, § 4 : « La Cour est compétente pour connaître des cas de violation des droits de l'Homme dans tout État membre ».

⁶¹ Voir spécialement à ce propos l'excellent ouvrage d'A. SALL, *Le contentieux de la violation des droits de l'homme devant la cour de justice de la CEDEAO*, L'Harmattan, 2019 ; voir aussi A.-S. EKO MENGUE : « L'office du juge communautaire en matière de protection des droits fondamentaux en Afrique », *Revue internationale de droit comparé*, 2022, n° 4, pp. 887 et s.

⁶² Protocole additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

⁶³ A noter que le projet d'un protocole en la matière pour l'Afrique centrale n'en est qu'à ses balbutiements.

⁶⁴ Pour une vue approfondie de la question, voir BACHIROU AMADOU ADAMOU, *Le constitutionnalisme à l'épreuve de l'intégration dans l'espace CEDEAO : contribution à l'étude de la protection des droits fondamentaux depuis « l'ouverture démocratique » en Afrique*, Thèse, Université de Toulon et Université Abdou Moumouni, 2018. Voir aussi S. MEDARD KIENOU : « L'incidence du droit régional africain sur le droit constitutionnel des États francophones d'Afrique de l'ouest ». *RFDC*, 2017/110(2), pp. 413 et s. ; M.F. DIOP : « Les sanctions juridictionnelles aux violations de l'ordre constitutionnel dans l'espace CEDEAO ». *RFDC*, 2023/134(2), pp. 265 et s. ; A.K. SAIDOU : « Saisir l'ordre constitutionnel par les instruments : la politique de démocratie de la CEDEAO », *Afrique contemporaine*, 2024 n° 278(2), pp. 267 et s.

que le droit positif comporte des règles ou des méthodes et mécanismes de résolution des conflits. La réalité est cependant, non seulement qu'il n'en existe point *a priori*, mais aussi que la question reste en tout état de cause posée de savoir dans lequel des ordres juridiques pourrait valablement être érigés de tels outils.

On fait souvent valoir que ceux-ci existent dans le cadre de l'Union européenne et qu'il suffirait de s'en inspirer. En avançant cela, on songe à certains mécanismes juridictionnels d'évitement du conflit, tel que le principe d'équivalence de protection en matière de droits fondamentaux⁶⁵, ou encore à la technique consistant à fixer dans les Constitutions des États membres des bases spécifiques à la participation de ces derniers à la Communauté et à l'autorité des normes communautaires en droit interne⁶⁶. Mais, bien que ces expériences soient des plus intéressantes, on ne doit pas oublier que les solutions évoquées ne sont pas de génération spontanée, qu'elles ne se sont imposées qu'au fil du temps et des crises moyennant la bonne volonté et avec la coopération des parties-prenantes et, enfin, qu'elles comportent encore des angles morts.

Au demeurant, les solutions positives dégagées ici ou là en l'absence de prescriptions textuelles sont, en tout état de cause, moins significatives en elles-mêmes que par les principes qu'elles mettent en œuvre ou par les prémisses à partir desquelles elles sont construites. Car ce qu'on constate en parcourant ces solutions, c'est que l'esprit des textes et la téléologie judiciaire jouent dans leur élaboration un rôle plus déterminant que les dispositions techniques. La recherche de la conciliation entre ordre communautaire et ordres constitutionnels nationaux appelle ainsi à une certaine démarche juridique qui privilégie les buts plutôt que les moyens, et qui ramène à ces buts les éléments d'une méthodologie juridique propre à « concilier l'inconciliable »⁶⁷.

Parmi ces éléments il y a, à n'en pas douter, la perception que le juge a de l'état du droit. Tant il est vrai que la conciliation des ordres communautaire et constitutionnel sera d'autant plus à portée que le juge acceptera de jeter un regard réaliste sur l'état du droit

⁶⁵ F. MALHIÈRE : « Le contrôle de l'équivalence des protections des droits fondamentaux : les juges et les rapports de systèmes », *Revue de Droit public*, 2013/6, pp. 1523 et s.

⁶⁶ Voir not. B. BONNET : « Les rapports entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne, de l'art de l'accommodement raisonnable », *Titre VII*, n° 2, av. 2019.

⁶⁷ Selon l'heureuse formule d'A. LEVADE : « Identité constitutionnelle et exigence existentielle : comment concilier l'inconciliable ? », in *L'Union européenne, Union de droit, Union des droits, Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Paris, Pedone, 2010, p. 109 s.

tel qu'il se présente aujourd'hui, autrement dit lorsqu'il admettra la très grande complexité du droit en son état actuel, fruit de la démultiplication des instances de production et d'application des normes (national, international, régional, sous-régional, etc.). Aborder ainsi les rapports entre systèmes de droit selon une logique de réseaux est loin d'être neutre. A minima elle emporte le choix des outils juridiques propres à repérer et à rendre compte des multiples liens qui attachent les systèmes normatifs les uns aux autres. À cet égard, on ne peut que souscrire à l'observation de Jean-Paul Jacqué selon laquelle, face à ce qu'il désigne comme des « *rapports (devenus) complexes entre systèmes* », « *une vision fondée sur la hiérarchie, celle de la pyramide kelsenienne, ne permet pas aujourd'hui de rendre compte de la réalité si ce n'est au prix d'une analyse terriblement réductrice* »⁶⁸.

L'expérience de l'Union européenne enseigne par ailleurs – deuxième élément de cette approche juridique – que, plus encore en matière constitutionnelle qu'à l'égard des autres normes internes, la conciliation ne peut être espérée que moyennant la conquête de la confiance du juge constitutionnel par le juge communautaire. Il en ressort aussi que cette confiance passe par la marque d'un franc respect à l'égard de cette juridiction interne et de son domaine d'intervention, à tout le moins du noyau de celui-ci. C'est ainsi que peut se comprendre le fait que la Cour de justice de l'Union européenne se soit pendant plusieurs décennies astreinte à une remarquable retenue face à des juridictions constitutionnelles qui, pourtant, remettaient en cause la primauté du droit de l'Union de manière catégorique⁶⁹, là où la Cour de justice de l'UEMOA n'aurait guère hésité à opposer la primauté du droit communautaire⁷⁰. Le cas, bien connu, des rapports avec la Cour constitutionnelle allemande⁷¹, spécialement avec ses arrêts *So Lange*, est à cet égard particulièrement instructif. On rappellera qu'au refus de cette juridiction nationale de reconnaître, dans l'ordre interne, la primauté de normes européennes qui s'avèreraient

⁶⁸ J.P. JAQUE : « Droit constitutionnel national, Droit communautaire, CEDH, Charte des Nations Unies : l'instabilité des rapports de système entre ordres juridiques », *RFDC*, n° 69/2007, p. 3.

⁶⁹ Voir not. L. BURGORGUE-LARSEN : « Les résistances des États de droit », in *De la Communauté de droit vers l'Union de droit*, LGDJ, 2000, pp.423 et s. ; S. BESSON : « Conflits Constitutionnels en Europe : Une lecture de l'Affaire C-285/98, Tanja Kreil c. République fédérale d'Allemagne ». *AJP / AJA : Aktuelle Juristische Praxis / Pratique Juridique Actuelle*, 2000, 9 (10), pp.563 et s.

⁷⁰ Voir *supra*.

⁷¹ Voir not., G. GREGOIRE : « L'économie de Karlsruhe. L'intégration européenne à l'épreuve du juge constitutionnel allemand », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021, 2490-2491(5), pp. 5-96 ; M. WENDEL : « La Cour constitutionnelle fédérale allemande et l'intégration européenne », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2013, n° 28-2012, pp. 627 et s.

contraires aux droits fondamentaux garantis par la Loi fondamentale (faute pour le droit européen de protéger ces droits), les juges communautaires, plutôt que de s'empresser de constater un quelconque manquement au droit européen, se sont plutôt employés à combler la lacune constatée⁷². C'est ainsi, comme on sait, que la protection des droits fondamentaux s'est imposée, via la jurisprudence puis à travers les textes, comme exigence du droit de l'Union européenne. De la même manière, la réponse imaginée par la Cour de justice de l'Union européenne aux préventions des juridictions constitutionnelles des États membres à l'égard de la primauté du droit de l'Union fondées sur la protection de la structure constitutionnelle des États ou de leur identité constitutionnelle⁷³ a consisté d'abord en l'intégration au droit communautaire de l'obligation de respecter ladite identité, en tant qu'exigence de droit européen s'imposant aux institutions communautaires⁷⁴.

Enfin, dernier élément, tiré aussi de l'expérience de l'Union européenne : l'extraordinaire capacité démontrée par le système de cette organisation à surmonter les conflits tient également à une certaine conception des systèmes nationaux et européens, comme systèmes non pas antagoniques mais intimement imbriqués. Ainsi que le souligne la Cour de justice européenne, « *Le droit de l'Union repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée* »⁷⁵. La vision ainsi proposée – et pratiquée – par cette instance européenne explique sans doute pour une part importante l'évolution des Cours constitutionnelles nationales vers des positions plus conciliantes à l'égard de l'ordre juridique de l'Union.

Pareilles conceptions ne sont assurément pas hors de portée des juridictions communautaires et constitutionnelles de l'espace ouest-africain. Elles seraient ici aussi la conséquence positive à tirer de ce que, pour chaque État, le droit communautaire, tout

⁷² Voir not. S. LECLERC, J.-F. AKANDJI-KOMBE, M.-J. REDOR-FICHOT, *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Éditions Bruylant, 1999.

⁷³ Voir not. J.-D. MOUTON, « Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne », in *L'Union européenne, Union de droit, Union des droits, Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Paris, Pedone, 2010, p. 145 s. ; ainsi que S. TEWELEIT : « Retour sur l'Identitätskontrolle du Bundesverfassungsgericht », *RDJ*, 2018/3, pp. 865 et s. ; E. DUBOUT : « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France : une supra-constitutionnalité ? » *RFDC*, n° 83(3)/2010, pp. 451 et s.

⁷⁴ On signalera sur ce sujet, d'une manière générale, L. BURGORGUE-LARSEN (Dir.), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Ed. A. Pedone, 2011.

⁷⁵ CJUE, Gde Ch., 25 juillet 2018, 2 espèces, *L.M.*, n° C-216/18 PPU ; et *M.L.*, n° C-220/18 PPU.

comme la Constitution nationale, procède de la volonté d'un même État et que, partant, les deux devraient être réputés poursuivre des objectifs qui se consolident mutuellement. Mais il y a mieux encore. Cette idée d'un droit commun et d'une souveraineté partagée trouve dans les traités UEMOA et CEDEAO un socle plus solide encore qu'en droit européen, avec les dispositions évoquées plus haut relativement à la protection des droits fondamentaux et aux garanties démocratiques⁷⁶. Il n'y a guère mieux, pour incarner pareille idée, que l'inscription du principe et de règles de convergence constitutionnelle en matière de droits humains et de démocratie directement dans le droit communautaire. Plutôt que de considérer les dispositions de convergence constitutionnelle au plan communautaire comme antinomiques des dispositions formellement constitutionnelles, ne devrait-on pas y voir un prolongement des Constitutions des États membres ? Le reste ne serait alors qu'affaire d'élaboration juridique, avec ce que cela emporte de convocation des dispositions, méthodes et techniques appropriées.

En définitive, et loin de ce que montre l'état actuel des jurisprudences communautaires et constitutionnelles dans l'espace de l'Afrique de l'Ouest, le conflit entre droit communautaire et droits des États membres n'est en rien une fatalité. Les outils pour construire des relations apaisées ne manquent pas. Pas plus que des volontés de s'y atteler. Mais peut-être faudrait-il, pour y parvenir, que les juges se conçoivent (enfin) comme continuateurs et concrétisateurs des constructions politiques complexes que les États ont décidé d'instituer et qu'ils prennent au sérieux, dans l'ordre du droit, les objectifs qu'ils assignent aux dites constructions. C'est la conscience de cette mission qu'exprimait le juge sénégalais Idrissa Sow, en des termes qui méritent d'être rappelés : « *[Le juge national] se trouve au carrefour des ordres juridiques nationaux et communautaire et doit désormais assumer les exigences de cette pluralité juridique qui l'oblige à garantir la cohérence globale du système par une application harmonieuse des règles issues de ces différents foyers normatifs. (...) Nous ne devons pas nous dissimuler les difficultés qui se dressent devant une application optimale des règles communautaires. (...) Deux impératifs doivent à cet égard être satisfaits. D'une part, une plus grande intériorisation de ces règles supra nationales par les acteurs nationaux. D'autre part et surtout, il faut*

⁷⁶ Voir *supra*.

garder à l'esprit que le droit de l'intégration et sa déclinaison judiciaire ne peuvent s'épanouir qu'avec la multiplication des échanges de toutes sortes »⁷⁷.

L'espoir est encore permis !

⁷⁷ Idrissa Sow : « L'application des règles communautaires par le juge sénégalais », Discours d'usage à l'audience solennelle de rentrée des Cours et tribunaux 2014-2015, 22 janv. 2015, in *Rapport annuel de la Cour suprême (du Sénégal) pour 2015*.

LE DROIT COMMUNAUTAIRE ET L'OFFICE DU JUGE NATIONAL : OPPORTUNITES ET PERSPECTIVES

Par

Dofinita David Jean Lionel SAMA
Doctorant en droit public
Université Norbert ZONGO/Burkina Faso

Résumé

Cet article aborde le rôle du droit communautaire dans les systèmes juridiques d'Afrique de l'Ouest, en mettant l'accent sur des structures telles que l'Union Économique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). Il souligne l'importance de l'implication des juges nationaux dans l'interprétation et l'application des normes communautaires, par le biais de mécanismes tels que le renvoi préjudiciel.

Bien que l'intégration du droit communautaire renforce le cadre juridique, plusieurs défis demeurent, tels que le faible recours au renvoi préjudiciel, le manque de formation des juges, et les résistances institutionnelles à son application. L'article conclut sur la nécessité d'efforts soutenus pour améliorer les capacités judiciaires, clarifier les normes communautaires, et encourager la coopération entre les juridictions afin de faciliter l'intégration régionale et la protection des droits fondamentaux.

Mots-clés : CEDEAO – Cour de justice – Droit communautaire – Intégration régionale – Interprétation – Juge national – Renvoi préjudiciel – UEMOA

Abstract

This article discusses the role of community law in West African legal systems, with a focus on structures such as UEMOA, ECOWAS, and OHADA. It underlines the importance of the involvement of national judges in the interpretation and application of Community rules, through mechanisms such as the reference for a preliminary ruling. Although the integration of EU law strengthens the legal framework, several challenges remain, such as the low use of preliminary rulings, the lack of training of judges, and institutional resistance to its application. The article concludes on the need for sustained efforts to improve judicial capacity, clarify EU standards, and encourage cooperation between jurisdictions in order to facilitate regional integration and the protection of fundamental rights.

Keywords: Case law - Community law - Court of Justice – ECOWAS – Interpretation - National judge - Preliminary ruling - WAEMU

Le droit communautaire, pilier fondamental des systèmes juridiques régionaux, contribue à la régulation des relations entre les États membres et à la protection des droits des citoyens. Dans le cadre de l'UEMOA, de la CEDEAO et de l'OHADA, divers instruments ont été conçus et mis à la disposition des juridictions nationales. Ainsi, le juge interne ne se limite pas aux attributions juridictionnelles qui lui sont accordées par le législateur national, mais se voit aussi doté de prérogatives régionales par des organisations communautaires. Dans cette perspective, il est pertinent de s'interroger sur les motivations qui sous-tendent l'attribution de telles nouvelles « compétences communautaires » au juge national. La raison est aisément identifiable : le juge national, juge communautaire par excellence, joue un rôle considérable dans la mise en œuvre du droit communautaire⁷⁸. Il « *est le juge de droit commun du droit communautaire, c'est-à-dire, celui à qui incombe, en premier lieu, la responsabilité d'assurer l'application du droit communautaire* »⁷⁹. Il participe à cet égard à la réalisation des objectifs d'intégration fixés par les Communautés économiques régionales⁸⁰. De plus, en raison de leur relation étroite avec les instances politiques et administratives du pays, les juges nationaux jouent un rôle clé en sensibilisant ces autorités à l'obligation de se conformer au droit supranational⁸¹. Par conséquent, ils s'appuient sur la norme communautaire désignant l'ensemble des règles juridiques qui s'appliquent aux institutions communautaires, aux États membres et à leurs citoyens dans le cadre de l'intégration économique régionale⁸². Ces règles et certains mécanismes représentent les éléments constitutifs à partir desquels le juge national fonde son interprétation et l'application du droit communautaire. L'utilisation satisfaisante de ces instruments par ce dernier est cruciale pour garantir l'efficacité du droit communautaire et pour assurer que les normes adoptées soient effectivement mises en œuvre au niveau national.

⁷⁸ R. LECOURT, *L'Europe des juges*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2008, p. 8.

⁷⁹ R. YOUNGBARÉ, *Le mécanisme de garantie des droits de l'homme de la CEDEAO : entre emprunt et appropriation des instruments du système continental*, Annuaire africain des droits de l'homme, 2018, p.259-294.

⁸⁰ A. SOW, *La diffusion du droit communautaire ouest-africain, revue juridique sur l'évolution de la nation et de l'État en Europe*, N° 37, 2016, pages 351-370.

⁸¹ F.-D. MELEDJE, *L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et le monde judiciaire*, Troisième rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et l'OHADA, Dakar, 4, 5, 6 mai 2010, p. 17.

⁸² Juge Euloge AKPO, communication sur le thème : « la cour de justice dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) : contribution de la cour de justice de l'UEMOA à l'enracinement de l'intégration économique et monétaire », rentrée judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA, Octobre 2018.

C'est dans cette optique que se manifeste la problématique de l'utilisation des instruments juridiques communautaires par le juge national. En effet, comment le juge national utilise-t-il les outils que le droit communautaire met à sa disposition pour donner plein effet à l'intégration dans l'ordre juridique qui est le sien ? L'office du juge national implique une double responsabilité. D'une part, il doit veiller à la conformité du droit national avec les normes communautaires, en s'assurant que les réglementations locales ne contredisent pas les engagements sous régionaux pris par l'État. D'autre part, il doit aussi interpréter le droit national de manière à en assurer l'application, tout en intégrant les dispositions communautaires pertinentes.

Le présent article se propose d'approfondir la connaissance de ces instruments, d'analyser la manière dont le juge national les utilise et les répercussions qui en découlent (I), et d'identifier les défis et les opportunités qui se présentent à lui dans ce contexte (II).

I. LES OUTILS DU DROIT COMMUNAUTAIRE A LA DISPOSITION DU JUGE NATIONAL

Le droit communautaire, notamment au sein de l'Afrique de l'Ouest, fournit plusieurs outils et mécanismes que le juge national peut utiliser pour appliquer et interpréter les normes ouest africaines (A). Ces outils sont essentiels pour assurer l'unité et la cohérence du droit à travers les États membres. L'analyse de leur mise en œuvre par ce dernier s'avère donc incontournable (B).

A. Les sources du droit communautaire et le renvoi préjudiciel

Le droit communautaire met à la disposition du juge national un ensemble d'instruments juridiques spécifiques. Parmi ceux-ci, figure le renvoi préjudiciel. La procédure consultative et le recours en cassation, substituts au renvoi préjudiciel devant la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), constituent également des instruments pertinents. En outre, les sources du droit communautaire fournissent au juge national les fondements indispensables à l'application des normes communautaires.

Tout d'abord, s'agissant du renvoi préjudiciel, dans le contexte de l'UEMOA et de la CEDEAO, le juge national est appelé à jouer un rôle intégrateur essentiel en interprétant les normes communautaires. Pour atteindre cet objectif, le droit communautaire a introduit la méthode du renvoi préjudiciel. Il s'agit d'un mécanisme juridictionnel permettant aux juges nationaux de poser des questions à la Cour de justice de la région concernée pour clarifier l'interprétation du droit communautaire. Selon l'article 12 du

Protocole Additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, « *la Cour de Justice statue à titre préjudiciel, sur l'interprétation du Traité de l'Union, sur la légalité et l'interprétation des actes pris par les organes de l'Union, sur la légalité et l'interprétation des statuts des organismes créés par actes du Conseil, quand une juridiction nationale ou une autorité à fonction juridictionnelle est appelée à en connaître à l'occasion d'un litige. Les juridictions nationales statuant en dernier ressort sont tenues de saisir la Cour de justice. La saisine de la Cour de Justice par les autres juridictions nationales ou les autorités à fonction juridictionnelle est facultative* ».

La compétence de la Cour de Justice dans le domaine du recours préjudiciel est également mentionnée aux articles 27 de l'Acte Additionnel n° 10/90 portant statut de la Cour de Justice de l'UEMOA (CJUEMOA) et 15.6 du Règlement n° 01/96/CM portant Règlement de procédures de la Cour de Justice.

En droit CEDEAO, le protocole initial de la Cour de justice de la CEDEAO (CJCEDEAO) de 1991 ne prévoyait pas le renvoi préjudiciel. Il faudra attendre 2005 pour voir germer un article concernant la procédure de renvoi préjudiciel dans le protocole additionnel (A/SP.1/01/05) relatif à la Cour de justice de la CEDEAO. En effet, aux termes de l'article 10 (f) dudit protocole, « *Peuvent saisir la cour : (...) f) les juridictions nationales ou les parties concernées, lorsque la Cour doit statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité, des Protocoles et Règlements ; les juridictions nationales peuvent décider elles-mêmes, ou à la demande d'une des parties au différend, de porter la question devant la Cour de Justice de la Communauté pour interprétation.* » Ainsi, venait de voir le jour, « un outil de collaboration étroite entre l'ordre judiciaire de la Communautaire et les ordres judiciaires nationaux, à travers la procédure du renvoi préjudiciel »⁸³.

Ensuite, en droit OHADA, à la place du recours préjudiciel instauré par l'UEMOA et la CEDEAO, le droit OHADA a mis en place deux procédures visant à atteindre le même objectif que le recours préjudiciel. Il s'agit de la procédure consultative et du recours en cassation, prévus par l'article 14, alinéas 1 et 2, du Traité. L'entrée en vigueur du texte

⁸³ Hassane Diane, *exécution des arrêts de la Cour de justice de la CEDEAO* in "Compendium des articles de séminaires présentés à la conférence internationale organisée par la CEDEAO cour communautaire de justice sur le thème : vingt ans de cour de la justice de la CEDEAO : réalisations, défis et perspectives, Lomé, 21-26 novembre 2021, p. 210.

OAHADA a entraîné des transformations majeures dans la prise en charge par le juge national du contentieux en matière civile et commerciale⁸⁴. Le juge national ne possède pas de pouvoir exclusif pour trancher les litiges se rapportant à l'application des Actes Uniformes. En réalité, la CCJA, instituée par le Traité, est la seule autorité compétente pour examiner les pourvois en cassation contre les décisions rendues par les juridictions d'Appel des États parties sur toutes les affaires concernant l'application des Actes Uniformes, à l'exception de celles relatives aux sanctions pénales⁸⁵. Dès lors, on constate que la procédure de renvoi préjudiciel en interprétation ou en appréciation de validité n'a pas été expressément prévue par le texte communautaire OHADA. C'est pourquoi nous rejoignons le conseiller sénégalais Idrissa SOW pour exhorter le législateur communautaire à envisager de transférer la compétence des litiges civils moins complexes au juge national en cassation. Ainsi, en cas de difficulté d'application, ce dernier aurait la possibilité de solliciter la juridiction communautaire par le biais d'une procédure de renvoi préjudiciel afin d'obtenir une interprétation.

Enfin, concernant les sources du droit communautaire comme instruments d'application des normes communautaires par le juge national, celui-ci est appelé à se familiariser avec le droit communautaire et à l'intégrer dans ses décisions qu'il rend, favorisant une application uniforme des règles dans tous les États membres. Il le fait en vertu du principe de la primauté du droit communautaire. La primauté du droit communautaire sur les législations nationales est un principe fondamental. Selon Idrissa SOW, conseiller à la Cour suprême du Sénégal, « le principe de primauté traduit l'obligation faite au juge national d'appliquer le droit communautaire dans son intégralité en faisant de sa propre autorité tout ce qui est nécessaire pour écarter une disposition interne contraire, nonobstant tout obstacle législatif, administratif ou judiciaire »⁸⁶. Ce principe a des implications importantes sur le rôle des juges nationaux dans l'application du droit communautaire. Le juge national est ainsi obligé de veiller à ce que les règles

⁸⁴ Discours d'usage par M. Idrissa SOW Conseiller à la Cour suprême sénégalaise, lors de l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux 2014-2015 tenue le mercredi 22 janvier 2015 et axée sur le thème : « L'application des règles communautaires par le juge sénégalais »

⁸⁵ C'est ce qui ressort de l'Arrêt n°069/2021, rendu le 9 décembre 2021 par la Cour de cassation du Burkina Faso dans l'affaire *EMS CHRONOPOST International contre O.P.W.* Dans sa décision, la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire burkinabè a transféré l'affaire et les parties à la CCJA, conformément aux articles 14 et 15 du Traité OHADA.

⁸⁶ Idrissa SOW, op.cit.

communautaires prévalent sur les lois nationales. Cependant, il ne pourra en aucun cas se prononcer, même subsidiairement, sur la conformité d'une règle communautaire. Par conséquent, il est impératif qu'il saisisse systématiquement la juridiction supranationale compétente dès qu'il a des doutes sur la validité de la norme en question. Un tel principe est consacré par l'article 6 du traité de l'UEMOA qui dispose que « *les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* ». Un arrêt de la CJUEMOA fait écho à ce principe⁸⁷. Dans la même veine, on observe l'existence d'une jurisprudence sénégalaise emblématique qui repose sur la supériorité des normes communautaires par rapport au droit interne⁸⁸.

Sous l'angle de la CEDEAO, les modifications apportées au Traité n'ont pas abouti à la formulation de dispositions explicites, ni dans le Traité révisé, ni dans la jurisprudence communautaire ou nationale, qui affirment ce principe de primauté. Cela dit, certains éléments contenus dans le Protocole additionnel A/SP.1/06/06, signé le 14 juin 2006, peuvent laisser entrevoir une intention des États signataires d'octroyer au droit de la CEDEAO une prévalence supérieure. En effet, l'article 4(i) de ce Protocole indique que les parties contractantes s'engagent à « *reconnaître et respecter les règles et principes juridiques de la Communauté* ». De plus, l'article 5§3 souligne que « *chaque État membre doit respecter ses obligations en vertu du Traité et se conformer aux décisions et règlements de la Communauté* ». Cette déclaration implique que les États doivent

⁸⁷ Cour de Justice de l'UEMOA, arrêt N°005/2020 du 08 juillet 2020, concernant la requête n°20 R002 du 22 janvier 2020 aux fins de mise en œuvre de l'article 14 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA dans l'affaire *La Commission de l'UEMOA c/ La Décision n°19-287 du 22 août 2019 de la Cour constitutionnelle du Bénin*. Dans cette décision, le juge sous régional affirme clairement que « *la primauté de l'ordre juridique de l'Union dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux implique qu'aucune disposition juridique administrative, législative, juridictionnelle et même de niveau constitutionnel interne ne saurait être utilisée, pour mettre en échec le droit communautaire* ». A travers cet arrêt, on note que le droit de l'UEMOA a une place particulière dans l'ordre juridique des États membres, établissant une primauté sur le droit national, y compris les constitutions. Cela signifie que les normes de l'UEMOA doivent être respectées même si elles entrent en conflit avec des législations nationales.

⁸⁸ Cour suprême, arrêt n° 29 du 10 mai 2012, *CENTIF C/ Comité de règlement des différends de l'ARMP*. Dans cette affaire, la Cour a annulé l'application de l'article 2 du code des marchés publics, en soulignant que cette disposition avait permis la formation d'une commission des marchés au sein d'une entité publique sans personnalité juridique, en violation des recommandations d'une directive communautaire de l'UEMOA.

modifier leurs législations nationales pour assurer la conformité avec le droit communautaire. Par ailleurs, l'article 76§2 précise que les décisions de la CJCEDEAO sont exécutoires et ne peuvent faire l'objet d'appel. Cela signifie que ces décisions s'imposent à tous les États membres ainsi qu'aux institutions et aux personnes au sein de la Communauté. Ces différents éléments, malgré les ambiguïtés du texte révisé, tendent à soutenir l'idée selon laquelle le droit de la CEDEAO pourrait prévaloir sur les législations nationales. Pour renforcer cette supranationalité, une clarification de la jurisprudence par la Cour de justice s'avérerait bénéfique.

Le droit communautaire, à travers ses sources (primaire, dérivé et subsidiaire), offre de la matière au juge national, juge de droit commun du droit communautaire.

Le droit primaire constitue le droit constitutionnel de l'Organisation communautaire car ce droit détermine les compétences et pouvoirs des différents organes et la nature des actes pris par ces derniers. Au niveau de l'UEMOA, le droit primaire de l'UEMOA repose sur le Traité de Dakar de 1994, complété par divers protocoles additionnels définissant les organes de contrôle, les politiques sectorielles et les règles d'origine. Au chapitre de la CEDEAO, le cadre juridique est établi par le Traité de Lagos de 1975, révisé à Cotonou en 1993, et enrichi par des protocoles portant sur la Cour de Justice, la démocratie, la bonne gouvernance et la prévention des conflits, etc. Sur le plan de l'OHADA, le Traité OHADA, signé en 1993 et révisé en 2008, constitue le fondement du droit de l'OHADA.

Le droit dérivé est composé des différentes normes émanant des organes communautaires telles que les actes additionnels, les règlements, les directives, les décisions, les recommandations et les avis.

Le droit subsidiaire enfin se fonde sur des sources jurisprudentielles ainsi que sur les principes généraux du droit. La consécration des principes de primauté et d'effet direct dans le corps du traité⁸⁹ de l'UEMOA⁹⁰ en constitue une illustration éloquent. De surcroît, le principe d'autonomisation du recours en indemnité, consacré par la CJUEMOA dans une jurisprudence constante, notamment dans l'arrêt *Serge*

⁸⁹ Relwendé Louis Martial ZONGO, *Le dialogue unilatéral entre la Cour de justice de l'UE et la Cour de justice de l'UEMOA*, Geneva Jean Monnet Working Paper 11/2016, p. 11.

⁹⁰ Voir respectivement les articles 6 et 43 du traité UEMOA révisé.

*LAUBHOUET c/ Commission de l'UEMOA*⁹¹ vient enrichir le corpus des principes généraux du droit communautaire. Enfin, il convient de souligner l'importance du principe d'attribution des compétences, en vertu duquel la CJUEMOA affirme qu'« *en l'absence de toute disposition de droit primaire indiquant que les États membres se sont dépossédés de leurs compétences en matière de politique d'investissement, l'Union ne peut se prévaloir d'une compétence exclusive.* »⁹²

Le juge national se voit ainsi proposer un ensemble d'instruments par le droit communautaire afin de lui permettre, non seulement, d'appliquer ce droit communautaire, mais aussi de contribuer à son évolution à travers des décisions qui peuvent influencer la jurisprudence communautaire ouest-africaine. La question se pose alors de savoir comment cela se traduit dans ses actions.

B. Analyse de l'usage par le juge national des outils du droit communautaire

L'évaluation du niveau d'intégration des instruments juridiques communautaires par le juge national peut être effectuée en considérant son engagement actif. Cet engagement se manifeste tant par le recours au mécanisme du renvoi préjudiciel que par la mise en œuvre effective des normes communautaires au sein de l'ordre juridique national. Ainsi, le dynamisme dont fait preuve le juge national dans ces deux domaines constitue un indicateur clé de son appropriation du droit communautaire.

S'agissant du niveau d'utilisation des renvois préjudiciels par le juge national, il faut se référer aux statistiques dont dispose le Greffe des juridictions communautaires. La CJUEMOA, par exemple, n'a rendu que cinq arrêts sur renvoi préjudiciel en plus de deux décennies d'existence (cf. tableau en annexe). Cet amer constat a conduit le juge Euloge AKPO à pointer du doigt les « *saisines anormalement abondantes, contrairement à la*

⁹¹ Cour de Justice de l'UEMOA, 29 mai 1998, *Serge LAUBHOUET c/ Commission de l'UEMOA* : un fonctionnaire a demandé à la Cour de tenir l'Union responsable et de compenser le préjudice causé par une décision de licenciement qu'il considérait irrégulière à l'encontre de Serge LAUBHOUET, recruté et nommé auditeur interne, cadre supérieur de l'UEMOA. La Commission a évoqué l'irrecevabilité du recours en arguant qu'une demande d'annulation devait être préalable à toute action en responsabilité. La Cour de l'UEMOA a affirmé que le recours en responsabilité est autonome et essentiel dans le système juridique communautaire. Elle a souligné que nier cette autonomie réduirait le délai de prescription de 3 ans en indemnisation au délai de 2 mois pour l'annulation, compromettant ainsi les droits des justiciables. La Cour a ainsi confirmé que l'autonomie du recours en responsabilité est cruciale pour garantir une réparation adéquate.

⁹² Piabié Jean-Baptiste BAKO, *L'influence de la jurisprudence de la CJCE sur l'interprétation juridictionnelle du droit communautaire ouest-africain (CEDEAO-UEMOA)*, Geneva Jean Monnet Working Paper 07/2016, p.21.

pratique observée devant la Cour de Justice de l'Union Européenne dont 60 à 70% des décisions rendues portent sur des renvois préjudiciels »⁹³. Ces statistiques se révèlent nettement inférieures à celles de la Cour de Justice de l'Union européenne, qui, en 2017, a enregistré 713 nouvelles affaires, dont 533 concernaient des demandes de décision préjudicielle, représentant ainsi environ 75 %.⁹⁴

Quant à l'espace CEDEAO, la situation semble davantage désastreuse. L'examen du corpus jurisprudentiel de la CJCEDEAO révèle une absence notable concernant les arrêts rendus à la suite de procédures de renvoi préjudiciel. En d'autres termes, la CJCEDEAO ne semble pas avoir été saisie de questions préjudicielles nécessitant un éclaircissement de sa part. Le constat suivant confirme l'ampleur de la situation : « *en ce qui concerne la procédure de renvoi préjudiciel, les archives n'indiquent pas qu'une juridiction nationale ait fait une référence significative à la Cour de Justice de la CEDEAO* »⁹⁵. Autrement, à ce jour, aucun juge national n'a fait usage du renvoi préjudiciel dans le droit communautaire de la CEDEAO.

En droit communautaire comparé, c'est sans ambages que « *le renvoi préjudiciel est aujourd'hui présenté comme le recours le plus usité en droit communautaire européen* »⁹⁶. L'on observe un paradoxe notable en droit UEMOA et CEDEAO : alors que le renvoi préjudiciel est un instrument juridique déterminant pour assurer l'application cohérente du droit communautaire, les juges nationaux se montrent peu enclins à l'utiliser. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'efficacité du droit communautaire dépend intrinsèquement de la coopération entre les juridictions nationales et la Cour communautaire, les textes de l'UEMOA et de la CEDEAO ayant expressément confié au juge national le pouvoir d'initier la procédure préjudicielle. Dans cette perspective, on pourrait escompter que le juge national, fort d'une assise juridique solide, s'approprie pleinement cet outil et y recourt aussi assidûment que ses pairs européens. Or, cet instrument, conçu dans l'intention de lui « *faciliter la tâche* », ne semble pas susciter l'engouement escompté. Doit-on y voir un refus de la part du juge national de dialoguer avec son homologue de la communauté ?

⁹³ Juge Euloge AKPO, op.cit., Octobre 2018.

⁹⁴ Cour de justice de l'Union Européenne, Rapport Annuel 2017, Activité Judiciaire, p 12.

⁹⁵ Hassane Diane, exécution des arrêts de la Cour de justice de la CEDEAO, op.cit. p. 161.

⁹⁶ Idem.

Si, pour un éminent juriste tel que le professeur Alioune SALL, cette faible utilisation découlerait principalement de la rareté du contentieux de l'intégration, elle-même tributaire d'un volume d'échanges commerciaux limité en Afrique de l'Ouest, d'autres observateurs mettent en avant le rôle d'un déficit de formation initiale et continue des magistrats et avocats, ainsi que la diffusion limitée de la jurisprudence des juridictions communautaires, comme éléments explicatifs du recours limité par le juge national à la procédure préjudicielle.

En plus de ces raisons, l'existence, au sein d'une même aire géographique, de plusieurs organisations supranationales poursuivant des objectifs d'intégration, pourrait constituer un élément de complexité pour le juge national dans l'exercice de ses fonctions. Il est ainsi observé que, dans un nombre significatif de domaines, des dispositions concurrentes ou contradictoires sont édictées par les différentes organisations sous-régionales d'intégration. Un cas illustratif est celui du Sénégal, dont la loi n° 2011-01 du 24 février 2011 portant code des télécommunications présente la particularité notable de mettre en œuvre, au niveau national, un ensemble de textes communautaires issus de deux ordres juridiques distincts, mais ayant en commun de viser l'harmonisation des politiques de contrôle et de régulation du secteur des télécommunications. Ces textes incluent, d'une part, les six directives UEMOA adoptées le 23 mars 2006 à Abidjan, et d'autre part, les actes additionnels CEDEAO adoptés le 19 janvier 2007 à Ouagadougou. Cette concurrence normative, issue de différents ordres juridiques communautaires, pourrait placer le juge sénégalais dans une position délicate lorsqu'il s'agirait d'interpréter la loi de 2011 au regard des normes UEMOA de 2006 et de celles de la CEDEAO adoptées en 2007. D'où le constat qui suit : « on imagine alors aisément le désarroi du juge national, appelé à interpréter un texte de loi interne par référence à des normes communautaires d'égal valeur mais d'origines diverses »⁹⁷. En outre, les juges et les avocats peuvent se sentir débordés par la charge de travail et ne pas avoir l'appui nécessaire pour explorer pleinement les dimensions du droit communautaire via des renvois préjudiciels.

En matière d'application des normes communautaires, il convient de relever l'existence de quelques décisions dans lesquelles le juge national s'est prononcé. C'est le cas, par exemple, de l'arrêt n° 29 du 10 mai 2012 rendue par la Cour suprême du Sénégal dans

⁹⁷ Idrissa SOW, *opt.cit.*

l'affaire *CENTIF C/ Comité de règlement des différends de l'ARMP*. Dans cette affaire, la Cour a annulé l'application de l'article 2 du code des marchés publics, en soulignant que cette disposition avait permis la formation d'une commission des marchés au sein d'une entité publique sans personnalité juridique, en violation des recommandations d'une directive communautaire de l'UEMOA. Il en va de même pour la Cour constitutionnelle togolaise à travers sa décision N° C-003/20 du 13 Mai 2020, *Maître AKAKPO Assignon Kokouda c/ Ordre des Avocats du Togo*. Cette affaire, par le biais de l'exception d'inconstitutionnalité, illustre le processus d'examen de la conformité des lois nationales aux normes constitutionnelles et communautaires au Togo, en mettant en avant le rôle de la Cour constitutionnelle dans la protection des droits constitutionnels et des principes d'égalité, ainsi que l'importance des règlements de l'UEMOA dans l'harmonisation des professions juridiques individuelles au sein des États membres. Elle souligne également la nécessité de respecter les dispositions internationales reconnues dans le droit togolais. Aussi, par Ordonnance n° 038 du 20/12/2017 le juge administratif burkinabè s'est prononcé sur l'applicabilité d'une directive communautaire UEMOA :

« Considérant qu'il est constant que la directive n'est pas d'applicabilité directe ; Que les États membres disposent d'un délai limite impératif pour sa mise en œuvre et sa transposition dans leur droit interne ; Que cependant, à l'expiration de cet délai, la directive non transposée dès lors qu'elle prescrit des dispositions claires, bénéficie d'une applicabilité directe et les particuliers peuvent l'invoquer contre l'État et ses démembrements ; Qu'en l'espèce, un délai de douze mois pour compter de sa signature a été accordé par l'article 14 de la directive aux États membres pour la transposer au plan interne ; Qu'il en résulte que pour une directive qui a été signée le 25 Septembre 2009, l'Etat Burkinabé avait jusqu'au 25 Septembre 2010 pour prendre des mesures législatives ou réglementaires de transposition; Que ce délai étant échu et la directive ayant prévu une prescription claire sur le mode d'accès au FSR-B, il sied dire que la directive invoquée et non transposée bénéficie d'une applicabilité directe et devient de ce fait désormais applicable au Burkina Faso ».

Dans le même contexte, la Cour constitutionnelle du Togo a, dans un arrêt⁹⁸, affirmé que l'article 98 de la loi modifiant le code électoral était incompatible avec la Constitution.

⁹⁸ Cour constitutionnelle togolaise, *Parti des députés de l'Union des Forces de Changement*, n° C-003/09/du 09 juillet 2009.

Pour justifier cette conclusion, le juge togolais a d'abord évoqué l'article 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, qui dispose que les organismes électoraux doivent être à la fois indépendants et neutres, et doivent inspirer confiance à tous les acteurs politiques. Selon la Cour, le fait que l'article 98 confère au conseil des ministres le pouvoir de déterminer les dates des scrutins empiète sur l'autorité de la Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI), qui devrait avoir la prérogative de fixer ces dates, en conformité avec les principes établis par le protocole.

A l'échelle de la CEDEAO, un corpus jurisprudentiel substantiel en matière de droits de l'homme existe, qui devrait servir de source d'inspiration pour le juge national. En effet, « *le contentieux de la CJCEDEAO est présenté comme un contentieux des droits de l'homme du fait de la croissance exponentielle des requêtes fondées sur les violations des droits de l'homme* »⁹⁹. A défaut de données statistiques, « *un aperçu du contentieux de la Cour de justice de l'organisation, en la matière, laisse apercevoir que celle-ci fonde son office quasi-exclusivement sur des instruments juridiques tiers à la CEDEAO, parmi lesquels la Charte africaine occupe une place particulière* »¹⁰⁰. Cette prédominance du contentieux des droits de l'homme conduit la Cour à jouer un rôle de plus en plus important dans la protection des droits fondamentaux dans la région de la CEDEAO. De ce fait, les décisions de la Cour devraient contribuer à l'interprétation et au développement du droit régional des droits de l'homme. Toutefois, dans la majorité des cas, les juges internes ont montré des résistances à la prise en compte effective des arrêts de la CJCEDEAO dans leurs décisions. L'exemple suivant nous édifie à ce sujet : Dans l'affaire *Khalifa Babacar Sall et 5 autres contre l'État du Sénégal*¹⁰¹, la CJCEDEAO a jugé « *que le droit à l'assistance d'un conseil, le droit à la présomption d'innocence et le droit à un procès équitable des requérants ont été violés* ». En outre, elle a relevé que « *la détention, de Monsieur Khalifa Ababacar SALL, entre la date de la proclamation des résultats de l'élection législative par le Conseil Constitutionnel et celle de la levée de son immunité parlementaire est arbitraire* » avant de condamner le Sénégal à payer aux requérants la somme de trente-cinq millions (35.000.000) francs CFA à titre de

⁹⁹ A. SALL, *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Éditions CREDILA, Dakar, 2011.

¹⁰⁰ R. Yougbaré, *opt.cit.*

¹⁰¹ Cour de justice de la CEDEAO, Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/17/18 du 29 juin 2018, *Monsieur Khalifa Ababacar SALL, Madame Fatou TRAORE, Monsieur MBaye TOURE, Monsieur Ibrahima Yatma DIAO, Monsieur Amadou Moctar DIOP, Monsieur Yaya BODIAN contre l'État du Sénégal.*

réparation. Saisie pour prendre en compte l'arrêt de la Cour dans la procédure judiciaire en cours par le conseil de Monsieur Khalifa Babacar SALL et autre, la Cour d'Appel de Dakar dans son arrêt du 18 juillet 2018 juge « *que les arrêts rendus par la cour de la CEDEAO, n'impactent pas les décisions pendantes devant les juridictions nationales des États membres...il y a lieu de rejeter les demandes de nullité et de la libération d'office formulée par les prévenus* ».

Il est incertain que la demande de libération immédiate des prévenus, suite à l'arrêt de la Cour, soit couronnée de succès. Toutefois, le raisonnement de la Cour d'Appel de Dakar est source d'inquiétude. En niant toute incidence de la décision sur les affaires en cours, la Cour limite la portée des jugements rendus par la Cour régionale d'Abuja, en empêchant leur application directe et immédiate.

Deux autres exemples jurisprudentiels révèlent une difficulté persistante des juges nationaux à pleinement considérer l'autorité des arrêts de la Cour de justice de la CEDEAO.

En premier lieu, l'affaire *Karim Wade et autres contre l'État du Sénégal* illustre une application lacunaire du droit communautaire. Nonobstant l'arrêt rendu par la Cour de Justice de la CEDEAO, qui avait notamment statué sur l'illégalité de l'interdiction de sortie du territoire imposée à M. Wade et sur l'incompétence de la Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite (CREI) pour juger des faits reprochés, cette dernière a persisté dans sa démarche. La CREI, juridiction d'exception instituée par la loi n°1981/53 du 10 juillet 1981, a ainsi condamné M. Wade à une peine de six ans d'emprisonnement et à une amende considérable de 138 239 086 396 FCFA, faisant fi des conclusions de la Cour communautaire qui avait également relevé une violation de la présomption d'innocence.

L'affaire *Djibrill Yepiné Bassole contre l'État du Burkina Faso* révèle, en second lieu, une contradiction troublante. Alors que la CJCEDEAO (*arrêt ECW/CCJ/APP/03/2016 ECW/CCJ/APP/19/17*) avait expressément jugé que l'interception litigieuse de conversations téléphoniques portait atteinte aux droits de M. BASSOLE, garantis par les instruments internationaux, le tribunal militaire burkinabè a pris le parti inverse en acceptant la validité de ces enregistrements comme preuves. Cette divergence pose la question de la primauté du droit communautaire.

Ces deux illustrations révèlent une attitude pour le moins désinvolte des juges nationaux face aux décisions de la Cour de justice de la CEDEAO. Pourtant, selon Robert Lecourt¹⁰², en vertu du principe de l'applicabilité directe du droit communautaire, le juge a l'obligation de faire usage des textes communautaires à l'égard de tout citoyen « *quelle que soit la législation du pays dont il relève* »¹⁰³. L'effet direct repose fondamentalement sur l'obligation, pour les juridictions nationales, d'assurer la protection des droits que le droit communautaire confère directement aux particuliers¹⁰⁴. Par conséquent, « *la fonction confiée aux juridictions nationales se présente sous la forme d'une sorte d'obligation de résultat, celle d'assurer aux justiciables une protection directe, immédiate et effective (...)* »¹⁰⁵.

Malgré une réticence générale des instances judiciaires suprêmes des États membres à se conformer aux décisions de la Cour de justice de la CEDEAO, une perspective encourageante émerge. Cette perspective se manifeste par une adhésion relative des magistrats nationaux, qu'ils siègent au sein des cours suprêmes, constitutionnelles ou des juridictions de rang inférieur, à la prise en compte des arrêts émanant de la Cour de justice. Une illustration probante de cette évolution réside dans une décision émanant de la justice nigérienne. En effet, la Cour de cassation du Niger, par un arrêt, a accordé une autorité accrue à la décision rendue par la Cour de la CEDEAO dans l'affaire *Hadidjatou Mani Koraou contre l'État du Niger*. Statuant sur un pourvoi en matière coutumière lors de son audience publique ordinaire du 15 février 2019, suite à la saisine de *Souleymane Naroua* contre l'arrêt n° 15/TGI/B/K du 6 avril 2007, la Cour de cassation a mis un terme à un long contentieux judiciaire relatif à la pratique de l'esclavage. Ce faisant, elle a tiré les conséquences de l'arrêt rendu par la CJCEDEAO le 8 novembre 2008 dans l'affaire opposant *Hadidjatou Mani Koraou à l'État du Niger*.

L'analyse de l'usage par le juge national des outils du droit communautaire fait ressortir que celui-ci utilise le renvoi préjudiciel avec parcimonie et est plus ou moins loquace quant à l'application des normes communautaires. Le lien entre la primauté du droit

¹⁰² Robert Lecourt, ancien Président de la Cour de justice des communautés européennes de 1967 à 1976.

¹⁰³ Lecourt R., cité par CANIVET G., *Le droit communautaire et l'office du juge national* », Droit et Société, N° 20-21, 1992, p.134.

¹⁰⁴ Eu égard à cette question précise, il convient de se référer aux travaux de Ami BARAV, *La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire*, in « L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis », Paris, Dalloz, 1991, pp. 1-20.

¹⁰⁵ Ami BARAV, op. cit., p. 9.

communautaire et le juge national est clairement établi au regard de la plupart des dispositions communautaires. Les juges nationaux, en tant que gardiens des droits communautaires, doivent non seulement être conscients de la primauté du droit communautaire mais également prêts à en assurer la mise en œuvre, même au risque de contredire des normes nationales. Il s'agit, sans nul doute, d'une excellente opportunité pour eux de contribuer à l'édification de l'architecture régionale.

II. OPPORTUNITES OFFERTES PAR LE DROIT COMMUNAUTAIRE AU JUGE NATIONAL

Le droit communautaire en Afrique de l'Ouest, à travers des institutions telles que l'UEMOA, la CEDEAO et l'OHADA, offre un cadre robuste pour l'opérationnalisation des droits des citoyens et l'harmonisation juridique. En promouvant une meilleure compréhension et une utilisation plus proactive des outils communautaires, il est possible, pour le juge national, d'améliorer considérablement l'intégration du droit communautaire dans les systèmes juridiques nationaux (A) même si des défis subsistent (B).

A. Fortification d'un système juridique intégré

Avec l'émergence du droit communautaire dans le contexte régional de l'Afrique de l'Ouest, le juge national se voit conférer une nouvelle prérogative : celle d'interpréter et d'appliquer les normes communautaires. Cette responsabilité, empreinte d'une grande signification, pourrait se révéler être une opportunité précieuse pour lui de contribuer activement à des domaines essentiels tels que la protection des droits des citoyens, l'harmonisation des normes juridiques et la formation d'une jurisprudence cohérente.

En appliquant le droit communautaire, les juges nationaux peuvent garantir une meilleure protection des droits individuels, souvent négligés dans le droit national. En effet, le droit communautaire intègre souvent des normes relatives aux droits de l'homme et des libertés fondamentales qui surpassent celles des législations nationales. Par exemple, des protocoles et règlements de la CEDEAO définissent des droits garantis qui, lorsqu'ils sont appliqués par les juges nationaux, offrent une protection additionnelle aux citoyens¹⁰⁶. Les citoyens peuvent invoquer des normes communautaires directement devant les juridictions nationales, rendant le droit plus accessible. Cela permet aux individus de

¹⁰⁶ A titre illustratif, nous pouvons citer le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité a été signé à Dakar le 21 décembre 2001.

contester des actes administratifs ou des législations nationales qui seraient contraires aux engagements internationaux. Les décisions des cours supranationales (telles que la CJUEMOA ou la CJCEDEAO) ont un impact sur le droit national. Les juges nationaux, en s'appuyant sur ces décisions, renforcent la protection des droits en alignant leurs décisions sur des standards régionaux. Le droit communautaire impose des standards d'égalité qui interdisent la discrimination fondée sur la race, le genre, ou d'autres motifs. En appliquant ces normes, les juges nationaux peuvent mieux protéger les groupes vulnérables et s'attaquer aux injustices systémiques. L'application du droit communautaire impose aux États membres des obligations claires en matière de protection des droits. Les juges peuvent tenir l'État responsable de non-respect des engagements communautaires, renforçant ainsi la culture des droits au niveau national.

Concernant l'harmonisation des normes juridiques, les outils communautaires permettent aux juges d'harmoniser les législations au sein de leur pays avec celles des autres États membres. Le droit communautaire incite ainsi les juges à harmoniser les lois nationales avec les critères régionaux, réduisant ainsi les disparités entre les États membres. Une harmonisation des règles juridiques favorise également les échanges économiques et commerciaux, simplifiant les transactions transfrontalières.

Par ailleurs, les juges peuvent contribuer à l'établissement d'une jurisprudence stable et cohérente qui enrichit le droit communautaire grâce aux décisions prises à l'échelle nationale. Les juges nationaux, en appliquant le droit communautaire, contribuent à une jurisprudence qui développe et précise l'interprétation des droits. Par exemple, des décisions sur la protection des droits économiques et sociaux peuvent servir de précédents et influencer la manière dont les droits sont compris et appliqués. Les juges peuvent contribuer à la construction de la jurisprudence communautaire en associant des principes nationaux et communautaires dans leurs décisions.

En appliquant les normes communautaires, les juges détiennent un privilège pour renforcer l'État de droit au niveau interne, encourageant ainsi les gouvernements à aligner leurs pratiques sur les standards régionaux. Ils en ont certainement conscience mais doivent faire face à des soubresauts.

B. Défis et perspectives

Il existe une hésitation notable de la part des juges nationaux à opter pour un renvoi préjudiciel, souvent en raison de la méconnaissance des mécanismes¹⁰⁷ et d'une perception du processus comme étant long et bureaucratique. En principe, les juridictions nationales instaurant le dernier ressort ont l'obligation de transmettre la question à la Cour de Justice communautaire lorsque se pose une question préjudicielle relevant du droit communautaire. Toutefois, il est regrettable que certaines hautes Cours continuent de montrer des réticences dans ce domaine. Ceci est une entrave à la contribution de la Cour de justice à l'enracinement de l'intégration économique et monétaire¹⁰⁸.

En outre, les juges nationaux sont souvent confrontés à l'ambiguïté des textes communautaires, ce qui complique leur interprétation et leur application dans le cadre des législations nationales. De manière similaire, la coexistence d'organisations supranationales œuvrant dans un même cadre géographique en faveur de l'intégration des États membres peut perturber le travail des juges nationaux. Il est souvent constaté que, dans divers domaines, ces différentes entités émettent des réglementations qui se recoupent ou sont même en contradiction, entraînant ainsi une confusion dans l'application du droit.¹⁰⁹

Par ailleurs, les juges rencontrent des difficultés face à des conflits entre les lois nationales et les normes communautaires, ce qui peut engendrer de l'incertitude quant à l'application correcte du droit. De surcroît, certains juges manifestent une réticence à adopter le droit communautaire, préférant s'en tenir aux pratiques juridiques traditionnelles qui peuvent ne pas répondre aux exigences modernes de la justice régionale.

De nombreux juges manquent de formation adéquate concernant le droit communautaire, ce qui entrave leur capacité à l'appliquer correctement dans leurs décisions. Le manque de formation spécifique sur le droit communautaire contribue à limiter la capacité des juges à intégrer ces normes dans leurs décisions, ce qui affecte l'efficacité de l'application du droit. L'absence de communication efficace entre les juridictions nationales et

¹⁰⁷ À cette méconnaissance s'ajoute une difficulté intrinsèque à l'article 12 du Protocole Additionnel n°1, lequel octroie une liberté de saisine préjudicielle à toutes les juridictions nationales et autorités à fonction juridictionnelle. Afin de garantir une application cohérente du droit communautaire, il serait opportun de limiter cette obligation de saisine aux seules juridictions nationales statuant en dernier ressort, assurant ainsi une interprétation uniforme par la CJUEMOA.

¹⁰⁸ Juge Euloge AKPO, op.cit., octobre 2018.

¹⁰⁹ Idrissa SOW, op.cit.

communautaires peut nuire à l'harmonisation du droit et à la cohérence des décisions judiciaires. Ces défis posent des obstacles, mais en adoptant des mesures proactives, des perspectives positives pour l'avenir de l'intégration et de l'application du droit communautaire en Afrique de l'Ouest peuvent se dessiner.

Pour surmonter les défis liés au manque d'expertise, il est essentiel d'instaurer des programmes de formation réguliers sur le droit communautaire à l'intention des juges et des praticiens du droit. Des programmes de formation ciblés sur le droit communautaire devraient être mis en place pour mieux préparer les juges à utiliser ces outils et à comprendre les implications de leurs décisions. Pour venir en soutien à cette politique de renforcement de capacités, les institutions communautaires doivent travailler à la clarification et à la simplification de leurs textes afin de faciliter leur compréhension et leur application par les juges nationaux. Aussi, il sied de renforcer la coopération entre les juridictions nationales et les institutions communautaires en vue d'améliorer la compréhension mutuelle et l'application effective du droit communautaire. Dans le but d'améliorer la communication institutionnelle, les institutions régionales devraient renforcer leur communication avec les juridictions nationales, en clarifiant les processus de renvoi et en facilitant l'accès aux avis et décisions.

Enfin, il est urgent de sensibiliser les juges à l'importance du renvoi préjudiciel, en mettant en avant son rôle dans l'uniformisation des décisions judiciaires au niveau régional. La mise en place de structures de soutien au sein des États membres pour faciliter et encourager les demandes de renvoi pourrait contribuer à une meilleure utilisation de ces outils.

En somme, nonobstant les défis, le droit communautaire offre aux juges nationaux une opportunité unique de renforcer la protection des droits des citoyens, d'harmoniser les normes juridiques, de contribuer à l'élaboration d'une jurisprudence cohérente, et de promouvoir l'intégration régionale. En tirant parti de ces opportunités, les juges peuvent influencer positivement le développement d'un cadre juridique plus solide et équitable en Afrique de l'Ouest.

L'intégration régionale est devenue un impératif pour le développement économique et social des États. En Afrique de l'Ouest, plusieurs organisations communautaires, notamment l'UEMOA, la CEDEAO et l'OHADA se sont engagées dans un processus

d'harmonisation juridique visant à établir un cadre juridique uniforme et cohérent. Ce cadre est non seulement crucial pour faciliter les échanges commerciaux et l'investissement, mais il joue également un rôle fondamental dans la promotion de la sécurité juridique et de la protection des droits des citoyens au sein de ces communautés. Le droit communautaire, qui émerge de ces organisations, constitue une réponse aux défis liés aux disparités législatives et aux inégalités économiques qui entravent la coopération régionale. L'UEMOA, par exemple, a pour objectif de créer un marché commun en adoptant des règles économiques et monétaires. La CEDEAO, quant à elle, vise une intégration politique et économique plus large, en favorisant la libre circulation des biens, des services et des personnes. Enfin, l'OHADA se concentre sur l'harmonisation du droit des affaires, en élaborant des instruments juridiques communs destinés à améliorer le climat des affaires et à attirer les investissements.

Au cœur de cette dynamique, le juge national occupe une place singulière dans l'application des normes communautaires¹¹⁰. En clarifiant ou en intégrant les normes communautaires dans ses décisions, le juge national ne se limite pas à un rôle d'interprète passif ; il est également un acteur proactif dans l'intégration des normes communautaires dans le paysage juridique national. Cela suppose une connaissance approfondie des instruments communautaires et une capacité à concilier ces normes avec les spécificités du droit interne.

L'office du juge national s'articule autour de plusieurs enjeux majeurs. D'abord, il doit naviguer entre les exigences du droit national et celles du droit communautaire, en s'assurant que les décisions rendues respectent les principes de primauté et d'effet direct des normes communautaires. De plus, la complexité des relations entre les différentes sources communautaires ouest africaines et nationales pose des défis supplémentaires en termes d'interprétation et d'application. En outre, le juge national fait face à la nécessité d'adapter ses pratiques pour répondre aux exigences de la jurisprudence des instances communautaires, notamment celle de la CJUEMOA ou de la CJCEDEAO.

La problématique de l'utilisation des instruments juridiques communautaires par le juge national ne se limite pas à un simple exercice d'interprétation, mais soulève des questions

¹¹⁰ A. SOW, *La diffusion du droit communautaire ouest-africain, revue juridique sur l'évolution de la nation et de l'État en Europe*, op. cit.

fondamentales touchant à l'efficacité, à la cohérence et à l'accessibilité du droit. Par conséquent, il est impératif d'analyser plus en profondeur ces enjeux afin de dégager des recommandations concrètes visant à améliorer le fonctionnement du système juridique dans le cadre de l'intégration ouest-africaine. Cela permettra non seulement de renforcer l'autorité du droit communautaire, mais aussi de promouvoir un environnement juridique favorable au développement économique et social de la région.

Annexe

Tableau de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UEMOA en matière de renvois préjudiciels depuis sa création à nos jours

Type de décision	Nom de la décision	Date de la décision
Renvois préjudiciels	Arrêt n°02/2005 Compagnie Air France c/ Syndicat des Agents de Voyage et de Tourisme du Sénégal	12/01/2005
	Arrêt n°11 RP 001.12, TRAORE T. Michel c/ Salifou Mohamed	30/04/2014
	Arrêt n°11 RP 003.20, TRAORE T. Michel c/ SYB L. S. Dieudonné	30/04/2014
	Arrêt n°13 RP 001.36, BOAD c/ SOUMAHORO Youssouf	30/04/2014
	Arrêt n°13 RP 002.53, TRAORE Lassina c/ BOAD	30/04/2014

Bibliographie

Ouvrages

- BARAV, *La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire*, in « L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis », Paris, Dalloz, 1991, pp. 1-20.
- G. CANIVET, *Le droit communautaire et l'office du juge national*, Droit et Société, N° 20-21, 1992, 134 p.
- SALL, *La justice de l'intégration : réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Credila, mai 2011, 398 p.

Articles

- SOW, *La diffusion du droit communautaire ouest-africain*, revue juridique sur l'évolution de la nation et de l'État en Europe, N° 37, 2016, pages 351-370.
- F.-D. MELEDJE, *L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et le monde judiciaire*, Troisième rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et l'OHADA, Dakar, 4, 5, 6 mai 2010, p. 17.
- D. HASSANE, *exécution des arrêts de la Cour de justice de la CEDEAO* in "Compendium des articles de séminaires présentés à la conférence internationale organisée par la CEDEAO cour communautaire de justice sur le thème : vingt ans de cour de la justice de la CEDEAO : réalisations, défis et perspectives, Lomé, 21-26 novembre 2021, p. 210.
- P.J-B. BAKO, *L'influence de la jurisprudence de la CJCE sur l'interprétation juridictionnelle du droit communautaire ouest-africain (CEDEAO-UEMOA)*, Geneva Jean Monnet Working Paper 07/2016, p.21.
- R.L.M. ZONGO, *Le dialogue unilatéral entre la Cour de justice de l'UE et la Cour de justice de l'UEMOA*, Geneva Jean Monnet Working Paper 11/2016, p. 11.
- R. YUGBARÉ, *Le mécanisme de garantie des droits de l'homme de la CEDEAO : entre emprunt et appropriation des instruments du système continental*, Annuaire africain des droits de l'homme, 2018, p259-294.

Communications

- Euloge AKPO, « la cour de justice dans l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) : contribution de la cour de justice de l'UEMOA à l'enracinement de l'intégration économique et monétaire », rentrée judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA, Octobre 2018.
- Idrissa SOW, « L'application des règles communautaires par le juge sénégalais », audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux 2014-2015, 22 janvier 2015.

Rapport

- Cour de justice de l'Union Européenne, Rapport Annuel 2017, Activité Judiciaire, p 12.

Textes fondamentaux

UEMOA

- Traité de l'UEMOA du 10 janvier 1994.
- Traité modifié de l'UEMOA du 1er janvier 2003.
- Règlement n°01/CM/96/CM portant règlement des procédures de la Cour de justice de l'UEMOA du 15 juillet 1996.
- Protocole additionnel n°01 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA du 10 janvier 1994.
- Acte additionnel n°10/96/CM portant statut de la Cour de justice de l'UEMOA du 10 mai 1996.

CEDEAO

- Traité Révisé de la CEDEAO du 24 juillet 1993.
- Protocole A/P.1/7/91 du 06 juillet 1991 à la CJCEDEAO.
- Protocole additionnel (A/SP.1/01/05) du 19 janvier 2005 portant amendement du préambule, des articles 1er, 2, 9, 22 et 30 du protocole (A/P.1/7/91) relatif à la Cour de justice de la CEDEAO, ainsi que de l'article 4 §1 de la version anglaise dudit protocole.
- Règlement de procédures de la Cour de justice de la CEDEAO du 28 août 2002.
- Protocole A/SP1/12/01 de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

OHADA

- Traité de 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique.
- Traité de 2008 portant révision du Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique.

Jurisprudence

CJUEMOA

- CJUEMOA, 29 mai 1998, Serge LAUBHOUET c/ Commission de l'UEMOA, Rec. pp. 150-173.
- CJUEMOA, 18 mars 2003, Avis n°001/2003 portant sur la demande d'avis de la Commission relative à la création d'une Cour des comptes au Mali.
- CJUEMOA, 12 janvier 2005, Compagnie Air France c/ Syndicat des agents de voyage et de tourisme du Sénégal, Rec. pp. 518-534.

CJCEDEAO

- CJCEDEAO, affaire n° ECW/CCJ/JUD/ 04/08, Hadidjatou Mani Koraou contre la République du Niger, 27 octobre 2008, RJ-2008, p.315.
- CJCEDEAO, affaire n° ECW/CCJ/APP/03/16, Djibril Yipéné Bassolé contre Burkina Faso, 1er juillet 2016, RJ-2016, p.519.
- CJCEDEAO, Arrêt Khalifa Ababacar SALL, Fatou TRAORE, MBaye TOURE, Ibrahima Yatma DIAO, Amadou Moctar DIOP, Yaya BODIAN contre l'État du Sénégal du 29 juin 2018, non encore publié.

**LA RECEPTION DU PRINCIPE DE PRIMAUTE DU DROIT
COMMUNAUTAIRE
PAR LE JUGE NATIONAL OUEST AFRICAIN**

Par

Robert YUGBARÉ
Maître de Conférences, Agrégé de droit public
Université Norbert ZONGO (Burkina Faso)

et

Béhibro Jean-Jaurès KOUASSI
Auditeur de Justice, Doctorant en droit public (Côte d'Ivoire)

Résumé

Le juge national, considéré comme « juge communautaire de droit commun », est censé garantir l'application effective du droit communautaire en écartant les normes nationales contraires. Bien que l'accréditation de ce principe soit majoritairement affirmée dans les jurisprudences, certains juges expriment une réticence implicite ou explicite. L'attitude des juridictions varie ainsi entre une accréditation implicite (application directe du droit communautaire) et une accréditation explicite (affirmation claire de la primauté), comme le démontrent les décisions de juges ivoiriens, sénégalais et béninois. Toutefois, des contestations surgissent, souvent motivées par des impératifs supérieurs comme l'urgence sanitaire, la primauté constitutionnelle ou les droits fondamentaux. Ces tensions révèlent un équilibre fragile entre souveraineté nationale et intégration juridique, posant la question d'un dialogue constructif entre juges nationaux et communautaires.

Mots clés : Primauté du droit communautaire – Juge national – Conflit de normes – Effectivité du droit communautaire – Résistance au droit communautaire

Abstract

The national judge, considered as the "community law ordinary court," has to ensure the effective application of community law by setting aside conflicting national norms. Although the accreditation of this principle is widely settled in case law, some judges show implicit or explicit reluctance. The attitude of national courts varies between implicit accreditation (direct application of community law) and explicit accreditation (clear affirmation of the primacy), as demonstrated by decisions of Ivorian, Senegalese, and Beninese judges. However, challenges arise, often motivated by higher imperatives such as public health emergencies, constitutional primacy, or fundamental rights. These tensions reveal a delicate balance between national sovereignty and legal integration, and raise the question of a constructive dialogue between national and community judges.

Keywords: Primacy of community law - National judge - Norm conflict - Effectiveness of community law - Resistance to community law.

« Tout juge national est aussi juge communautaire »¹¹¹. Mieux, selon une expression désormais banale et répandue, [le juge national est] « le juge communautaire de droit commun »¹¹². Cette instrumentalisation du juge national comme « juge de droit commun du droit communautaire » le met au cœur du dispositif pensé pour assurer l'effectivité¹¹³ et l'efficacité du droit communautaire. Car, au-delà de l'effet direct, qui permet aux sujets des systèmes juridiques des différents États parties à un ordre communautaire de se prévaloir directement des bénéfices de cet ordre, le principe de primauté s'est avéré une condition existentielle du droit communautaire, un principe fondé « sur l'indispensable *unité* d'application du droit communautaire », selon l'expression de Pierre Pescatore¹¹⁴. Car, suivant la célèbre formule de la Cour de justice des Communautés européennes, « la force exécutive du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un État à l'autre à la faveur des législations internes ultérieures, sans mettre en péril la réalisation des buts du traité »¹¹⁵. De ce fait, « le droit né du traité ne pourrait (...), en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même »¹¹⁶.

Le juge communautaire ouest africain a épousé sans réserve ces « principes existentiels » de l'édifice juridique communautaire, s'inscrivant dans l'héritage du juge européen et en faisant des indispensables du droit communautaire ouest africain. Il considère notamment que « les États ont le devoir de veiller à ce qu'une norme de droit national incompatible avec une norme de droit communautaire (...), ne puisse pas être valablement opposée à celle-ci. Cette obligation est le corollaire de la supériorité de la norme communautaire sur la norme interne ». Aussi, invite-t-il « le juge national, en présence

¹¹¹ LECOURT Robert, *L'Europe des juges*, Bruxelles : Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », p. 8.

¹¹² CANIVET Guy, « Le droit communautaire et l'office du juge national », *In: Droit et société*, n°20-21, 1992. *Une science sociale pour la pratique juridique* ? p. 143.

¹¹³ AKPO Euloge, « Le juge et le défaut de transposition des directives dans l'espace UEMOA », *Communication prononcée à la rentrée solennelle de l'année judiciaire 2021 – 2022 de la CJUEMOA*, Octobre 2021, p. 24.

¹¹⁴ Cité par Guy Canivet. CANIVET Guy, *op.cit.*, p. 134.

¹¹⁵ CJCE, 15 juillet 1964, *Aff. Costa contre E.N.E.L.*

¹¹⁶ *Ibidem*.

d'une contrariété entre le droit communautaire et une règle de droit interne », à « faire prévaloir le premier sur la seconde en appliquant l'un et en écartant l'autre »¹¹⁷.

S'intéresser à l'effectivité du droit communautaire africain – comme le fait cette série de séminaires à laquelle nous avons le plaisir de contribuer – impose de s'intéresser à l'attitude du juge national des États ouest africains vis-à-vis de ces principes, notamment le principe de primauté, dans un contexte d'effervescence et de galvaudage de la « souveraineté nationale ».

Pour ce faire, il se pose la question de savoir l'interprétation que le juge national ouest africain fait du principe de primauté. Lui confère-t-il la signification et la portée que le juge régional a données au principe ? Se dédouble-t-il fonctionnellement (Guy Canivet) pour se mettre parfaitement dans la peau de « juge communautaire », afin de donner plein effet au droit communautaire, ce qui suppose notamment pour lui d'écarter les normes de son système national d'appartenance au profit des normes du droit communautaire qui tente de le coopter ?

Une analyse de la jurisprudence des juridictions nationales des pays africains de l'espace UEMOA – OHADA met en lumière la manière dont les juges nationaux appréhendent ce principe et la façon dont ils l'insèrent dans leurs raisonnements juridiques. Il s'en dégage une tendance mitigée. Car, si la tendance semble être à l'affirmation du principe de primauté du droit communautaire sur les dispositions du droit interne, le nationalisme jurisprudentiel refait surface dans bien des cas sensibles.

La présente contribution rend compte de cette tension permanente qui sous-tend l'office du juge national, confronté au choix cornélien entre le besoin d'affirmation d'un droit communautaire en construction et le sentiment de devoir de loyauté envers son système d'appartenance. La posture du juge national sera examinée à travers les deux types d'attitude observées dans les pratiques jurisprudentielles, à savoir : l'accréditation du principe, d'une part (I), et la contestation du principe, d'autre part (II).

¹¹⁷ CJUEMOA, Avis n° 01/2003 du 18 mars 2003 relatif à la création d'une Cour des Comptes au Mali.

I. L'ACCREDITATION DE LA PRIMAUTE DANS SON PRINCIPE

Le principe de primauté du droit communautaire ne se contente pas de s'inscrire dans les textes fondateurs des organisations régionales et transrégionales¹¹⁸. Il trouve son véritable souffle dans l'application qu'en font les juges nationaux ouest africains¹¹⁹. Cette réalité, toutefois, ne se manifeste pas de manière homogène : tantôt elle s'affirme par la manière dont les juges ouest africains appliquent les normes communautaires au détriment des normes nationales contraires, soulignant une accréditation explicite du principe, tantôt elle s'exprime par l'affirmation expresse, par ces mêmes juges, de la primauté du droit communautaire sur les législations nationales, l'accréditant de manière expresse.

A. Une accréditation implicite

Le principe de primauté du droit communautaire n'est pas une simple abstraction théorique¹²⁰. Il agit comme un levier concret qui façonne les obligations des juges nationaux, et sa force repose essentiellement sur leur acceptation¹²¹. Le Professeur MELEDJE Djedjro Francisco soutient en ce sens que « le juge national occupe une position technique indiscutable dans le processus d'intégration du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux »¹²². Autrement dit, il est un acteur essentiel de l'incorporation du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux¹²³. Il est surtout juge des conflits entre le droit communautaire et le droit national¹²⁴, en ce sens que sa décision détermine la prééminence des règles communautaires, garantissant leur application effective. D'un point de vue pratique, cela revient pour le juge national ouest africain à appliquer le droit communautaire au détriment des droits nationaux.

Au niveau de l'OHADA, cette accréditation est constante. Déjà dans ses avis n°2/99/EP du 13 octobre 1999 et n° 1/2001/EP du 30 Avril 2001, la Cour Commune de Justice et

¹¹⁸ AÏVO Gérard, « Le visage du droit communautaire en Afrique », Communication prononcée au colloque international organisé sur « les métamorphoses du droit communautaire » par la faculté de droit et science politique de l'Université d'Abomey-Calavi, Cotonou, le 13 Décembre 2024 (communication non publié).

¹¹⁹ AKPO Euloge, *op. cit.*, p.24.

¹²⁰ RITLÉNG Dominique, « Le principe de primauté du droit de l'Union : quelle réalité ? », *Revue de l'Union Européenne*, n°593, Décembre 2015, p. 630-639, spec. p.631.

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² MELEDJE Djedjro Francisco, « L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et judiciaire », Communication prononcée à la troisième rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO ET de l'OHADA (Dakar, 4-6 mai 2010, p. 12).

¹²³ *Ibidem.*

¹²⁴ *Ibidem.*

d'Arbitrage (CCJA) soutenait que l'article 10 du Traité relatif à OHADA établit une règle de supranationalité des actes uniformes dans les États-Parties et affirme leur suprématie sur les dispositions de droit interne, qu'elles soient antérieures ou postérieures. Cette position affirmée de la CCJA a servi de cadre de référence pour les juges nationaux ouest africains, les inspirant à faire primer le droit de l'OHADA sur les législations nationales en matière commerciale.

Deux attitudes se dégagent de l'analyse des pratiques des juges nationaux ouest africains. La première, et la plus courante, consiste à appliquer directement le droit de l'OHADA sans aucune référence préalable au droit national. Cette approche s'inscrit pleinement dans la logique de l'intégration juridique promue par l'OHADA, laquelle érige les actes uniformes en de véritables codes nationaux. De la sorte, ils deviennent de véritables « source immédiate de droits et d'obligations pour tous ceux qu'elles concernent, qu'il s'agisse des États membres ou de particuliers qui sont parties à des rapports juridiques relevant du droit communautaire »¹²⁵. Ainsi, les juges nationaux ouest africains considèrent que le droit national est implicitement abrogé¹²⁶, cédant la place à une application systématique et uniforme du droit communautaire de l'OHADA. Cette logique prévaut dans l'ensemble des juridictions de fond des États d'Afrique de l'Ouest francophone, en particulier celles compétentes en matière commerciale, qu'il s'agisse de la Guinée, du Sénégal ou encore du Mali.

Dans la seconde attitude, qui émerge principalement face à un conflit manifeste entre le droit communautaire et les législations nationales, le juge national tranche en faveur de la primauté du droit de l'OHADA conformément aux dispositions de l'article 10 du Traité. C'est le cas avec le juge ordinaire ivoirien qui a rendu un arrêt de principe établissant que le droit communautaire de l'OHADA, en l'occurrence les dispositions des articles 49 et 172 de l'Acte uniforme relatif aux procédures simplifiées de recouvrement et voies d'exécution, attribuant compétence au président du tribunal pour les litiges liés aux saisies conservatoires et mesures d'exécution forcée, doit primer sur les dispositions des articles 221 et 222 du Code de procédure civile ivoirien, qui attribuait cette

¹²⁵ CJCE, *Arrêt du 9 mars 1978, Administration des finances de l'État c/ SA Simmenthal*, aff. 106/77.

¹²⁶ Cour Constitutionnelle du Togo, *Décision n° C-003/20 du 13 Mai 2020, Affaire Maître AKAKPO Assignon Kokouda C/ l'Ordre des Avocats du Togo*.

compétence au président de la Cour suprême¹²⁷. Cette position a été réaffirmée dans une décision ultérieure où il a jugé que le délai d'appel en matière de saisie était celui de quinze (15) jours prescrit par les articles 49 et 300 de l'Acte uniforme relatif aux procédures simplifiées de recouvrement et voies d'exécution, et non le délai d'un (01) mois prévu par le Code de procédure civile ivoirien¹²⁸. Les juges commerciaux ivoiriens ont également soutenu cette primauté du droit de l'OHADA sur le droit national dans deux décisions similaires en date du 04 juillet 2019¹²⁹ et 11 juillet 2019¹³⁰. Les juges ivoiriens se révèlent ainsi, à travers la constance de leurs décisions, comme de véritables juges communautaires de droit commun¹³¹, garant de l'effectivité du droit positif communautaire dans l'ordre interne¹³².

Dans le même esprit, le juge ordinaire nigérien a également jugé que, conformément à l'article 10 du Traité de l'OHADA, les dispositions du droit national, notamment celles du Code civil et de l'ordonnance n° 97-002 du 10 janvier 1997, ne sont applicables que dans la mesure où elles sont conformes aux dispositions de l'OHADA, notamment des dispositions de l'article 857 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique (AUSCGIE), lequel s'impose aux juridictions nigériennes¹³³.

Les juges de fond ouest africains incarnent de la sorte une posture résolument affirmée en faveur de la primauté du droit communautaire de l'OHADA sur les droits nationaux. Ils la défendent avec les dents¹³⁴ et les griffes¹³⁵, s'érigeant en gardien inlassable de ses fondements¹³⁶.

¹²⁷ Cour d'Appel (CA) d'Abidjan, *Arrêt n° 226, Lally BY YA Jacques c/ YAO Delon Lucien, BIAO, SGBCI et Paribas.*

¹²⁸ CA d'Abidjan, *Arrêt n°52 COM/17 du 10 mars 2017, Affaire BAMBA Morissadia C/ MICKY Houssein et NANAN Richard AMOUYE.*

¹²⁹ CA de Commerce d'Abidjan, *Arrêt du 04 juillet 2019, Affaire Monsieur DIALLO Marouf André C/ Société Distribution Pharmaceutique en Côte d'Ivoire (DPCI) et autres.*

¹³⁰ CA de Commerce d'Abidjan, *Arrêt du 11 juillet 2019, Affaire S.I.M.P.O C/ NSIA BANQUE.*

¹³¹ CANIVET Guy, *op.cit.*, p. 134. ; Voir également : KONATÉ Mamadou Kono, *Contentieux du droit communautaire africain : Le juge national et le contentieux des normes communautaires de l'UEMOA*, Paris, L'Harmattan-Mali, 2023, p. 20.

¹³² AKPO Euloge, *op. cit.*, p. 24.

¹³³ CA de Niamey, *Arrêt N° 96 du 18 août 2003, Dame ROUFAI Fatoumata c/ Frédéric Jean BERTHOZ.*

¹³⁴ DONNER Andreas Matthias, « Le juge national et le droit communautaire », in *Le juge national et le droit communautaire*, Leyde : A. W. Sijthoff, Bruxelles, Larcier, 1966, p. 9.

¹³⁵ *Ibidem.*

¹³⁶ DUPONT-LASSALLE Julie, « La "subsidiarité juridictionnelle", instrument de l'intégration communautaire ? », *Droit et société*, n° 80, 2012, pp.47-71.

Les juges des juridictions suprêmes participent également à renforcer cette primauté du droit communautaire de l'OHADA¹³⁷. Le juge ivoirien de la défunte Chambre administrative de Cour suprême ivoirienne, dans l'affaire Kouadio Yao Athanase c/ État de Côte d'Ivoire¹³⁸, a par exemple annulé une décision qui appliquait à tort le Code civil au lieu des dispositions de l'Acte uniforme relatif au droit commercial, affirmant la supériorité des actes uniformes sur les lois nationales. De même, le juge de la Cour suprême béninoise a décliné sa compétence, au moins à certaines conditions¹³⁹, réservant les litiges liés à l'application des actes uniformes à la CCJA¹⁴⁰. Celui de la Cour suprême du Sénégal a, pour sa part, décidé de systématiquement renvoyer à la CCJA tout recours impliquant l'interprétation des actes uniformes¹⁴¹ ; une logique suivie par le juge suprême ivoirien¹⁴².

Au niveau des règles de l'UEMOA, c'est l'Avis n° 001/2003 du 18 mars 2003 de la Cour de justice de l'UEMOA (CJUEMOA), qui a servi de cadre de référence¹⁴³ aux juges nationaux ouest africains d'autant plus que le juge communautaire les invitait, en cas de conflit, à privilégier le droit communautaire de l'UEMOA en appliquant ce dernier et en écartant le droit national¹⁴⁴. Le juge sénégalais s'est pleinement inscrit dans cette dynamique, tel qu'invité par le juge communautaire de l'UEMOA. En effet, dans son Arrêt n° 29, en date du 10 mai 2012, la Cour Suprême du Sénégal a fait primer le droit communautaire de l'UEMOA sur le droit national, en choisissant de se fonder sur la norme communautaire pour qualifier la CENTIF, malgré l'existence de textes nationaux qui pouvaient suggérer une solution différente¹⁴⁵. Ce faisant, il a appliqué les règles

¹³⁷ ASSI N'GUESSAN René Marcel, *La collaboration entre la CCJA et les juridictions nationales de cassation dans le cadre du droit OHADA*, These de doctorat en Droit Privé, Université de Perpignan, 2018, 382 p.

¹³⁸ Chambre Administrative de Cour Suprême de la Cote d'Ivoire (CSCA), Arrêt n°225, *Affaire Kouadio Yao Athanase c. État de Côte d'Ivoire*.

¹³⁹ Cour Suprême (CS) du Benin, Arrêt du 23 janvier 2015, *Affaire société FAGBOHOUN et fils Sarl C/ Agence pour la Sécurité de la navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA)*. Voir également : CS du Benin, Arrêt du 22 juin 2018, *Affaire Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement (CSPRGIE) C/ Marlan's Cotton Industries (MCI) et Autres* :

¹⁴⁰ CS du Benin, Arrêt du 17 mars 2017, *Affaire WASSI Mouftaou C/ FAGBOHOUN Ladekpo Sefou* .

¹⁴¹ CS du Sénégal, Arrêt du 20 juin 2012, *Affaire Veritas C/ SIPRES*.

¹⁴² CSCA, Arrêt du 16 février 2005, *Affaire État de Côte d'Ivoire C/ Bamba Mamadou et Autres*.

¹⁴³ CJUEMOA, Avis n° 001/2003 du 18 mars 2003 relatif à la création d'une Cour des Comptes au Mali; Voir également : CJUEMOA, Arrêt n°005/2020 du 8 juillet 2020, *Affaire Commission de l'UEMOA C/ la décision n° 19-287 du 22 aout 2019 de la cour constitutionnelle du Benin*.

¹⁴⁴ CJUEMOA, Avis n° 001/2003 du 18 mars 2003 relatif à la création d'une Cour des Comptes au Mali.

¹⁴⁵ CS du Sénégal, Arrêt n° 29 du 10 mai 2012, *Affaire CENTIF C/ Comité de règlement des différends de l'ARMP*.

communautaires de l'UEMOA, mettant ainsi en évidence la primauté du droit communautaire sur les normes nationales¹⁴⁶. Le juge constitutionnel togolais, à l'instar du juge suprême sénégalais, a également reconnu la primauté du droit communautaire UEMOA en soulignant que les Règlements prévus par les articles 42 et 43 du Traité de l'UEMOA ont une portée impersonnelle et générale et sont obligatoires dans tous leurs éléments, obligeant ainsi les États membres à abroger automatiquement toute législation nationale contraire, illustrant ainsi une application stricte et immédiate de la norme communautaire au détriment des normes nationales¹⁴⁷.

Toutes ces décisions illustrent un paradigme juridique où le juge national, pivot de la réception des normes communautaires, devient l'artisan d'une intégration juridique effective. Mais surtout, en adoptant une telle posture, le juge national ne se limite pas à appliquer mécaniquement la norme communautaire, il affirme clairement la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux.

B. Une accréditation explicite

Si l'application des normes communautaires au détriment des normes nationales constitue un premier niveau d'accréditation du principe de primauté du droit communautaire, certains juges ouest africains vont plus loin en affirmant clairement cette primauté sur les législations nationales. Cette forme d'accréditation explicite a été amorcée par « l'ouverture »¹⁴⁸ des juges constitutionnels ouest africains à la primauté du droit secrété par les organisations d'intégration régionales.

Le juge constitutionnel sénégalais est l'un des premiers à s'être prononcé sur la question¹⁴⁹. Pour lui, s'agissant notamment du droit communautaire de l'OHADA,

« Même si les articles 14, 15 et 16 du Traité de l'OHADA soumis à l'examen du Conseil constitutionnel avaient prescrit un véritable abandon de souveraineté, ils ne seraient pas inconstitutionnels ; que s'il y avait un doute à ce sujet, il serait levé par les dispositions du

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Cour Constitutionnelle (CC) du Togo, *Décision n° C-003/20 du 13 Mai 2020, Affaire Maître AKAKPO Assignon Kokouda C/l'Ordre des Avocats du Togo*.

¹⁴⁸ MELEDJE Djedjro Francisco, « L'ouverture ignorée aux sources extérieures : Le cas de la Côte d'Ivoire », in BURGOGUE-LARSEN Laurence (dir.), *Les défis de l'interprétation et de l'application des droits de l'Homme. De l'ouverture au dialogue*, A. Pédone, Paris, 2017, pp. 169-178.

¹⁴⁹ SOW Idrissa, « L'application des règles communautaires par le juge sénégalais », Discours prononcés à l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux sénégalais 2014-2015, 22 janvier 2015, pp.1-16.

paragraphe 3 du Préambule de la Constitution aux termes duquel : « Le Peuple sénégalais, soucieux de préparer l'unité des États de l'Afrique et d'assurer les perspectives que comporte cette unité ; Conscient de la nécessité d'une unité politique, culturelle, économique et sociale, indispensable à l'affirmation de la personnalité ; Conscient des impératifs historiques, moraux et matériels qui unissent les États de l'Ouest africain, Décide : Que la République du Sénégal ne ménagera aucun effort pour la réalisation de l'unité africaine »¹⁵⁰.

Le juge constitutionnel sénégalais, au-delà du fait de reconnaître la constitutionnalité du traité de l'OHADA, laisse entrevoir de façon expresse la primauté du droit communautaire de l'OHADA sur les législations. Cette décision est d'autant plus intéressante que le juge sénégalais, tout en reconnaissant que l'État sénégalais est souverain, met l'accent sur l'engagement souscrit par le Sénégal dans le cadre de l'intégration. Le juge constitutionnel sénégalais pouvait ainsi conclure :

« Le Traité de Port-Louis du 17 octobre 1993 relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique, dont les articles 14, 15 et 16 ne prescrivent qu'une limitation de compétences, dans le but, selon les termes mêmes du Préambule dudit Traité, « d'accomplir de nouveaux progrès sur la voie de l'unité africaine » ; que ces articles ne sont pas contraires à la Constitution¹⁵¹».

Pour le professeur MELEDJE Djedjro Francisco, cette décision du juge constitutionnel sénégalais est un exemple d'appropriation par voie juridictionnelle du droit communautaire¹⁵². Le professeur Alioune SALL, pour sa part, concluait que cette décision est « [...] un "coup de pouce" donné à une intégration africaine tant espérée »¹⁵³. Les autres juges constitutionnels ouest africains ont, pour la plupart, suivi cette logique.

Ainsi, en ce qui le concerne, le juge constitutionnel béninois a bien accueilli la primauté du droit communautaire, en l'occurrence celui de l'OHADA sur les normes interne estimant, « qu'une telle limitation ou un tel abandon partiel de souveraineté a un

¹⁵⁰ CC du Sénégal, *Décision n°12/93, Affaire N° 3/C/93 du 16 décembre 1993, Traité OHADA.*

¹⁵¹ CC du Sénégal, *Décision n°12/93, Affaire N° 3/C/93 du 16 décembre 1993, Traité OHADA.*

¹⁵² MELEDJE Djedjro Francisco, « L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et judiciaire », *op.cit.*, p. 9.

¹⁵³ SALL Alioune, « Note sous Décision 12/93, Affaire N° 3/C/93 du 16 décembre 1993, Traité OHADA », in, FALL Madior Ismaïla (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, CREDILA, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, 2008. pp. 97 et s.

fondement constitutionnel »¹⁵⁴. Il a maintenu cette position, s'agissant du droit de l'UEMOA, en soutenant ceci : « La Constitution en son article 147 prescrit : "Les traités et accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois" ; [...] Il en est ainsi du Traité créant l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine et des actes dérivés [...] »¹⁵⁵. Il s'ensuit que le juge constitutionnel béninois reconnaît expressément la primauté des droits communautaires ouest africains.

Le juge constitutionnel togolais s'inscrit dans la même veine. Dans une jurisprudence récente, il a explicité sa compréhension du principe de primauté du droit communautaire. Dans sa décision n° C-003/20 du 13 Mai 2020, *Affaire Maître AKAKPO Assignon Kokouda C/ l'Ordre des Avocats du Togo*, il décidait ceci :

« Considérant que dans l'ordre juridique des États membres d'une organisation d'intégration économique régionale, le Règlement est supérieur aux lois ordinaires et aux autres dispositions nationales infra-législatives (...) ; qu'il en résulte que les dispositions nationales contraires se situant dans le champ du Règlement sont de droit abrogées (...) ; Qu'en conséquence, toute institution d'un État membre d'une organisation d'intégration économique régionale a l'obligation d'appliquer intégralement le Règlement communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère directement aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition de la législation nationale éventuellement contraire¹⁵⁶ ».

Cette décision du juge constitutionnel togolais souligne une hiérarchie précise des normes au sein de l'ordre juridique des États membres¹⁵⁷. Concrètement, les normes

¹⁵⁴ CC du Bénin, *Décision DCC 94-019 du 30 juin 1994*.

¹⁵⁵ CC du Bénin, *Décision DCC 11-042 du 21 juin 2011*. Dans une décision plus récente le juge constitutionnel béninois faisait une précision à propos de sa position. Pour lui « si les dispositions conventionnelles qui instituent les organes d'intégration juridique ou économique ont une valeur supra législative, elles ont également une valeur infra constitutionnelle ; qu'elles ne valent ni n'équivalent les dispositions de la Constitution dont le juge constitutionnel est l'interprète exclusif et authentique » (CC du Bénin, *Décision DCC 20-641 du 19 novembre 2020*). Voir les développements *infra*, sur la contestation.

¹⁵⁶ CC du Togo, *Décision n° C-003/20 du 13 Mai 2020, Affaire Maître AKAKPO Assignon Kokouda C/ l'Ordre des Avocats du Togo*.

¹⁵⁷ SARR Amadou Yaya, *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, Nouvelle édition, Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, pp. 327 et s.

communautaires, au regard de leurs caractères, priment sur les lois ordinaires et autres dispositions nationales infra-législatives¹⁵⁸.

Mais au-delà, cette ouverture des juges constitutionnels ouest-africains a servi de modèle et d'inspiration pour les autres juges, favorisant ainsi une adoption progressive de cette conception dans les juridictions nationales. Dans ce sens, le juge suprême sénégalais, dans une décision en date du 05 mai 2009, soutenait « qu'en vertu du principe de la primauté du droit communautaire sur la législation nationale, le comité de règlement des différends de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics peut écarter les dispositions du décret portant Code des marchés publics contraires aux directives de l'UEMOA »¹⁵⁹.

Au niveau des juridictions de fond, ce sont les juridictions de commerce ou celles statuant en matière commerciale qui se distinguent par une franche adhésion au principe de primauté. Elles soutiennent avec constance la primauté du droit communautaire, notamment celle du droit de l'OHADA, conformément à l'article 10 de son traité. Pour la plupart, l'énoncé des dispositions de l'article 10 du Traité constitue la règle de base, avant d'en dégager les conséquences sur les droits nationaux. Le juge du tribunal de commerce d'Abidjan, dans un jugement du 26 juillet 2018, a clairement illustré cette position en affirmant :

« L'article 10 dudit Traité dispose : « Les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les États Parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure » ;

Cette disposition affirme la primauté et l'effet direct des Actes uniformes dans les pays signataires du traité ; Le règlement amiable préalable n'étant pas prévu par l'Acte susvisé mais par la loi organique interne à la Côte d'Ivoire sur les juridictions de commerce, le moyen d'irrecevabilité tiré de sa violation doit être rejeté comme mal fondé, et ce, d'autant

¹⁵⁸ NGAH Achille Magloire, « L'épineuse Question De La Place Du Droit Communautaire Au Sein De La Hiérarchie Des Normes Internes : Un Droit Hors Hiérarchie ? Réflexion À La Lumière Des Systèmes Constitutionnels Des États d'Afrique Francophone », *European Scientific Journal*, Avril 2019, Vol. 15, No. 11, pp. 194-214. ; Voir également : MONNIER Sophie, « Droit constitutionnel et droit communautaire : La répartition des compétences et la hiérarchie des normes nationales à l'épreuve de l'application du droit communautaire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2006, n° 68, pp. 849 à 865.

¹⁵⁹ CS du Sénégal, Arrêt n° 12 du 05 mai 2009, Affaire État du Sénégal c/ Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), Comité de Règlement des Différends de l'ARMP et Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR).

plus que l'acte uniforme susvisé prévoit que le tribunal saisi procède à une conciliation et en constate l'échec le cas échéant »¹⁶⁰.

La même logique s'observe au niveau de la Cour d'Appel de Commerce d'Abidjan qui, dans un arrêt du 4 juillet 2019, a réaffirmé la primauté des actes uniformes, soulignant que:

« Considérant qu'aux termes de l'article 10 de ce traité, « Les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les États Parties nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure. » ;

Que lesdites dispositions consacrent donc la primauté des actes uniformes sur le droit interne, qui n'a plus vocation à s'appliquer aux matières régies par ces textes supranationaux¹⁶¹ ».

De même, le juge nigérien, dans une décision relative au droit OHADA, a affirmé que :

Attendu que l'article 10 du Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) a édicté que « les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans tous les États Parties, nonobstant toutes dispositions contraires de droit interne antérieures ou postérieures ». Qu'ainsi, en raison de la règle de la supranationalité des traités régulièrement ratifiés, les dispositions du code civil et de l'ordonnance N° 97-002 du 10/01/1997 ne peuvent recevoir application qu'en ce qu'elles sont conformes à celles de l'OHADA ; que les dispositions de l'article 857 de l'OHADA s'imposent donc aux juridictions nigériennes ¹⁶².

Ces décisions des juges de fond témoignent de l'ancrage progressif du principe de primauté des normes communautaires dans les systèmes juridiques nationaux, en particulier en matière commerciale. Elles montrent que les juridictions nationales ouest africaines, à travers l'application de l'article 10 du Traité OHADA, se sont résolument orientées vers une intégration harmonieuse du droit communautaire, écartant les dispositions nationales incompatibles.

¹⁶⁰ Tribunal de Commerce d'Abidjan (TCA), *Jugement du 26-07-2018, Affaire société OCEAN OGILVY SA C/ La Radiodiffusion Télévision Ivoirienne dite RTL.*

¹⁶¹ CA de Commerce d'Abidjan, *Arrêt du 04 juillet 2019, Affaire Monsieur DIALLO Marouf André C/ Société Distribution Pharmaceutique en Côte d'Ivoire (DPCI) et autres.*

¹⁶² CA de Niamey, *Arrêt N° 96 du 18 août 2003, Dame ROUFAI Fatoumata c/ Frédéric Jean BERTHOZ.*

L'analyse global de toutes ces décisions révèle un mouvement jurisprudentiel favorable à la primauté du droit communautaire en Afrique de l'ouest. Seulement, bien que le principe la primauté du droit communautaire soit largement reconnu, il n'est pas exempt de contestations.

II. LA CONTESTATION DE LA PRIMAUTE QUANT A SA PORTEE

Le droit communautaire ne l'emporte pas toujours, dans sa confrontation avec le droit national, devant le juge national ouest africain. Dans bon nombre de circonstances, le juge national ouest africain a pu remettre en cause¹⁶³, avec plus ou moins de véhémence, l'absolutisme du droit communautaire. Dans bien de cas, il le fait, en silence, par omission ; en d'autres occasions, il le fait avec éclat, de façon ostentatoire.

A. Une contestation par omission

Les situations de non prise en considération de l'obligation de donner effet au droit communautaire, au détriment des normes nationales contraires, sont sans doute plus nombreuses qu'on ne peut l'imaginer, ce d'autant plus qu'elles peuvent ne pas résulter nécessairement d'une volonté du juge, certaines omissions pouvant être involontaires.

Les occasions de remises en cause *silencieuses* du principe de la primauté du droit communautaire par le juge national africain sont certainement plus nombreuses qu'on ne pourrait l'imaginer. Elles peuvent résulter d'une ignorance, par les protagonistes du procès, de l'existence et de la prévalence de dispositions communautaires applicables à une espèce, comme elles peuvent être consécutives à un choix délibéré du juge de ne pas donner effet à la règle communautaire et, par conséquent, au principe de primauté de celle-ci.

Pour le cas de l'ignorance des règles du droit communautaire, il ne peut être évoqué ici qu'à titre d'hypothèse, l'inapplication des règles de ce système ne pouvant être décelée d'office¹⁶⁴. Le droit communautaire n'étant pas consacré comme ayant *per se* un régime d'ordre public, le juge national n'a pas l'obligation d'en invoquer les dispositions si

¹⁶³ ISSA ABAKAR Abderamane parle de résistance. Voir : ISSA ABAKAR Abderamane, « Résistances du juge tchadien aux droits uniformisés de la CEMAC/OHADA », *Revue CADI*, n° 051 / Septembre 2024, p. 31-49.

¹⁶⁴ En effet, dans de telles situations, le juge ne convoque pas expressément le droit communautaire avant de l'écartier. Il l'occulte complètement.

aucune des parties ne le fait. La méconnaissance des règles du droit communautaire par les parties et leurs conseils conduit inéluctablement à l'occultation du droit communautaire devant les juridictions nationales. Une telle ignorance serait le résultat d'une faible diffusion du droit communautaire en Afrique, selon Abdoulaye Sow. Pour ce dernier, « *la connaissance du droit communautaire semble insuffisante au regard de l'implication complète des acteurs judiciaires et de l'adhésion totale des populations de la sous-région* ». ¹⁶⁵ Il y a lieu néanmoins lieu de relativiser cet *a priori*, en faisant notamment la part des choses, entre les différents systèmes communautaires en présence. Dans les universités ¹⁶⁶, comme devant le juge francophone africain – de l'ouest et du centre – le droit de l'OHADA se démarque des autres systèmes – CEDEAO, UEMOA, CEMAC, etc. – par une plus grande appropriation par les justiciables qui n'hésitent pas à y recourir. Les dispositions du droit matériel de l'OHADA sont parvenues à se substituer aux dispositions des droits nationaux. Elles sont facilitées en cela par le fait qu'elles viennent en bloc remplacer dans un domaine donné les législations nationales. Les autres systèmes, mis à part le droit des douanes, apparaissent en rang dispersé, n'identifiant pas clairement en avance les dispositions nationales rendues caduques du fait de leur intervention. Les obstacles à la libre circulation des personnes, par exemple, sont diffus, enfouis dans une large variété de textes et de mesures nationales que seule une maîtrise du droit communautaire peut permettre de relever, au cas par cas. Un autre avantage du droit de l'OHADA réside dans son champ d'application subjectif : il s'applique aux opérateurs privés dont l'intérêt pour l'application du droit communautaire apparaît parfois manifeste. Ceux-ci intègrent donc facilement les normes OHADA dans leur liste de *forum shopping* des moyens à invoquer en justice. Les protagonistes du droit communautaire de l'OHADA, en l'occurrence, les particuliers entre eux, n'ont donc pas rechigné à

¹⁶⁵ SOW Abdoulaye, « La Diffusion du Droit Communautaire Ouest-Africain », *Civitas Europa*, n°37, 2016, p.369.

¹⁶⁶ Abordant la question de la diffusion du droit communautaire dans les milieux universitaires, l'auteur recense les programmes d'enseignement officiels du droit communautaire, se revendiquant comme tels. Pourtant, le droit de l'OHADA est enseigné, sans se réclamer du droit communautaire, au titre de la matière du droit commercial et de bien d'autres composantes du droit des affaires. La substitution du droit OHADA aux droits nationaux a été d'une telle efficacité qu'il n'est plus besoin de le labelliser « droit communautaire ». Pour citer Wole Soyinka, « le tigre n'a pas besoin de proclamer sa tigritude, il bondit sur sa proie et la dévore » (propos prononcés au cours d'une conférence d'écrivains à Kampala en 1962).

s'approprier et à instrumentaliser ce droit supranational. Si, en dépit de tout, les dispositions du droit de l'OHADA sont ignorées, c'est par omission volontaire.

L'omission volontaire est un affront silencieux, mais manifeste que le juge national fait au droit communautaire. Le juge, bien qu'averti des dispositions existant des systèmes juridiques communautaires, choisit délibérément de les ignorer, préférant se référer aux éléments de son système d'appartenance, sans se prononcer sur le conflit de système en présence.

Sans la vigilance et, donc la connaissance des systèmes par les parties aux différends soumis devant le juge national, de telles situations passeraient également inaperçues. C'est généralement à l'occasion des recours intentés par les parties intéressées devant les instances juridictionnelles supérieures, notamment devant les juridictions communautaires que l'attitude du juge est démasquée. Il en est ainsi de l'attitude du juge ivoirien, mise à nue par un arrêt de la CCJA de l'OHADA. L'arrêt rendu par la juridiction régionale dans l'*Affaire BICICI c/ Dioum M'Bandy et Boucherie moderne de Côte d'Ivoire*¹⁶⁷ a révélé que le juge ivoirien, en l'occurrence, la Cour d'appel d'Abidjan¹⁶⁸, pour déclarer un appel interjeté devant elle recevable, s'est fondé, dans son office, sur des dispositions du Code ivoirien de procédures civiles, rendues inapplicables, voire implicitement abrogées, du fait de l'entrée en vigueur de l'Acte uniforme de l'OHADA sur les voies d'exécution¹⁶⁹. En l'espèce, ce n'est pas toute la communauté judiciaire ivoirienne qu'il faut blâmer, puisque c'est grâce à l'intermède de la Cour suprême de Côte d'Ivoire, faisant une bonne application de l'article 15 du Traité OHADA, que la CCJA a été saisie¹⁷⁰. Une telle prédisposition des juridictions suprêmes africaines n'est pas toujours observée, dans les situations de conflits de systèmes, ces dernières voyant avec jalousie l'érosion de leur pouvoir par les juridictions régionales.

¹⁶⁷ CCJA, Arrêt n° 13/2002 du 18 avril 2002, *BICICI c/ Dioum M'Bandy et Boucherie moderne de Côte d'Ivoire*, Le juris OHADA, n° 3/2002, juillet-septembre 2002, p. 3, note Issa SAYEGH. - Recueil de jurisprudence CCJA, n° spécial, janvier 2003, p. 58.

¹⁶⁸ CA d'Abidjan, *Arrêt n° 1010 du 24 septembre 1999*, inédit.

¹⁶⁹ Voir les observations du Professeur SAYEGH Issa sur l'arrêt de la CCJA, qui mettent en relief l'ignorance par le juge ivoirien de l'appel, qui a retenu un délai plus long de recevabilité (un mois) – conformément aux dispositions de l'article 403 du Code de procédures civiles – que ce que prévoit le droit OHADA (15 jours) dans les circonstances en cause. Voir : CCJA, *Arrêt n° 13/2002 du 18 avril 2002*, *op.cit.*

¹⁷⁰ Voir : CS de Côte d'Ivoire, *Arrêt n° 018/2001/PC* du 09 octobre 2001 (inédit).

Précisément, une autre forme d'omission volontaire du juge national est le refus de céder sa compétence au juge communautaire, lorsque le droit communautaire le requiert. Ces cas de figure sont nombreux et témoignent de la réticence des pouvoirs judiciaires nationaux à intégrer pleinement la logique de la communautarisation. L'une des expressions les plus fulgurantes de ce refus de soumission a été offerte par la Cour suprême du Niger dans son arrêt n°01/158/C du 16 août 2001¹⁷¹. La chambre judiciaire de l'auguste Cour y a contesté violemment l'exclusivisme de la compétence de la CCJA en matière de cassation dans « toutes les affaires soulevant des questions relatives à l'application des actes uniformes »¹⁷² comme en disposait l'article 14 du Traité de l'OHADA. Elle considéra, en effet :

« Attendu que (...) la compétence de la Cour Commune n'est pas exclusive de la compétence des juridictions nationales des États parties au Traité (...);

Attendu enfin, qu'il résulte de la combinaison des articles précités que la Cour Commune n'est compétente que pour l'application des Actes Uniformes, qu'ainsi lorsque le pourvoi n'est pas exclusivement fondé sur les actes uniformes, comme c'est le cas en l'espèce où des dispositions du Code de Procédure Civile, du Code Civil et du Code Cima sont invoquées, il appartient à la Cour Suprême Nationale de saisir la Cour Commune des questions spécifiques aux actes uniformes¹⁷³ ».

Il en est de même lorsque le litige a été déjà connu, d'une certaine manière, par les instances communautaires. C'est le cas par exemple de l'attitude du juge constitutionnel burkinabè, suite à la décision de la Cour de justice de la CEDEAO dans l'affaire *Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) & Autres contre l'État du Burkina Faso*¹⁷⁴. Dans ladite affaire, le juge constitutionnel burkinabè a, dans ses décisions n°2025-21/CC/EL en date du 25 août 2015 et n°2015-26/CC/EPF du 10 septembre 2015, délibérément

¹⁷¹ Voir : CS du Niger (Chambre judiciaire), arrêt n° 01-158/C du 16 août 2001, SNAR- LEYMA c/ Groupe Hima Souley), OHADATA J-02-36.

¹⁷² Formule de l'article 14 al.3 du Traité de l'OHADA. Commentant l'arrêt de la Cour suprême, Djibril Abarchi estime que « En visant "toutes les affaires soulevant des questions relatives à l'application des actes uniformes...", les termes du traité permettent une large application de la compétence de la CCJA. ». Pour cet auteur, « On serait légitimement porté à croire qu'il suffit dans un pourvoi, qu'un moyen au moins s'appuie sur les actes uniformes ou les règlements prévus au traité, pour que s'efface la compétence des juridictions nationales au profit de la CCJA » (Djibril ABARCHI, « Observations », Cour suprême du Niger (Chambre judiciaire), arrêt n° 01-158/C du 16 août 2001, op.cit.

¹⁷³ CS du Niger (Chambre judiciaire), arrêt n° 01-158/C, op.cit.

¹⁷⁴ CJ CEDEAO, arrêt n° ECW/CCJ/JUG/16/15 du 13 juillet 2015, aff. *Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) & Autres contre l'Etat du Burkina Faso*, Rec. de jurisprudence 2015, pp.291 et s.

ignoré la décision du juge de la CEDEAO qui avait fait injonction à l'État du Burkina Faso de réaménager son droit électoral de façon à ne pas violer le droit à la participation électorale des requérants que la dernière réforme¹⁷⁵ qui avait eu pour conséquence d'exclure du jeu électoral de l'après-insurrection de 2014¹⁷⁶. Pour le faire, il s'est réfugié derrière l'argument selon lequel il revenait aux autorités politiques de prendre en compte la décision de la Cour régionale, signifiant par là qu'il ne se sentait pas directement lié par une décision de la Cour de justice de la CEDEAO. Pourtant la Cour de justice fait partie d'un système institutionnel dynamique qui confère aux décisions de cette dernière la même portée supranationale que les décisions des autres organes et, surtout, un caractère obligatoire¹⁷⁷.

Le juge national africain est allé parfois au-delà de ces contestations silencieuses, engageant un bras de fer ouvert contre le principe de la primauté.

B. Une contestation par action

Les contestations par action, c'est-à-dire, les contestations ouvertes de la primauté du droit communautaire ne sont pas quotidiennes. Mais quand elles surviennent, elles produisent l'effet d'une bombe. Dans le cadre ouest africain, les contestations ont concerné surtout la prétention absolutiste du principe de la primauté du droit communautaire, affichée par ailleurs par le juge de l'UEMOA. De plus en plus, pour le juge national ouest africain, le principe de la primauté ne vaut sur les circonstances exceptionnelles, sur la Constitution ou encore sur les droits fondamentaux contenus dans les textes nationaux.

La primauté du droit communautaire a été contestée par le juge national, au nom de situations qu'il considère comme des impératifs supérieurs. Pour le juge ivoirien, par exemple, l'état d'urgence constitue l'un de ses impératifs.

¹⁷⁵ La réforme avait été opérée par la Loi n° 005-2015/CNT, 7 avr. 2015 portant modification de la Loi n° 014-2001/AN, 3 juill. 2001 portant code électoral du Burkina Faso.

¹⁷⁶ Voir, sur le sujet : OUEDRAOGO Yakouba, « Retour sur une décision controversée : l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO du 13 juillet 2015, CDP et autres c/ État du Burkina », *Les Annales de droit [En ligne]*, 10/2016, mis en ligne le 08 janvier 2018.

¹⁷⁷ L'article 15 par.4 du traité révisé de la CEDEAO dispose, en effet, que : « Les arrêts de la Cour de Justice ont force obligatoire à l'égard des États Membres, des institutions de la Communauté, et des personnes physiques et morales. »

La Cour d'appel de commerce d'Abidjan, dans un arrêt¹⁷⁸ rendu en pleine crise sanitaire du COVID-19, a considéré qu'une ordonnance, en l'occurrence, l'Ordonnance n° 2020-355 du 08 avril 2020 portant suspension des délais en matière de procédure judiciaire et administrative, du fait de son « rapport avec l'état d'urgence sanitaire décrété par l'Etat », « prime sur les lois applicables sur le territoire ivoirien, y compris le Traité OHADA ». Le droit OHADA, y compris, le Traité OHADA lui-même, n'échapperait pas à la dictature de l'urgence. L'urgence sanitaire serait donc un impératif qui met en échec le principe de la primauté du droit communautaire.

Il est vrai que l'urgence sanitaire a chamboulé les différents systèmes juridiques, donnant lieu à des assouplissements des principes cardinaux établis. En Afrique, comme ailleurs, la COVID-19 n'a pas manqué de fragiliser la pyramide des normes. La primauté du droit communautaire en a payé aussi le prix. La Cour aurait pu faire appel à l'interprétation de la CCJA, qui aurait sans doute fléchi le principe, au regard de ses propres pratiques pendant la COVID-19. Mais elle a opté d'assumer la responsabilité, disqualifiant de son chef le droit communautaire, face à l'urgence.

Tout comme l'urgence, les normes constitutionnelles et assimilées sont aussi tenues hors de la portée du principe de primauté du droit communautaire par certains juges nationaux.

La Cour Constitutionnelle du Togo, dans sa décision ci-dessus référencée, tout en reconnaissant la primauté au droit communautaire de l'UEMOA¹⁷⁹, en l'occurrence, le Règlement n° 005/2014/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'Avocat dans l'espace UEMOA du 25 septembre 2014, sur les lois et règlements, a saisi l'occasion pour relativiser la portée du principe de primauté, alors qu'elle avait déjà répondu à la question qui lui était posée, et qui concernait la préséance ou non du Règlement sur un décret¹⁸⁰. Il a considéré que « *le Règlement est en dessous de*

¹⁷⁸ CA d'Abidjan, chambre commerciale, Arrêt 16 juillet 2020, *aff. Monsieur K. H c. Société 911 Security, SA et Banque Sahelo-Saharienne pour l'Investissement et le Commerce-Côte d'Ivoire, dite BSIC-CI*.

¹⁷⁹ La Cour considère, en effet, « *que dans l'ordre juridique des États membres d'une organisation d'intégration économique régionale, le Règlement est supérieur aux lois ordinaires et aux autres dispositions nationales infra-législatives* ». Voir les développements ci-dessus.

¹⁸⁰ Ce *cavalier argumentatif* ne paraît pas anodin, quand on sait que la décision de la Cour constitutionnelle togolaise intervient après le « Solonge I » du juge constitutionnel béninois (voir : KPODAR Adama et MONEMBOU Cyrille, « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe : Quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire. Commentaire de la Décision du 22 Août 2019 de la Cour constitutionnelle du Bénin », *RCC*, N°002, 2020, p.217.

la Constitution et, de manière générale, de l'ensemble du bloc de constitutionnalité et des traités »¹⁸¹. La Cour relativise ainsi la portée du principe de la primauté du droit communautaire, en distinguant, au niveau national, les normes législatives et infra-législatives, des normes constitutionnelles ainsi que des normes relevant du bloc de constitutionnalité ainsi que celles issues des traités¹⁸², les premières paraissant manifestement, aux yeux de la Cour, être les seules concernées par le principe de primauté. Ce faisant, le juge togolais s'écarte ostentatoirement de la jurisprudence établie de la juridiction communautaire, depuis son avis n°01/2003 du 18 mars 2003. En rappel, la Cour de justice de l'UEMOA y avait soutenu que « *la primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées (...), et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives, législatives, juridictionnelles et, même constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux* ». ¹⁸³ Le message du juge communautaire est, on ne peut plus clair : le principe de primauté doit être apprécié, en prenant le droit communautaire comme un bloc et le droit national également comme un bloc, le premier prévalant de façon inconditionnelle sur le second. C'est donc le caractère inconditionnel ou absolu du principe de la primauté, tel que compris par le juge communautaire, qui est contesté par le juge togolais. Comme déjà souligné, ce dernier n'est pas le seul, sa jurisprudence faisant suite à une contestation soulevée, de façon plus virulente, par son homologue béninois qui, en deux temps, va dénigrer le principe de primauté, au nom de la suprématie des droits fondamentaux.

L'impératif de la garantie des droits fondamentaux a été utilisé également pour faire échec au principe de la primauté du droit communautaire, par la Cour Constitutionnelle béninoise.

¹⁸¹ CC du Togo, *Décision n° C-003/20 du 13 mai 2020, Affaire Exception d'inconstitutionnalité Maître AKAKPO Assignon Kokouda C/ Ordre des Avocats du Togo*, Journal officiel de la République Togolaise, 65e Année N° 16 quarto, numéro spécial du 13 mai 2020, p.3.

¹⁸² Aux normes constitutionnelles, soustraites à l'obligation de conformité, la Cour ajoute « les droits fondamentaux » que viendraient à remettre en cause les actes communautaires, même si la Cour ne s'étend pas sur ce segment de son argumentaire.

¹⁸³ CJ UEMOA, *Avis n°01/2003 du 18 mars 2003 relatif à la création d'une Cour des Comptes au Mali*.

La Cour constitutionnelle du Bénin, à travers sa Décision n° 2019-287 du 22 août 2019, a ouvert une *saga* juridictionnelle¹⁸⁴ dont la portée est incommensurable. Considérée par la doctrine africaine comme « *méritant sa place au Panthéon des grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin* »¹⁸⁵ et donnant à l'espace juridique UEMOA, sa jurisprudence *Solange*¹⁸⁶, la jurisprudence Dewedi, du nom du professeur agrégé des facultés de droit, à l'origine de l'affaire, a produit un effet de choc qui a inquiété les institutions communautaires, conduisant la Cour de justice de l'UEMOA à recadrer – maladroitement – le juge béninois.

Dans l'espèce, la Cour constitutionnelle béninoise avait été saisie par le sieur Dewedi d'une requête contre le refus de son admission au Barreau du Bénin par le Conseil de l'Ordre des avocats du Bénin. Le requérant se prévalait de la violation du principe de l'égalité à son égard, en invoquant la loi nationale Béninoise, tandis que le défendeur lui opposait le Règlement N° 5 de l'UEMOA. Deux normes sont ainsi mises en conflit : une loi nationale et un acte réglementaire, en l'occurrence, le Règlement, « *l'acte le plus complet, le plus supranational et le plus efficace dans la panoplie des actes juridiques des institutions d'intégration économique régionale* », selon la Cour constitutionnelle togolaise¹⁸⁷. Le juge constitutionnel béninois retint pour sa part, dans sa décision :

Qu'il résulte du préambule de la Constitution, de son titre II, ensemble avec le titre IX, que n'est pas contraire à la Constitution, une disposition législative nationale qui accorde aux citoyens des droits plus avantageux que ceux résultant d'une norme communautaire ou internationale ; que le droit communautaire antérieur ou postérieur, s'appliquant aussi longtemps qu'il ne diminue ni ne restreint les droits reconnus par la Constitution et les lois en faveur des personnes ; qu'il n'en irait autrement, que si la disposition contenue dans la législation nationale antérieure ou postérieure, fixe des obligations ou impose des

¹⁸⁴ DABIRÉ Cyriaque Téonvièl, « La rupture du dialogue entre la cour constitutionnelle du Bénin et la cour de justice de l'UEMOA : retour critique sur une saga juridictionnelle inédite », *RRC*, n°010, Juin 2021, pp.21-48.

¹⁸⁵ KPODAR Adama et MONEMBOU Cyrille, « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe : Quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire. Commentaire de la Décision du 22 Août 2019 de la Cour constitutionnelle du Bénin », *RCC*, n°2 et 3, 2020, pp. 217-232.

¹⁸⁶ Voir DABIRÉ Cyriaque Téonvièl, *op. cit.*, p.22.

¹⁸⁷ CC du Togo, *Décision n° C-003/20 du 13 mai 2020, op.cit.*, p.3.

sujétions plus élevées que ces conventions régulièrement ratifiées par la République du Bénin¹⁸⁸.

Par cette formule, le juge béninois rétablit la Constitution comme la norme suprême, se situant au-dessus des normes communautaires et internationales, puisqu'il avance en premier lieu la non-contrariété à la Constitution d'une loi qui accorderait aux citoyens des droits plus avantageux que la norme communautaire ou la norme internationale. En plus, du simple fait de contenir des droits plus avantageux, une loi serait conforme à la constitution. En d'autres termes, la présence de « droits plus avantageux » dans une loi l'élèverait au-dessus du droit communautaire. Le juge semble ainsi intégrer systématiquement les droits fondamentaux dans le bloc de constitutionnalité dont la suprématie lui paraît incontestable. C'est contre cette décision de la Cour constitutionnelle béninoise que le juge communautaire de l'UEMOA a été saisi d'un recours en manquement contre l'État béninois.

Dans sa décision n° 005/2020 du 08 juillet, le juge de l'UEMOA reproche essentiellement à la Cour constitutionnelle du Bénin, non seulement d'avoir méconnu son obligation de « renvoi préjudiciel sur l'interprétation des dispositions du règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatives à l'exercice de la profession d'avocat, lors de sa saisine le 18 décembre 2018 par monsieur *Éric DEWEDI* », laquelle résulterait des dispositions de l'article 12 du Protocole additionnel n°1, mais également d'avoir fait une « *interprétation manifestement erronée* » des dispositions du Règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014. Au passage, la Cour rappelle sa jurisprudence constante sur la question de la primauté du droit communautaire : « *La primauté de l'ordre juridique de l'Union dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux implique qu'aucune disposition juridique administrative, législative, juridictionnelle et même de niveau constitutionnel interne ne saurait être utilisée, pour mettre en échec le droit communautaire* »¹⁸⁹.

Piquée au vif, la Cour constitutionnelle béninoise à laquelle est notifiée la décision du juge communautaire, répond, avec véhémence, dans sa décision DCC 20-641 en date du

¹⁸⁸ CC du Bénin, DCC n°19-287 du 22 août 2019, *Affaire Éric DEWEDI*.

¹⁸⁹ CJUEMOA, Arrêt n°005/2020 du 08 juillet 2020, *Affaire La Commission de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) Contre la décision n°19-287 du 22 août 2019 de la cour constitutionnelle du Bénin* (Extrait des minutes du Greffe, p.16).

19 novembre 2020– elle laisse entendre avec fermeté que les normes communautaires ont une valeur infra-constitutionnelle : « *Considérant (...) que si les dispositions conventionnelles qui instituent les organes d'intégration juridique ou économique ont une valeur supra législative, elles ont également une valeur infra-constitutionnelle ; qu'elles ne valent ni n'équivalent les dispositions de la Constitution dont le juge constitutionnel est l'interprète exclusif et authentique* »¹⁹⁰.

Sans ambages, la Cour constitutionnelle du Bénin étale ainsi sa contestation de la prétention suprématiste du droit communautaire. Elle ouvre ainsi un front de résistance sans précédent dans l'espace UEMOA, laissant craindre le développement d'une culture de l'affront au principe de primauté du droit communautaire dans le rang des juridictions constitutionnelles des États membres¹⁹¹.

Ainsi, face à l'accalmie de l'accréditation du principe de la primauté du droit communautaire par le juge national, semble se dresser un front de contestation, voire de résistance au principe ou, tout au moins, à la prétention absolutiste du principe affichée par les institutions communautaires. Certes, comme le dit un auteur, « la résistance à la primauté du droit communautaire n'est pas un fait nouveau dans l'histoire de ce droit. Elle a pu être observée dans d'autres ordres communautaires comme l'Union européenne ». Toutefois, poursuit l'auteur, « à la différence de la résistance à la primauté du droit de l'UEMOA qui s'est radicalisée par une rupture du dialogue des juges, les résistances dans l'Union européenne sont, elles, absorbées par la diplomatie de la coopération entre juridictions suprêmes nationales et juridiction communautaire. »¹⁹² Saura-t-on renouer le dialogue et esquisser une ère de coopération constructive, afin de préserver un minimum de cohérence¹⁹³ et de convergence, indispensable pour la

¹⁹⁰ CC du Bénin, DCC n°20-641 du 19 novembre 2020, p.7.

¹⁹¹ En rappel, bien que discrètement, le juge constitutionnel togolais a lui aussi affirmé le caractère infra-constitutionnel du droit communautaire dans sa Décision n° C-003/20 du 13 mai 2020.

¹⁹² DABIRÉ Cyriaque Téonvièl, *op. cit.*, p. 45.

¹⁹³ Pour DABIRÉ Cyriaque Téonvièl, « *La déconstruction de la cohérence normative résulte de la remise en cause du principe de la primauté du droit communautaire sur lequel a été bâtie l'Union. N'étant plus assise sur l'acceptation constitutionnelle de sa primauté, l'intégration juridique qui est le résultat de concessions volontaristes de portions de souveraineté est en péril* ». DABIRÉ Cyriaque Téonvièl, *op. cit.*, p. 36.

construction d'une union de droit, dans l'espace UEMOA, mais également dans les autres espaces communautaires africains ?

Bibliographie

Traités

- Traité de Port-Louis du 17 octobre 1993 relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA)
- Traité de Dakar du 10 janvier 1994 relatif à l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA)
- Protocole additionnel n°1 relatif aux Organes de contrôle de l'UEMOA

Jurisprudences

• Jurisprudences communautaires

- CCJA, Arrêt n° 13/2002 du 18 avril 2002, *BICICI c/ Dioum M'Bandy et Boucherie moderne de Côte d'Ivoire*,
- CJ CEDEAO, arrêt n° ECW/CCJ/JUG/16/15 du 13 juillet 2015, *aff. Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) & Autres contre l'Etat du Burkina Faso, Rec. de jurisprudence 2015, pp.291 et s.*
- CJCE, Arrêt de la Cour du 15 juillet 1964, *Affaire Costa contre E.N.E.L.*
- CJCE, Arrêt du 9 mars 1978, *Administration des finances de l'État c/ SA Simmenthal*, aff. 106/77.
- CJUEMOA, Arrêt n°005/2020 du 08 juillet 2020, *Affaire La Commission de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) Contre la décision n°19-287 du 22 août 2019 de la cour constitutionnelle du Bénin.*
- CJUEMOA, Avis n° 01/2003 du 18 mars 2003 relatif à la création d'une Cour des Comptes au Mali.

• Jurisprudences nationales

- CA d'Abidjan, Arrêt n° 226, *Affaire Lally BY YA Jacques c/ YAO Delon Lucien, BIAO, SGBCI et Paribas.*
- CA d'Abidjan, Arrêt n°52 COM/17 du 10 mars 2017, *Affaire BAMBA Morissadia C/ MICKY Houssein et NANAN Richard AMOUYE.*
- CA d'Abidjan, Chambre Commerciale, Arrêt 16 juillet 2020, *Affaire Monsieur K. H c. Société 911 Security, SA et Banque Sahelo-Saharienne pour l'Investissement et le Commerce-Côte d'Ivoire, dite BSIC-CI.*
- CA de Commerce d'Abidjan, Arrêt du 04 juillet 2019, *Affaire Monsieur DIALLO Marouf André C/ Société Distribution Pharmaceutique en Côte d'Ivoire (DPCI) et autres.*
- CA de Commerce d'Abidjan, Arrêt du 11 juillet 2019, *Affaire S.I.M.P.O C/ NSIA BANQUE*
- CA de Niamey, Arrêt N° 96 du 18 août 2003, *Dame ROUFAI Fatoumata c/ Frédéric Jean BERTHOZ.*
- CC du Bénin, DCC n°19-287 du 22 août 2019, *Affaire Éric DEWEDI.*
- CC du Bénin, *Décision DCC 11-042 du 21 juin 2011.*
- CC du Bénin, *Décision DCC 20-641 du 19 novembre 2020.*
- CC du Bénin, *Décision DCC 94-019 du 30 juin 1994.*

- CC du Sénégal, *Décision n°12/93, Affaire N° 3/C/93 du 16 décembre 1993, Traité OHADA.*
- CC du Togo, *Décision n° C-003/20 du 13 Mai 2020, Affaire Maître AKAKPO Assignon Kokouda C/ l'Ordre des Avocats du Togo.*
- CS de Côte d'Ivoire, *Arrêt n° 018/2001/PC du 09 octobre 2001 (inédit).*
- CS du Bénin, *Arrêt du 17 mars 2017, Affaire WASSI Mouftaou C/ FAGBOHOUN Ladekpo Sefou.*
- CS du Bénin, *Arrêt du 22 juin 2018, Affaire Centrale de Sécurisation des Paiements et de Recouvrement (CSPRGIE) C/ Marlan's Cotton Industries (MCI) et Autres.*
- CS du Bénin, *Arrêt du 23 janvier 2015, Affaire société FAGBOHOUN et fils Sarl C/ Agence pour la Sécurité de la navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA).*
- CS du Niger (Chambre judiciaire), *arrêt n° 01-158/C du 16 août 2001, SNAR- LEYMA c/ Groupe Hima Souley), OHADATA J-02-36.*
- CS du Sénégal, *Arrêt du 20 juin 2012, Affaire Veritas C/ SIPRES.*
- CS du Sénégal, *Arrêt n° 12 du 05 mai 2009, Affaire État du Sénégal c/ Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), Comité de Règlement des Différends de l'ARMP et Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR).*
- CS du Sénégal, *Arrêt n° 29 du 10 mai 2012, Affaire CENTIF C/ Comité de règlement des différends de l'ARMP.*
- CSCA Cote d'Ivoire, *Arrêt n°225, Affaire Kouadio Yao Athanase c. État de Côte d'Ivoire.*
- CSCA de Côte d'Ivoire, *Arrêt du 16 février 2005, Affaire État de Côte d'Ivoire C/ Bamba Mamadou et Autres.*
- Tribunal de Commerce d'Abidjan (TCA), *Jugement du 26-07-2018, Affaire société OCEAN OGILVY SA C/ La Radiodiffusion Télévision Ivoirienne dite RTL.*

Doctrine

- AÏVO Gérard, « Le visage du droit communautaire en Afrique », *Communication prononcée au colloque international organisé sur le thème : « les métamorphoses du droit communautaires » par la faculté de droit et science politique de l'Université Abomey-Calavi, Cotonou, le 13 Décembre 2024.*
- AKPO Euloge, « Le juge et le défaut de transposition des directives dans l'espace UEMOA », *Communication prononcée à la rentrée solennelle de l'année judiciaire 2021 – 2022 de la CJUEMOA, Octobre 2021, pp.1-37.*
- ASSI N'GUESSAN René Marcel, *La collaboration entre la CCJA et les juridictions nationales de cassation dans le cadre du droit OHADA, Thèse de doctorat en Droit Privé, Université de Perpignan, 2018, 382 p.*
- CANIVET Guy, « Le droit communautaire et l'office du juge national », *In: Droit et société, n°20-21, 1992. Une science sociale pour la pratique juridique ? pp. 143-154.*
- DABIRÉ Cyriaque Téonvièl, « La rupture du dialogue entre la cour constitutionnelle du Bénin et la cour de justice de l'UEMOA : retour critique sur une saga juridictionnelle inédite », *RRC, n°010, Juin 2021, pp. 21-48.*
- DONNER Andreas Matthias, « Le juge national et le droit communautaire », in *Le juge national et le droit communautaire*, Leyde : A. W. Sijthoff, Bruxelles, Larcier, 1966, 131 p.
- DUPONT-LASSALLE Julie, « La « subsidiarité juridictionnelle », instrument de l'intégration communautaire ? », *Droit et société, n° 80, 2012, pp. 47 à 71*
- ISSA ABAKAR Abderamane, « Résistances du juge tchadien aux droits uniformisés de la CEMAC/OHADA », *Revue CADI, n° 051 / Septembre 2024, p. 31-49.*

- KONATÉ Mamadou Kono, *Contentieux du droit communautaire africain : Le juge national et le contentieux des normes communautaires de l'UEMOA*, Paris, L'Harmattan-Mali, 2023, 148 p.
- KPODAR Adama et MONEMBOU Cyrille, « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe : Quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire. Commentaire de la Décision du 22 Août 2019 de la Cour constitutionnelle du Benin », *RCC*, n°2 et 3, 2020, pp. 217-232.
- LECOURT Robert, *L'Europe des juges*, Bruxelles : Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 322 p.
- MELEDJE Djedjro Francisco, « L'ouverture ignorée aux sources extérieures : Le cas de la Côte d'Ivoire », in BURGOGUE-LARSEN Laurence (dir.), *Les défis de l'interprétation et de l'application des droits de l'Homme. De l'ouverture au dialogue*, A. Pédone, Paris, 2017, pp. 169-178.
- MELEDJE Djedjro Francisco, « L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et judiciaire », *Communication prononcée à la troisième rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires de « l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO ET de l'OHADA »*, Dakar les 4, 5, 6 mai 2010, pp. 1-17.
- MONNIER Sophie, « Droit constitutionnel et droit communautaire : La répartition des compétences et la hiérarchie des normes nationales à l'épreuve de l'application du droit communautaire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2006, n° 68, pp. 849-865.
- NGAH Achille Magloire, « L'épineuse Question De La Place Du Droit Communautaire Au Sein De La Hiérarchie Des Normes Internes : Un Droit Hors Hiérarchie ? Réflexion À La Lumière Des Systèmes Constitutionnels Des États d'Afrique Francophone », *European Scientific Journal*, Avril 2019, Vol. 15, No. 11, pp. 194-214.
- OUEDRAOGO Yakouba, « Retour sur une décision controversée : l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO du 13 juillet 2015, CDP et autres c/ État du Burkina », *Les Annales de droit*, n°10, 2016, pp. 197-232.
- RITLENG Dominique, « Le principe de primauté du droit de l'Union : quelle réalité ? », *Revue de l'Union Européenne*, n°593, Décembre 2015, p. 630-639.
- SALL Alioune, « Note sous Décision 12/93, Affaire N° 3/C/93 du 16 décembre 1993, Traité OHADA », in, FALL Madior Ismaïla (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, CREDILA, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, 2008. pp. 97 et s.
- SARR Amadou Yaya, *L'intégration juridique dans l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et dans l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, Nouvelle édition, Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2008, 654 p.
- SOW Abdoulaye, « La Diffusion du Droit Communautaire Ouest-Africain », *Civitas Europa*, n°37, 2016, pp. 351 à 370.
- SOW Idrissa, « L'application des règles communautaires par le juge sénégalais », *Discours prononcés à l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux sénégalais 2014-2015*, mercredi 22 janvier 2015, pp 1-16.

**LE MINISTÈRE PUBLIC ET LA NORME CEMAC
ÉCHOS DU PARQUET GÉNÉRAL PRÈS LA COUR D'APPEL ET LE
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU LITTORAL (CAMEROUN)**

Par

Eugène Pascal Parfait NKILI MBIDA

Magistrat

Docteur en Droit public de l'Université de Yaoundé II

Enseignant associé à l'Université de Douala

Arbitre à la Cour d'Arbitrage des Comores

Président Fondateur de la Société Africaine de Droit Communautaire.

Résumé

Dans l'activité de diction du Droit dans le cadre juridictionnel, le Ministère public est une entité dont le rôle est très souvent minoré voire ignoré dans les analyses doctrinales et mêmes jurisprudentielles en Afrique. Bien plus, il est frappant le constant suivant lequel, le narratif inhérent à l'insertion de la norme communautaire dans le patrimoine et les habitudes juridiques et quotidiennes à l'échelle nationale ne trouve qu'une évidence à évoquer de manière quasi-exclusive le juge national. Or, la complexité de la mécanique juridictionnelle est l'illustration parfaite de l'interconnexion et de l'interdépendance de plusieurs acteurs à la finalité d'intervention identique : le règne de la règle de Droit. Dès lors, proposer un axe de réflexion qui tourne les projecteurs non plus sur le juge national mais sur son homologue du ministère public dans le rapport qu'il entretient avec la norme CEMAC, a semblé rencontré une volonté certaine de mettre en vitrine un autre acteur tout aussi important dans la juridictionnalisation du Droit communautaire. Ayant pour point d'ancrage le Parquet Général près la Cour d'Appel et le Tribunal Administratif du Littoral (qui couvre le ressort juridictionnel le plus important de la CEMAC, en termes de volume contentieux), cette analyse a permis de se révéler que le Ministère public est une digue fragile contre l'injustice communautaire qu'il convient de consolider. C'est en raison de ce que cette fragilité tient à une relative mobilisation par le Parquet Général du Littoral de la norme CEMAC, qu'il sied de réaménager le système de vulgarisation du Droit CEMAC en même qu'il y aura lieu d'améliorer les mécanismes relatifs à son appropriation.

Mots-clés : Application – Invocation – Juge national – Ministère public – Norme CEMAC.

Abstract

In the activity of judging in the jurisdictional framework, the Prosecution is usually underestimated, or even ignored by scholars in Africa. Moreover, it is striking that the insertion of the community rule into the heritage and legal and daily habits at the national level finds it obvious to evoke almost exclusively the national judge. However, the complexity of the jurisdictional mechanism is the perfect illustration of the interconnection and interdependence of several actors with the same purpose of intervention: the rule of law. Therefore, a reflection that turns the spotlight no longer on the national judge but on his counterpart in the public Attorney regarding CAMEC laws, seemed to meet a certain desire to highlight another equally important actor in the "jurisdictionalisation" of Community Law. With the Attorney General's Office to the Court of Appeal and the Administrative Court of Littoral in South Cameroon (which covers the largest jurisdictional area of CAMEC, in terms of litigation volume), this study revealed that the Prosecution is a fragile dam against community injustice that needs to be strengthened. It is because this fragility is due to a relative mobilization of the CAMEC rule by the Attorney General's Office of Littoral that it is appropriate to reorganize the system for popularizing CEMAC law at the same time, as it will be necessary to improve the mechanisms relating to its appropriation.

Keywords: Application – Invocation – National judge – Prosecution – CAMEC law.

Le fonctionnement des Communautés Économiques Régionales africaines est l'œuvre d'une ingénierie juridique qu'il convient d'envisager sous le prisme du Droit originaire conçu par les États membres et du Droit dérivé secrété par les Institutions et Organes communautaires. Le Droit communautaire s'analyse donc comme le souffle de vie des Communautés. Sans Droit communautaire, l'existence des Communautés est compromise voire impossible. C'est sous ce modèle que fonctionne assurément la CEMAC¹⁹⁴. L'ordre juridique de la CEMAC apparaît ainsi comme un condensé de normes juridiques dont les caractères de primauté, d'effet direct et d'applicabilité immédiate, qui ne saurait déroger à cette mise en garde de Hans KELSEN, selon qui : « un ordre juridique est considéré comme valable si ses normes sont efficaces, c'est-à-dire effectivement obéies et appliquées, en gros et de façon générale »¹⁹⁵.

Cependant, il est convenable de reconnaître avec Robert LECOURT que : « [l]a règle commune aux Etats membres et à leurs ressortissants n'est ni pour eux, ni pour leurs tribunaux, une loi étrangère »¹⁹⁶. Dans l'ordre juridique camerounais qui est l'un des six ordres juridiques nationaux composant la CEMAC, il y a lieu de reconnaître que le Ministère public est un acteur incontournable dans l'œuvre de justice nationale, en ce qu'il est garant de l'effectivité du Droit¹⁹⁷ secrété par le législateur national mais aussi de toute la production juridique résultant des engagements internationaux et communautaires de l'État.

S'il est constant que le juge national est juge de droit commun du Droit CEMAC ainsi que l'a reconnu la Cour de Justice Communautaire dans son arrêt n° 002/CJ/CEMAC/CJ/08 du 20 novembre 2008 rendu dans l'affaire *Société WARDI*

¹⁹⁴ Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

¹⁹⁵ KELSEN (Hans), *Théorie pure du droit*, Traduction française de la 2^e édition de la « *Reine Rechtslehre* » par Charles EISENMANN, Paris, Dalloz, 1962, p. 215.

¹⁹⁶ LECOURT (Robert), *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit de l'Union Européenne », série « Grands écrits », 2008 (réimpression de l'ouvrage publié aux Éditions Bruylant en 1976), 321p., spéc. p. 223.

¹⁹⁷ Aux termes de l'article 29 (1) de la Loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire modifiée et complétée par la Loi n° 2011/027 du 14 décembre 2011 : « [l]e Ministère Public ou Parquet veille à l'application des lois, règlements et décisions de justice. Il peut, dans l'intérêt de la loi, prendre devant toute juridiction auprès de laquelle il est représenté, les réquisitions qu'il estime utiles ». Selon l'article 30 (1) du même texte : « [i]l existe auprès de chaque Cour d'Appel un Parquet Général dirigé par un Procureur Général qui relève directement du Ministre chargé de la justice ». Par ailleurs, l'article 7 de la Loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux administratifs dispose : « [l]e Parquet près le Tribunal Administratif est le Parquet Général près la Cour d'Appel du ressort du Tribunal Administratif ».

AMDJARASS TRANSIT S.A contre État tchadien, il est commun pour tous les analystes d'ignorer le rôle de veille que joue le Ministère public près ledit Juge, dans l'optique d'une imbrication concrète de la norme communautaire dans le patrimoine juridique des justiciables nationaux. De ce fait, c'est à tort que l'on refuse au Ministère public, son statut de co-auteur des décisions de justice nationales.

Une telle observation nous conduit à nous interroger de la sorte : le Ministère public répond-t-il de manière satisfaisante à sa vocation communautaire ? L'intérêt de ce sujet sublimé par la présente question de droit, ne peut se révéler de manière heureuse, qu'en mobilisant des approches juridique et réaliste. Au demeurant, et pour qui s'intéresse à l'activité prétorienne et administrative du Parquet Général du Littoral, qui est le défenseur des intérêts du Droit près les juridictions judiciaire et administrative les plus importantes¹⁹⁸ de la CEMAC, l'on peut aisément se rendre compte de ce qu'il constitue une digue fragile contre l'injustice communautaire (I) qu'il convient de solidifier (II) pour l'effectivité normative communautaire.

I. LE PARQUET GENERAL DU LITTORAL : UNE DIGUE FRAGILE CONTRE L'INJUSTICE COMMUNAUTAIRE

Dire le Droit communautaire est une mission dont sont investies à la fois la Cour de Justice Communautaire et les juridictions nationales des États membres. Ces deux catégories de juridictions fonctionnent ayant dans leur composition, pour la première un Avocat Général¹⁹⁹ et pour les secondes, généralement un Parquet²⁰⁰. Cependant, s'il reste acquis que le Procureur Général près la Cour d'Appel et le Tribunal Administratif du Littoral comme c'est le cas en l'espèce, ne dit pas le Droit, il convient tout de même de reconnaître, qu'il fait dire le Droit. Il y arrive négativement ou positivement dans l'exercice de ses fonctions (A), lesquelles le conduisent à se mettre au service d'une justice communautaire silencieuse mais existante, marqueur d'une fragilité structurelle caractérisée (B).

¹⁹⁸ En termes de volume et de diversité du contentieux.

¹⁹⁹ Article 5 (1) de l'Acte Additionnel n° 04/21-CEMAC-CJ-CCE-15 du 05 octobre 2021 portant statut de la Cour de Justice Communautaire.

²⁰⁰ Exception faite des juridictions constitutionnelles.

A. La preuve : la réalité de la mobilisation de la norme CEMAC par le Parquet Général du Littoral

N'est-ce pas une Lapalissade que d'affirmer que la norme CEMAC est une composante du bloc de juridicité nationale, mobilisable en circonstances utiles par le Ministère public. C'est la raison pour laquelle, à travers ses réquisitions devant la Cour d'Appel ou ses conclusions devant le Tribunal Administratif, le Procureur Général donne la position de droit qu'il souhaite voir appliquer par le juge aux faits de l'espèce contentieuse (1) ou du reste, l'applique directement avant tout jugement spécifiquement en matière pénale (2).

1. L'invocation de la norme CEMAC par le Parquet Général du Littoral

Dans le cadre de ses fonctions d'aide à la décision juridictionnelle, le ministère public n'applique pas la norme communautaire mais se contente juste de l'invoquer parce qu'il ne dispose d'aucun *imperium* lequel relève des attributs du seul juge.

En effet, le Procureur Général ne donne qu'une position que le juge devra infirmer, confirmer ou améliorer voire densifier. Ainsi, la décision de justice qui est l'acte magnifié dans le processus juridictionnel est généralement dénué de toute autonomie de la pensée du seul juge car, procédant de manière chronologique et cognitive des réflexions antérieures des parties au rang desquelles le ministère public. Cette vérité est d'autant plus prégnante dans le contexte camerounais où le juge est très sensible à écouter la voie du ministère public déclinée à travers la voix de son représentant, à tel point que l'on peut affirmer avec des réserves assez fines que les décisions de justice sont des chœurs à une voix et demi, traduisant par là-même, un état prédictif dans lequel le justiciable serait plongé après la prise de parole ou les écritures du ministère public. Les jugements rendus dans les affaires *AYINDA Germain contre Organe de Gestion de la Carte Rose CEMAC*²⁰¹ et *La Société Africaine de Distribution (SAFDI) SARL contre État du Cameroun (Ministère des Finances)*²⁰² achèvent de nous convaincre par une concrète illustration. Toutefois, le souligner ne voile en rien, les étincelles d'éloignement du juge à l'égard des positions du Parquet Général du Littoral.

Dans la première espèce, le Tribunal Administratif du Littoral avait été saisi de la requête contentieuse de sieur AYINDA Germain agissant par l'organe de Maître KOUENIANOU

²⁰¹ Tribunal Administratif du Littoral, Jugement n° 416/QD/2021 du 23 décembre 2021.

²⁰² Tribunal Administratif du Littoral, Jugement n° n° 385/FF/19 du 05 décembre 2019.

Marcel, Avocat au Barreau du Cameroun, enregistrée le 15 janvier 2020 au greffe, sous le n° 53, pour s'entendre déclarer nulle et de nul effet, la résolution n° 006/AGO/BNCR/DECEMBRE2019 de l'Assemblée générale du Bureau National de la Carte Rose CEMAC, mettant fin avec effet immédiat à ses fonctions de Président de l'organe de Gestion de la Carte Rose CEMAC.

Concluant sur l'exception d'incompétence matérielle soulevée par la défenderesse représentée par Maître Sophie de Sylvie DJOUFA TIEMAGNI, Avocate au Barreau du Cameroun, le ministère public a abondé dans le même sens, sur le fondement de l'application combinée des articles 23, 24 de la Convention régissant la Cour de Justice Communautaire de 2009 et l'article 1^{er} de l'Acte additionnel n° 08/CEMAC-006-CCE-2 du 14 décembre 2000 portant liste des institutions spécialisées de l'UEAC²⁰³ pour justifier le déclinatoire au profit de la Cour de Justice de la CEMAC.

Procédant à l'interprétation de ces textes, le Juge administratif de la Rue de Kitchener²⁰⁴ a dit pour droit que « les décisions des organes de la CEMAC, y compris celles de ses institutions spécialisées, comme c'est le cas en l'espèce, ne peuvent être déférées que devant la Cour [...] »²⁰⁵.

Dans la seconde affaire, le Tribunal Administratif du Littoral a repris dans sa motivation, la position suivante du ministère public :

« [a]ttendu qu'aux termes de l'article 57 de la directive n° 07/11-UEAC-028-CM-22 du 19 décembre 2011 portant harmonisation des législations des Etats en matière de TVA et des droits d'accises, 'le taux normal applicable au droit d'accises ad valorem est arrêté librement par chaque Etat membre dans une fourchette allant de 0 à 25% sans possibilité de rabatement.

Nonobstant les dispositions de l'article 55 ci-dessus, la mise en œuvre d'un système de taxation spécifique aux droits d'accises est laissée à l'appréciation de chaque Etat membre et devra comprendre obligatoirement les tabacs et les boissons alcooliques' ;

²⁰³ Union Économique d'Afrique Centrale.

²⁰⁴ Tribunal Administratif du Littoral.

²⁰⁵ Tribunal Administratif du Littoral, Jugement n° 416/QD/2021 du 23 décembre 2021, affaire *AYINDA Germain contre Organe de Gestion de la Carte Rose CEMAC*, rôle 27.

Qu'en l'espèce, il appert des pièces produites que le taux des droits d'accises de plus 25% que le fisc a appliqué à la requérante en vertu des dispositions de l'article 142 du Code Général des Impôts est largement supérieur et contraire à la fourchette fixée et recommandée par l'article 57 sus-évoquée qui l'a plafonné à 25% ;

Qu'or, d'après l'article 44 du traité CEMAC révisé le 25 juin 2008, 'les actes adoptés par les institutions, organes et institutions spécialisées de la Communauté pour la réalisation des objectifs du présent traité sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation antérieure ou postérieure contraire'

Qu'ainsi, et compte tenu de ce qu'il est de jurisprudence constante qu'un justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive communautaire, lorsque ladite directive n'a pas été transposée dans les délais prévus à cet effet ou a été mal transposée, il y a lieu d'annuler l'AMR querellé »²⁰⁶.

Dans la même veine, le Procureur Général près la Cour d'Appel du Littoral dans ses réquisitions produites dans l'affaire *SCI KENT devenue EKITA GROUP S.A et Commercial Bank of Cameroon S.A contre la Liquidation de la Banque Méridien BIAO Cameroun* a conclu sur la demande de saisine préjudicielle de la CJ CEMAC (en interprétation des dispositions de l'article 17 de l'Annexe à la Convention portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les États de l'Afrique Centrale du 17 janvier 1992) que :

« [c]onsidérant que l'article 26 de la Convention régissant la CJ CEMAC suscitée dispose : '[l]a Cour statue à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité de la CEMAC et des textes subséquents, sur la légalité et l'interprétation des actes des Institutions, Organes et Institutions Spécialisées de la CEMAC, quand une juridiction nationale ou un organisme à fonction juridictionnelle est appelé à en connaître à l'occasion d'un litige.

²⁰⁶ Conclusions n° 2019-251/SC2/PG/DLA/TA/353-F du 25 septembre 2019 de Monsieur le Procureur Général AWALA WODOUGUE Jean-Claude.

En outre, chaque fois qu'une juridiction nationale ou un organisme à fonction juridictionnelle saisi des questions de droit ci-dessus doit statuer en dernier ressort, il est tenu de saisir préalablement la Cour de Justice. Cette saisine devient facultative lorsque la juridiction nationale ou l'organisme à fonction juridictionnelle doit statuer à charge d'appel. [...]' ;

Considérant que cette exigence posée dans le cadre du dialogue institué entre le Juge national statuant en dernier ressort et la Cour de justice est relativisée par la théorie de l'acte clair ;

Que cette théorie permet au Juge national de dernier ressort de ne pas saisir son homologue communautaire lorsque l'application ou l'interprétation du Droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable ;

Qu'en l'espèce, l'application et le sens de l'article 17 de l'Annexe à la Convention de 1992 susvisée dont interprétation par la CJ CEMAC est sollicitée, sont d'une évidence implacable s'agissant d'un établissement de crédit ;

Que la demande aux fins de renvoi préjudiciel en interprétation devant la CJ CEMAC formulée par l'appelante, est de ce fait inopportune »²⁰⁷.

En tout état de cause, les attributions du ministère public ne le confinent pas à un rôle de conseil juridique de la juridiction près laquelle il est placé. Au quotidien, il applique directement le Droit CEMAC.

2. L'application de la norme CEMAC par le Parquet Général du Littoral

L'analyse des attributions pénales²⁰⁸ du Procureur Général révèle qu'il apprécie en dernier ressort l'opportunité des poursuites reconnue aux Procureurs de la République, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir hiérarchique.

Le Règlement n° 01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme et de la

²⁰⁷ Réquisitions n° 2015-2630/SC3/PG/DLA du 12 mars 2021 de Monsieur le Procureur Général FOE Jean-Claude Robert.

²⁰⁸ Cf. Articles 133 à 141 de la Loi n° 2005-007 du 27 juillet 2005 portant Code de procédure pénale.

prolifération en Afrique centrale est l'un des actes communautaires pour lequel, le Procureur Général exige avec emphase l'application par ses Substituts locaux, notamment le Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance du Wouri à Douala.

En effet dans le cadre de l'affaire *Ministère public et Société ECA SA contre MOUCHILI ABDOULAYE, BGFIBANK et autres*, le Procureur de la République avait ordonné le 10 janvier 2024, le blocage du compte appartenant à la société *ECA Ernst & Young Cameroun S.A*, ouvert dans les livres de la Société BGFIBANK S.A. Cette mesure avait été prescrite à son auxiliaire de la Compagnie de Gendarmerie de Douala I, à l'attention du Directeur Général de cet établissement bancaire.

Saisi d'une requête en intervention de la société demanderesse, le Procureur Général a rappelé à son Substitut local, le régime juridique du blocage des comptes en zone CEMAC, lequel correspond au « gel de fonds », prévu aux articles 105 à 112 du Règlement communautaire sus évoqué. Il a précisé que le gel des fonds se fait par « décision écrite », laquelle est « fondée sur des critères de preuve relevant des motifs raisonnables ou d'une base raisonnable ». Bien plus, cette décision doit définir « les conditions ainsi que la durée applicables au gel » et « être portée à la connaissance du public, notamment par sa publication au Journal officiel ou dans un Journal d'annonces légales ».

Dès lors, la mesure de blocage querellée n'étant pas conforme au Droit CEMAC, l'autorité responsable de la police judiciaire dans le ressort de la Cour d'Appel du Littoral a prescrit d'en donner mainlevée immédiate, mais aussi qu'avant toute initiative en la matière, il conviendrait dorénavant de se référer au Parquet Général.

Telle situation en violation de la norme CEMAC, s'est reproduite dans le cadre de l'affaire *IKAMO A NGON Joseph Marius contre Giuseppe LUCATELLI et Grâce TOURE*, où le compte de la société LUCATELLI SRL SARL ouvert dans les livres de la société *AFRILAND FIRST BANK SA*, a été bloqué à la demande de la Deuxième Région de Gendarmerie.

En outre, dans l'affaire *ANIF²⁰⁹ contre NZIANDE Phalonne Lina*, le Procureur Général a rappelé dans sa correspondance du 1^{er} novembre 2021 adressée à son Substitut près le

²⁰⁹ Agence Nationale d'Investigation Financière.

Tribunal de Grande Instance du Wouri que « les éléments relevés par l'ANIF semblent également être constitutifs de l'infraction de blanchiment d'argent telle qu'elle est prévue et réprimée par les dispositions des articles 8, 73 § 2 et 114 du Règlement n° 01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération en Afrique Centrale ».

Par ailleurs, les procédures en déferrement qui lui sont soumises en seconde lecture par ses Substituts locaux, constituent une opportunité offerte au Procureur Général, de veiller à la bonne application du Droit communautaire. L'infraction d'émission de chèque sans provision l'illustre à suffire. Dans le contexte camerounais, cette infraction est doublement réprimée, aussi bien par le Code pénal camerounais²¹⁰ que par le Règlement n° 03/CEMAC/UMAC/CM du 21 décembre 2016 relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement²¹¹. Généralement, les Parquets d'instance au moment d'engager des poursuites, se limitent à invoquer la législation nationale comme fondement de leur décision. Cependant, ils sont repris à bon droit par le Parquet Général qui substitue à cette loi nationale, le Règlement communautaire qui s'applique du reste, de manière exclusive en raison de sa primauté intégrale²¹² sur la loi nationale. Le Premier Président de la Cour Suprême déplore dans le même sens, l'application partielle du Règlement n° 02/03/CEMAC/UMAC/CM du 04 avril 2003 relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement²¹³ par les juridictions. Il souligne que : « [l]es juridictions qui ont un rôle

²¹⁰ Loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal, modifiée et complétée par la Loi n° 2019/020 du 24 décembre 2019. Selon l'article 253 : « [e]st puni des peines de l'article 318 du présent code, celui qui a) émet un chèque sur une banque ou sur un compte postal même étranger, sans provision préalable et disponible ou sans provision suffisante ; b) après émission, même à l'étranger, retire tout ou une partie de la provision ou fait défense au tiré de payer ». Aux termes de l'article 318 (1) : « [e]st puni d'un emprisonnement de cinq (5) à dix (10) ans et d'une amende de cent mille (100 000) à un million (1 000 000) de francs, celui qui porte atteinte à la fortune d'autrui [...] ».

²¹¹ « Est punie d'un emprisonnement de six (6) mois à cinq (5) ans et d'une amende de 100 000 à 2 000 000 Francs CFA, ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui, avec l'intention de porter atteinte aux droits d'autrui, émet un chèque sans provision. »

²¹² Article 44 du Traité Révisé CEMAC du 30 janvier 2009 : « [...] les actes adoptés par les Institutions, Organes et Institutions Spécialisées de la Communauté pour la réalisation des objectifs du présent Traité sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure ».

CJ CEMAC, Arrêt n° 012/2011 du 31 mars 2011, affaire *Société Banque Atlantique du Cameroun, la COBAC, Autorité Monétaire du Cameroun, Amity Bank Cameroon PLC contre l'Arrêt n° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009 défendu par messieurs SIELIENOU Christophe, Raphaël FUTE, Mathurin NGASSA et la Compagnie d'Assurances CPA.*

²¹³ MEKOBE SONE (Daniel), « Les enjeux de la protection pénale des instruments de paiement et du crédit sur le climat des affaires au Cameroun », Allocution délivrée lors de la rentrée solennelle de la Cour

clairement défini en matière de gestion des incidents de paiement semblent amorphes et atones. Ainsi, les juges répressifs qui condamnent pour émission de chèque sans provision, n'incluent que rarement dans leurs décisions, l'interdiction judiciaire comme prévue par l'article 206 du règlement CEMAC ». Cet état de choses est réel dans la mesure où, même le Parquet ne requiert pas sur ce point de droit en amont, et ne forme aucune voie de réformation, en aval.

Au demeurant, le Parquet Général se positionne comme une digue au service de la protection de la normativité communautaire. Toutefois, est-elle suffisamment solide pour contenir les forces centrifuges de la justice communautaire ?

B. L'épreuve : la relativité dans la mobilisation de la norme CEMAC par le Parquet Général du Littoral

L'insertion de la norme CEMAC dans l'ordre juridique camerounais est un défi au quotidien pour les autorités nationales. Le regard porté sur les visages de l'application camerounaise du Droit CEMAC rend compte de l'existence d'institutions rattrapées par les démons du « tropisme national » et du « statomorphisme inconscient qui peuplent l'habitus juridique des modèles nationaux »²¹⁴. Le Parquet Général du Littoral est loin d'en être exempt. Il n'est donc pas curieux d'apercevoir l'élasticité de la communautarisation de l'espace juridictionnel dans le ressort de la Cour d'Appel et du Tribunal Administratif du Littoral (qui est le plus important du pays), pour des raisons qui tiennent au défaut d'appropriation du Droit communautaire par les parquetiers (2).

Toutefois, il faut préalablement relever la rareté du contentieux communautaire devant les juridictions nationales en général et de Douala en particulier (1).

1. La rareté du contentieux communautaire

L'observation du marché juridictionnel communautaire permet de faire un constat : l'offre est certes réelle, mais la demande est éventuelle. L'éventualité de la demande juridictionnelle porte nécessairement atteinte à la qualité de l'offre dans un marché pauvre

Suprême du Cameroun, 20 février 2020. Disponible à l'adresse : https://coursupreme.cm/images/webcsc_medias/files/Allocution_ppcs_fevrier_2020_francais.pdf, consultée le 23 janvier 2025 à 15h15. Toutefois, il convient de le relever pour le déplorer qu'au moment où le Premier Président de la Cour Suprême délivre son allocution de rentrée solennelle, le Règlement de 2003 sur lequel porte ses développements, a déjà été abrogé par celui de 2016.

²¹⁴ SIMON (Denys), « La légitimité du juge communautaire » in Actes du Colloque du Palais du Luxembourg des 29 et 30 septembre 2006 sur le thème : *L'office du Juge*, p. 460.

car, c'est au fil des saisines que s'affirme la voix du ministère public et s'affine la plume du Juge.

De manière constante, il s'impose à l'analyse que le Droit est le langage de la CEMAC, justifiant ainsi que les ressortissants communautaires soient directement et individuellement concernés, et qu'ils s'en prévalent²¹⁵. Mais comment s'en prévaloir ou appliquer un Droit que l'on ignore ?

« La garantie des droits de tout individu repose sur la possibilité qu'à celui-ci de connaître ces mêmes droits afin de pouvoir s'y conformer, en exiger le respect, voire les protéger. À cet égard, on parlera de 'droit au droit'²¹⁶ lorsque l'on évoque la question de l'accès au droit »²¹⁷. La portée du Droit est ainsi tributaire de sa connaissance par la communauté humaine à laquelle, il s'adresse.

À la vérité la diffusion du Droit CEMAC dans les milieux scolaires et académiques est insuffisante²¹⁸. D'avis du professeur MELEDJE, « il ressort que le droit communautaire n'est pas encore véritablement intégré dans les programmes d'enseignement au titre de discipline autonome. Cela se perçoit surtout pour le 1^{er} cycle (1^{ère} Année et 2^e Année). Et lorsque le droit communautaire est programmé comme discipline autonome, il est non seulement optionnel (c'est à dire laissé à l'appréciation et au choix des étudiants ; la matière ne leur est pas imposée) mais également semestriel ce qui implique, soit on lui consacre peu d'heures (25 à 30h) relativement insuffisant pour une connaissance approfondie des organisations communautaires et de leurs normes »²¹⁹.

²¹⁵ COSTA (Olivier), « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », *Revue internationale de politique comparée*, 2002/1, Vol. 9, p. 99.

²¹⁶ Le « droit au droit » peut être analysé comme une déclinaison du droit à l'éducation consacré à l'article 26 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

²¹⁷ TAGODOE (Amavi), « Diffusion du droit et Internet en Afrique de l'Ouest », *Lex Electronica*, Vol. 11, n°1 (Printemps / Spring 2006), p. 4. Disponible à l'adresse : http://www.legalbiznext.com/droit/IMG/pdf/Diffusion_du_droit_et_Internet_en_Afrique_de_l'Ouest.pdf, consultée le 13 mai 2021 à 16h30.

²¹⁸ NKILI MBIDA (Eugène Pascal Parfait), *La juridictionnalisation du Droit communautaire en Afrique centrale et orientale : cas de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale et de la Communauté d'Afrique de l'Est*, Thèse de Doctorat Ph.D en Droit public, Université de Yaoundé II, 28 février 2024, pp. 479-480.

²¹⁹ MELEDJE (Djedjro Francisco), « L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et le monde judiciaire », Communication délivrée lors de troisième (3e) Rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires UEMOA-CEMAC-CEDEAO-OHADA, tenue à Dakar du 04 au 06 mai 2010, p. 15. Disponible à l'adresse : http://www.institut-idef.org/IMG/pdf/Communication_Professeur_MELEDJE.pdf, consultée le 14 mai 2021 à 13 heures 25 minutes.

Aussi, la société civile est assez absente sur ce chantier. Il y a lieu de dénoncer un tel amorphisme qui traduit un défaut de mise en réseau des énergies. Il n'existe pas de lanceurs d'alerte dans le cadre de la surveillance de l'effectivité du Droit communautaire, dans l'optique de pousser les États à une meilleure exécution de leurs engagements de nature conventionnelle, coutumière et juridictionnelle. L'intéressement populaire à la chose communautaire n'est perceptible que lors des sommets de la Conférence des Chefs d'État de la CEMAC, spécifiquement au moment des arrivées et départs de ces personnalités ou de leurs plénipotentiaires²²⁰ aux aéroports situés dans les villes d'accueil.

Dans une situation d'ignorance, la saisine des juridictions pour des litiges à enjeux communautaires est logiquement squelettique et ne favorise pas une mobilisation suffisante de la norme CEMAC par le Parquet Général du Littoral qui du reste, n'est pas très enclin à exciper le moyen de droit communautaire.

2. La précarité de l'invocation du moyen de droit communautaire

Le moyen de droit communautaire²²¹ est très peu excipé par les « gens de justice »²²² en général et les magistrats du Parquet Général du Littoral en particulier. Cela trouve indubitablement matière à justification dans leur non inclinaison à la chose communautaire.

La formation professionnelle du magistrat est essentielle, afin de développer en lui, des réflexes de bonne application du Droit au service de la justice, car c'est le premier qui est fait pour la seconde. Or, cette formation ignore le Droit et le contentieux CEMAC, elle qui est postérieure à une formation académique déjà très peu soucieuse de cet ordre juridique²²³.

En effet, l'invocation d'un moyen de droit communautaire suppose qu'il s'est produit un fait ou qu'il existe un acte violateur du Droit communautaire. Pour apprécier son caractère

²²⁰ La dernière rencontre de cette nature en date était le sommet extraordinaire de la Conférence des Chefs d'État du 16 décembre 2024. Les actes majeurs de cette rencontre diplomatique sont disponibles à l'adresse : <https://www.prc.cm/fr/actualites/7540-sommet-extraordinaire-des-chefs-d-etat-de-la-cemac-yaounde-le-16-decembre-2024>, consultée le 23 janvier 2025 à 19 heures 37 minutes.

²²¹ C'est une règle tirée du Droit communautaire (primaire ou dérivé) et ayant pour but d'appuyer juridiquement la prétention d'une partie ou de justifier la motivation des réquisitions du Ministère public ou d'une décision de justice.

²²² Magistrats, Greffiers, Avocats, Huissiers de Justice, Notaire...

²²³ Lire NKILI MBIDA (Eugène Pascal Parfait), *La juridictionnalisation du Droit communautaire en Afrique centrale et orientale : cas de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale et de la Communauté d'Afrique de l'Est*, *Op.cit.*, pp. 479-480.

fondé, le magistrat national doit disposer des outils intellectuels et techniques. En leur absence, il l'écartera non pas en raison de son impertinence mais eu égard à son ignorance à lui. Bien plus, le moyen de Droit communautaire peut être soulevé d'office par le juge ou le ministère public en vue de la préservation de l'ordre public communautaire. Mais, en situation d'ignorance, le magistrat national ne peut s'en souvenir. Il manque par là même à ses obligations tendant à assurer l'effectivité de ce Droit, à déterminer l'étendue de ses pouvoirs en matière de contrôle de la compatibilité de l'ordre juridique national à l'ordre juridique communautaire en vue d'assurer la coordination entre les règles communautaires et les règles internes.

Dans la même veine, le magistrat national est très souvent pris au piège de l'assimilation entre le Droit international et le Droit communautaire, en raison de leur origine d'élaboration extra nationale²²⁴. De toute évidence, il n'a pas appris à développer le réflexe communautaire, lequel conduit à rechercher dans ce Droit, la solution à un litige qui lui est soumis. En outre, le ministère public pour les mêmes raisons, manque à son obligation de veiller à l'application du Droit, en se gardant d'exercer les voies de recours disponibles, lorsque le juge a violé une norme de Droit CEMAC.

Il convient de relever que les profils de l'équipe de magistrats actuellement en service au Parquet Général du Littoral ne servent pas la cause du Droit CEMAC. Aussi, la répartition des dossiers ne tient pas elle-même compte des profils et compétences des magistrats au moment de leur transmission par la hiérarchie. Dès lors, le tableau que nous présentons permet d'envisager des dossiers à enjeux communautaires qui sont traités par des magistrats, étrangers à ce domaine. Toute chose qui réduit les probabilités d'une invocation du moyen de Droit communautaire dans les écritures du ministère public. Les

²²⁴ « Le juge judiciaire camerounais a estimé dans une affaire portant sur le tarif douanier en zone de l'Union douanière et économique des États de l'Afrique centrale (UDEAC) que ce 'tarif des douanes de l'[UDEAC] est régulièrement ratifié par le décret n° 65/DF/572 du 31 décembre 1965 en son paragraphe II de l'article premier et publié au journal officiel de la R.F.C n° 1 du 1er janvier 1966' [Cour d'Appel du Littoral (Cameroun), Arrêt n° 10006/P du 20 juillet 1982, Ministère public et Administration des Douanes contre Honoré KAMTE et Autres]. Peu importe donc le caractère *self executing* des règles communautaires, le juge insistant sur la ratification régulière de ce tarif par le Cameroun, comme si les règles communautaires avaient besoin d'une telle procédure pour être applicables sur le plan interne. », METOU (Brusil Miranda), « Le moyen de droit international devant les juridictions internes en Afrique : quelques exemples d'Afrique noire francophone », *Revue Québécoise de droit international*, Vol. 22-1, 2009, pp. 138-139.

coulisses de l'affaire *POM Pierre Roger contre État du Cameroun (Ministère des Finances)*²²⁵ constituent une bonne application au cas d'espèce.

En effet, le requérant avait introduit un recours de pleine juridiction pour s'entendre annuler la Décision n° 243/MINFI/DGD/SDSU1/BPHCAM du Chef de Bureau Principal des Douanes hors classe d'Abang-Minko'o du 15 juin 2019 et condamner l'État du Cameroun à lui payer la somme de 10.420.000 F.CFA dont 420.000 F.CFA représentant le remboursement des frais relatifs à l'acte administratif à annuler et 10.000.000 F.CFA, le préjudice matériel, moral subi et les frais de procédure engagés. Le Juge-rapporteur dans cette affaire s'était interrogé dans son rapport sur la compétence du Tribunal Administratif à connaître de cette cause, en d'autres termes, l'acte déféré devant lui pour excès de pouvoir est-il de nature administrative ?

Y répondant dans ses réquisitions, le Procureur Général a conclu à l'incompétence de la juridiction de céans²²⁶, motif pris de ce que la « quittance d'importation temporaire de véhicule sans mise en demeure » dont l'annulation était sollicitée, n'est pas un acte administratif faisant grief, au sens de la jurisprudence *NGONGANG NJANKE Martin*²²⁷.

Seulement, le magistrat ayant proposé ce projet de conclusions n'avait pas perçu l'enjeu communautaire de cette procédure²²⁸. Ce qui a été le contraire pour son collègue présent sur le banc du ministère public à l'audience des plaidoiries²²⁹, lequel a permis d'influencer la position de la formation collégiale qui, fort heureusement s'est écartée du questionnement du Rapporteur de céans, donnant ainsi lieu à un jugement (aujourd'hui entré en force de chose jugée), qui mérite d'être considéré comme le nec le plus *ultra* de la jurisprudence administrative camerounaise en matière de Droit CEMAC.

²²⁵ Tribunal Administratif du Littoral, Jugement n° 094/QD/21 du 15 avril 2021.

²²⁶ En application des dispositions de l'article 2 (3) de la Loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux Administratifs.

²²⁷ Cour Fédérale de Justice, 20 mars 1968, affaire *NGONGANG NJANKE Martin*.

²²⁸ L'enjeu communautaire ici était la libre circulation des biens.

En effet, le requérant faisait valoir au soutien de son action qu'il est le propriétaire du véhicule de marque Mercedes-Benz immatriculé dans la Sous-Région CEMAC notamment en République Gabonaise sous le n° HD 223 AA depuis le 6 juillet 2017 comme l'atteste la carte de grise délivrée par l'autorité gabonaise. En sa qualité de citoyen camerounais, l'accès ou le maintien d'un bien personnel ne peut être conditionné par un délai, une restriction ou au paiement d'un quelconque droit non prévu par la loi.

Curieusement, déplorait-il, le Chef de Bureau Principal des Douanes hors classe d'Abang-Minko'o (dans le Sud du Cameroun, à la frontière avec le Gabon) lui a exigé le paiement de la somme de 1.102.000 F.CFA représentant la valeur imposable de ce véhicule, dont celle de 400.000 F.CFA de consignation a été remise.

²²⁹ Dans le cadre de ses conclusions orales.

Au demeurant, il convient de penser un modèle juridictionnel davantage respectueux de la norme CEMAC, qui renforce les capacités du ministère public.

II. LE PARQUET GENERAL DU LITTORAL : UNE DIGUE A SOLIDIFIER POUR LA JUSTICE COMMUNAUTAIRE

Le Parquet Général du Littoral dans sa configuration actuelle mérite d'être encore plus irrigué par la norme CEMAC. Aucune justice communautaire ne pourrait être envisagée de manière sereine et efficace sans des piliers nationaux. Pour ce faire, il convient de penser des mesures tendant à un renforcement des capacités institutionnelles (A) et intellectuelles (B) du ministère public. Cela est d'autant plus important parce qu'un ministère public pro-CEMAC obligera les juges à se prononcer sur les problématiques de Droit communautaire qu'il lui soumet. Le cas échéant, la non-réponse à un tel moyen, constituera un cas d'ouverture à cassation²³⁰, plaçant ainsi le juge suprême dans une forme de compétence liée à s'y prononcer.

A. Le réaménagement du système de vulgarisation du Droit CEMAC

Les institutions publiques communautaires et nationales de vulgarisation des textes de la Communautés sont à l'observation d'une défaillance remarquable. Il est assez trivial de se rendre compte à quel point, les citoyens communautaires, professionnels du droit inclus, sont ignorants de (s) (l') évolution (s) du Droit communautaire. Tout se passe comme s'il s'agit d'un Droit caché ou cachotier.

Pour y remédier, il y a lieu de rendre disponible l'information communautaire suivant les mécanismes prévus par les textes (1) et imposés par le numérique (2).

1. L'accessibilité de l'information communautaire prévue par les textes juridiques

L'opposabilité d'un acte juridique tient à son accessibilité et de son intelligibilité par le destinataire, limitant de plein droit la maxime « nul n'est censé ignorer la loi »²³¹ à sa plus simple expression. Comment attacher un effet de droit à l'ignorance qu'une personne peut avoir de sa situation juridique ? C'est parce qu'il est difficilement concevable de l'admettre, que se justifie les bulletin et journal officiels. La publication d'un acte

²³⁰ Article 35 (1) (f) de la Loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême modifiée et complétée par la Loi n° 2017/014 du 12 juillet 2017.

²³¹ AKAM AKAM (André), « Libres propos sur l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" », *Revue Africaine des Sciences Juridiques* 4, 2007, n 1, pp. 31-56.

réglementaire et la notification d'un acte individuel constituent ainsi des voies royales de diffusion de l'information juridique communautaire²³².

L'article 43 du Traité Révisé de la CEMAC²³³ régit les modalités de diffusion des actes juridiques communautaires. Il prévoit que les actes additionnels, les règlements et les règlements cadres sont publiés aux Journaux Officiels des États membres, à l'instar de celui du Cameroun²³⁴.

Seulement, il convient de le souligner pour le déplorer, ces cadres communautaire et nationaux de publication des actes juridiques réglementaires ne paraissent pas et ne sont donc pas accessibles aux administrations publiques, à l'instar de celles de la Justice afin que son personnel soit au fait des évolutions juridiques communautaires et partant, des dynamiques auxquelles sont soumis les ordres juridiques nationaux.

La Commission CEMAC devrait donner du sens à ses missions conventionnelles²³⁵. Le Droit CEMAC a vocation à envahir les espaces juridiques nationaux dans la limite des compétences conférées par les États membres, d'autant plus que même s'il s'agit d'un Droit étrange²³⁶, il n'est pas un Droit étranger. Pour y parvenir, la Commission doit être présente aux côtés des administrations nationales et s'assurer que le message de l'intégration y est bien entendu et bien exécuté. L'idée de la déconcentration de son action par le truchement des Représentations de la Commission, est intéressante, mais les

²³² Le Doyen AKAM AKAM pense que l'affirmation du droit du citoyen à l'information juridique passe par la rénovation des techniques de diffusion du droit. Et que l'effectivité du droit du citoyen à un droit intelligible oblige l'État à œuvrer à la compréhensibilité des lois, en mettant au centre de son office, le souci de la qualité et de la clarté des normes qu'il produit.

²³³ « Les actes additionnels, les règlements et les règlements cadres sont publiés au Bulletin Officiel de la Communauté. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication. Ils sont également publiés au Journaux Officiels des États membres. Les directives et les décisions sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet le lendemain de cette notification. »

²³⁴ Décret n° 77/14 du 06 janvier 1977 portant réglementation de la publication des actes au Journal Officiel de la République Unie du Cameroun.

²³⁵ Aux termes des articles 35 et 37 du Traité Révisé de la CEMAC du 30 janvier 2009, en vue du bon fonctionnement et de l'intérêt général, elle veille sous l'autorité de son Président, à la mise en œuvre du Traité, des conventions et des décisions de la Communauté, à la réalisation des objectifs en matière d'intégration.

²³⁶ Étrange par ses caractères à l'instar de sa primauté, son effet direct et son applicabilité immédiate, alors même qu'il s'agit d'un Droit secrété hors des officines nationales de fabrication du Droit mais aussi avec d'autres entités souveraines (État membre) ou autonomes (Institutions et Organes spécialisés de la Communauté).

difficultés structurelles et financières²³⁷ auxquelles, elles sont confrontées ne constituent pas un adjuvant à une véritable communautarisation des services publics nationaux.

Il est une évidence, la CEMAC a mal à sa communication et à son ouverture à la Communauté. Ce qui est assez curieux ! Pourquoi réglementer sans être en mesure de le faire savoir ? Pour qui règlemente-t-on en tout état de cause ? S'offusquant de ce tableau caricatural courant 2005, le docteur Odile TOGOLO précise qu'« aucune bibliothèque de notre système juridictionnel n'a encore de décision provenant de la Cour de justice de N'djamena qui pourtant, [...] en émet déjà »²³⁸, la situation ne semble pas plus heureuse en 2025, soit vingt (20) ans plus tard.

Dans un mouvement proche de la pensée, il y a lieu de faire observer qu'il existe peu ou prou une politique de documentation et d'archives dans les États membres de la CEMAC. Ainsi, la minoration de la fonction de documentaliste et l'indigence voire l'absence du budget alloué aux bibliothèques des juridictions pour la fourniture en ouvrages et autres documents scientifiques parmi lesquels devraient figurer ceux intéressant le Droit CEMAC, n'est pas pour favoriser l'appropriation de ce Droit.

Au-delà des formes traditionnelles de publication de l'information juridique communautaire, l'actualité numérique impose de s'y adapter.

2. L'accessibilité de l'information communautaire imposée par l'actualité numérique

La technologie du numérique irrigue aujourd'hui tous les secteurs de la vie sociétale en conditionnant sa mutation. Nous avançons dans une forme de « cyber société » où l'interdépendance conditionne la survie.

« L'accessibilité numérique apparaît comme un droit de l'homme que l'on pourrait qualifier, sans friser l'hérésie juridique, de fondamental, en ce qu'il constitue la faculté pour tous d'accéder *a minima* aux outils informatiques, quelles que soient les limitations physiques, technologiques ou environnementales »²³⁹. La pandémie à coronavirus a

²³⁷ À l'issue d'une audience le 27 mars 2024 qui nous a été accordée par le Représentant Résident de la Commission CEMAC au Cameroun, Monsieur Pierre-Guillaume BOUM BISSAI, il en ressort que ces institutions déconcentrées font face à un véritable problème de disponibilité des crédits budgétaires pour assumer pleinement leurs missions.

²³⁸ TOGOLO (Odile), « Le juge camerounais et le juge de la CEMAC : un regard prospectif », *Juridis Périodique*, n° 63, 2005, p. 85.

²³⁹ NKILI MBIDA (Eugène Pascal Parfait), « L'accès au juge communautaire en Afrique et le numérique : cas de l'Afrique centrale (CEMAC) et de l'Afrique orientale (CAE) » in ABDOU-HASSAN (Adam) et

encore exacerbé l'idée de faire du numérique un véritable partenaire économique et socio-professionnel.

La Commission CEMAC dispose d'un portail officiel²⁴⁰ récemment réhabilité qui permet néanmoins de consulter une actualité communautaire insuffisante. En effet, certains onglets ne permettent pas d'être renseignés sur leur contenu à l'exemple de ceux relatifs aux règlements, directives et décisions²⁴¹.

Bien plus, il faut souligner avec désarroi que le site internet n'est conçu que pour des internautes de langue française, excluant de fait, les anglophones, les hispanophones et les arabophones de la Communauté²⁴².

Contrairement au Secrétariat Général de la CAE²⁴³, qui est présent sur des médias sociaux²⁴⁴, la CEMAC est en rupture numérique quasi complète, s'inscrivant à contre-courant de cette pensée de Pierre TRUDEL « [c]yberspace scorns national boundaries »²⁴⁵.

Il faut l'intégrer aussi avec Jean Pierre BOURGOIS : « [l']Internet offre la possibilité de développer une communication directe entre producteur du droit (législateur, tribunaux...) et usagers et la possibilité d'interaction entre les usagers et producteurs du droit ». Une forme de socialisation du Droit communautaire.

De manière spécifique, la jurisprudence de la CJ CEMAC est inaccessible sur les bases de données de la Communauté. Dans une telle situation combinée à un contexte d'absence de dialogue formel et informel entre la Cour de Justice et les juridictions nationales, les « gens de justice » et particulièrement le ministère public, ne peut pas faire écho à sa vocation communautaire. Doit-on encore le rappeler, la jurisprudence qui est du Droit

NORODOM (Anne-Thida) (dir.), *Droit du numérique en Afrique. Enjeux internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 121.

²⁴⁰ www.cemac.int

²⁴¹ <https://cemac.int/regulations-directives/> ; <https://cemac.int/bulletins/> liens consultés le 24 janvier 2025 à 15h55.

²⁴² Article 59 du Traité Révisé CEMAC : « [l]es langues de travail de la Communauté sont le français, l'anglais, l'espagnol et l'arabe ».

²⁴³ Communauté d'Afrique de l'Est.

²⁴⁴ *YouTube, LinkedIn, Facebook, X.*

²⁴⁵ TRUDEL (Pierre), « Jurisdiction over the Internet: A Canadian Perspective » (1998) 32, *International Lawyer*, p.1027. Disponible à l'adresse : <https://pierretrudel.openum.ca/files/sites/6/2016/07/32IntlL-2.pdf>, consultée le 22 juin 2020 à 11h39.

écrit à plusieurs mains à l'encre d'une seule²⁴⁶, mérite d'être mobilisée pour réaliser ce Droit. Pour y remédier, la CJ CEMAC gagnerait à disposer d'un site internet propre, comme la CJ CAE²⁴⁷ et la CJUE²⁴⁸. La leçon que nous donne le fonctionnement de cette dernière est qu'aujourd'hui, les juridictions communautaires ne devraient plus se contenter de juger. Elles doivent médiatiser leurs activités. De manière simple, elles doivent communiquer par tous les moyens possibles par la multiplication des initiatives destinées à susciter l'intérêt des citoyens et à les informer de leurs droits²⁴⁹.

La CEMAC est une communauté hermétique et muette, c'est le constat délirant que nous effectuons, parce que le défaut d'appropriation intellectuelle du Droit communautaire semble être voulu voire entretenu.

B. L'amélioration des mécanismes d'appropriation du Droit CEMAC

L'appropriation du Droit communautaire est élitiste. L'élite communautaire est formée de tous ces ressortissants communautaires du secteur public ou privé, formel ou informel qui sont à tout le moins sensibilisés de manière efficace aux réalités de ce Droit qui remodèle les moules de la normativité produite à l'échelle nationale.

Le renforcement de la formation des magistrats (1) et l'établissement d'une communication juridictionnelle (2) constituent des leviers d'amélioration des mécanismes d'appropriation du Droit CEMAC par les magistrats.

1. Le renforcement de la formation des magistrats

La formation des magistrats au Cameroun souffre d'une véritable carence communautaire. Il est évident qu'il est mis sur le marché juridictionnel, des produits inaptes à rendre une justice communautaire de qualité. Ainsi, en pareil contexte, l'idée du « juge national, juge de droit commun du droit communautaire »²⁵⁰ devient une vue de l'esprit. Un magistrat (qu'il soit du ministère public ou du siège) qui n'a pas été formé ou

²⁴⁶ Celle du Juge.

²⁴⁷ Cour de Justice de la Communauté d'Afrique de l'Est. Site internet : www.eacj.org

²⁴⁸ Cour de Justice de l'Union Européenne. Site internet : www.curia.europa.eu

²⁴⁹ Un référendaire du TPIUE affirmait à cet effet que : « le droit communautaire n'existe que s'il est connu. C'est un droit original et difficile. Il faut donc le porter à la connaissance des juges et des avocats nationaux, et plus largement des citoyens et des acteurs économiques », COSTA (Olivier), « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », *Revue internationale de politique comparée*, 2002/1, Vol. 9, p. 117.

²⁵⁰ CJ CEMAC, Arrêt n° 001/CJ/2016-17 du 30 mars 2017, affaire *CFD-MICAJA contre Etat de Guinée Equatoriale*.

dans une moindre mesure, intéressé à un domaine du Droit, ne peut avec lucidité intellectuelle, proposer une solution juridique ou trancher un litige en disant ce Droit. Il ne pourra que rendre une justice en pointillés.

La formation des magistrats est essentielle et c'est la base pour une protection efficace de l'État de droit. Nous convenons que « [s]ans alignement de la formation sur le droit communautaire, l'intégration sera une œuvre inachevée. Car cette intégration vise le développement économique, et celui-ci dépend de la qualité de la justice, des magistrats et surtout de leur formation »²⁵¹. Elle doit de ce fait, être teintée de Droit CEMAC avant l'entrée en fonction²⁵² et pendant le déroulement de la carrière²⁵³. Tel un potier, la formation du magistrat doit lui donner la forme que lui impose l'ordre juridique dont il est appelé à préserver la stabilité, au bénéfice du peuple qui l'a institué²⁵⁴.

Dans le cadre de la formation initiale, l'on déplore qu'aucun *curricula* de formation des auditeurs de justice administrative, des comptes et judiciaire à l'ENAM²⁵⁵, n'intègrent le Droit CEMAC. Ce qui est tout à fait incompréhensible alors que le Droit primaire de la Communauté a connu une importante cure de jouvence avec les textes du 30 janvier 2009²⁵⁶ et que la capitale Yaoundé a abrité le plus important nombre de sommets extraordinaires de la Conférence des Chefs d'État²⁵⁷ depuis 2010. Ce qui trouble davantage notre effort de compréhension de la philosophie à la base de la formation de

²⁵¹ Allocution du Secrétaire Général du Ministère de la fonction Publique et de la réforme administrative du Cameroun lors de la 2^e réunion de concertation entre l'ERSUMA et les Directeurs Généraux des ENAM, et des responsables des institutions de formation judiciaire de l'espace OHADA qui s'est tenue du 18 au 19 juillet 2013, Yaoundé /ENAM. Disponible à l'adresse : <https://journal-ledroit.net/2016-02-15-05-17-51/decryptage/1044-metier-du-droit-magistrat-ohada.html>, consultée le 25 janvier 2025 à 09h19.

²⁵² Formation initiale.

²⁵³ Formation continue.

²⁵⁴ Selon l'article 37 (1) de la Constitution du Cameroun : « [l]a justice est rendue sur le territoire de la République au nom du peuple camerounais ».

²⁵⁵ Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (du Cameroun).

²⁵⁶ Traité Révisé de la CEMAC, Convention régissant la Cour de Justice Communautaire, Convention régissant l'Union Économique de l'Afrique Centrale, Convention régissant l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale...

²⁵⁷ Brazzaville (République du Congo) : 7 avril 2010. Libreville (République Gabonaise) : 14 juin 2013. Malabo (République de Guinée Equatoriale) : 30 juillet 2016. Yaoundé (République du Cameroun) : 23 décembre 2016, 22 novembre 2019, 18 août 2021 (en visioconférence) et 16 décembre 2024. N'Djaména (République du Tchad) : 17 octobre 2017, 25 octobre 2018.

ces futurs magistrats, est que cette école de formation professionnelle est ouverte sur la Communauté par un concours réservé aux citoyens des États membres²⁵⁸.

Pour ce qui est de la formation continue, il convient de souligner que le nombre d'ateliers ou de séminaires de formations est aussi important que le volume d'heures allouées à ce Droit en formation initiale. Dans l'hypothèse d'un existant hypothétique, il y a lieu de mettre à l'actif du Gouvernement camerounais, l'organisation d'une série de quatre séminaires de formation à l'attention des magistrats civils et militaires dans le cadre de la conduite des enquêtes inhérentes au blanchiment des capitaux et au financement du terrorisme²⁵⁹.

Faisant suite aux résolutions de ce séminaire de formation et en exécution des instructions reçues de la Chancellerie, le Procureur Général du Littoral, a adopté à l'attention des magistrats placés sous son autorité²⁶⁰, deux lettres-circulaires n° P83/PG/DLA datées du mois d'avril 2024²⁶¹.

²⁵⁸ <https://cemac.enam.cm/>, consulté le 25 janvier 2025 à 18 heures 31 minutes. À titre d'illustration, la promotion 2014-2016 de l'ENAM baptisée « Performance et Intégration » était composée de 51 auditeurs de justice de nationalité congolaise.

²⁵⁹ Cette série de formation participe de la mise en œuvre de l'une des recommandations issues des deux évaluations auxquelles le Cameroun a été soumis, à savoir : l'Évaluation Nationale des Risques conduite par le Cameroun d'une part et l'Évaluation Mutuelle conduite par les experts du [Secrétariat Permanent du Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale \(GABAC\)](#) en 2021, d'autre part. Celle à l'attention des magistrats civils et militaires des régions de l'Ouest et du Littoral s'est déroulée du 11 au 13 mai 2022. Lire le lien : <https://minfi.gov.cm/lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-la-formation-des-magistrats-se-deporte-dans-le-littoral/>, consulté le 25 janvier 2025 à 17h45.

²⁶⁰ Il s'agit des magistrats en service au Parquet Général du Littoral, dans les Parquets d'instance du Wouri, du Moungo, d'Édéa et de la Sanaga-Maritime, de Yabassi et du Nkam, de Douala-Bonanjo, de Douala-Ndokoti, de Douala-Bonassama-Bonabéri, de Nkongsamba et de Mbang.

²⁶¹ La première dont l'objet porte sur la « Répression du blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme et infractions sous-jacentes » rappelle les termes du Rapport de l'Évaluation Mutuelle (REM) du Cameroun, adopté le 21 octobre 2021 par les Experts du GABAC selon lesquels « les autorités camerounaises ont un regard plus ou moins soutenu sur les enquêtes et poursuites de blanchiment de capitaux. Les activités de blanchiment des capitaux ne sont pas poursuivies avec un grand succès ». Pour ce qui est du financement du terrorisme, ils ont noté que l'identification des affaires y relatives reste un défi majeur à cause de la prédominance de l'argent liquide dans l'économie camerounaise, l'insuffisance de ressources des autorités d'enquêtes et de poursuites et l'absence d'ouverture systématique d'enquêtes parallèles de financement du terrorisme dans le traitement des dossiers de terrorisme. Par la suite, le Procureur Général souligne que ces lacunes relevées attestent des insuffisances des acteurs de lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et les infractions sous-jacentes dans la mise en œuvre non seulement de l'action pénale, mais aussi des mesures de confiscation, de gel ou de saisies liées auxdites infractions lorsqu'elles sont envisagées. Dès lors, afin de pallier ces manquements, il invite ses collaborateurs à : - veiller à l'utilisation des techniques d'enquêtes financières prévues par le Règlement CEMAC du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération en Afrique Centrale, y compris pour l'identification des produits du crime aux fins de confiscation, afin d'accroître le niveau d'efficacité des acteurs de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ; - identifier de manière adéquate et suffisante les affaires de blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme dérivant des infractions sous-

En tout état de cause, il est acquis que sans formation, la « fonctionnalité communautaire »²⁶² des juridictions nationales sous leur double démembrement structurel et personnel : siège et parquet, est réduite et ne participe pas de manière sereine et concrète « au processus d'insertion des normes internationales et communautaires dans les ordres juridiques internes »²⁶³.

2. L'établissement d'une communication juridictionnelle

La CJ CEMAC et les juridictions nationales ne communiquent pas. La première devrait se rapprocher des secondes (ainsi que d'autres institutions nationales et des particuliers) en vue de se faire connaître. Une telle activité pourrait consister en l'animation des séminaires de sensibilisation et de vulgarisation du Droit CEMAC qui du reste, s'inscrirait dans la banalisation d'une modalité de diffusion du Droit. La CJ UEMOA²⁶⁴ par exemple en est coutumière pour avoir envisagé de parcourir les huit (8) États membres de l'Union et dont la première expérience, a été vécue à Cotonou²⁶⁵ en novembre 2016.

jacentes et recourir systématiquement aux enquêtes pour blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme pour toutes procédures ouvertes pour infractions sous-jacentes ; - considérer les procédures dans ces domaines comme étant signalées. En outre, il leur a prescrit de dorénavant : - faire tenir un registre, aussi bien dans leurs Parquets respectifs que dans les Unités de Police Judiciaire, pour les dossiers ouverts dans le cadre de blanchiment des capitaux et financement du terrorisme et infractions sous-jacentes ; - dresser trimestriellement, puis annuellement un état récapitulatif de ces dossiers ; - désigner dans chacun de leurs Parquets, un Magistrat spécialement chargé du suivi de ces dossiers. En ce qui concerne la seconde lettre-circulaire portant sur le « **Suivi des dossiers de coopération judiciaire internationale en matière de blanchiment de capitaux et de financement de terrorisme et infractions sous-jacentes** », il y ressort qu'au terme de l'Evaluation Nationale des Risques (ENR) conduite par le Cameroun couvrant la période allant de janvier 2014 à décembre 2018, le risque national de blanchiment d'argent, a été évalué « élevé », tout comme le risque global de financement du terrorisme. En outre, à l'issue de la deuxième évaluation mutuelle du dispositif camerounais de lutte contre le blanchiment des capitaux (BC) et le financement du terrorisme (FT) et de la prolifération, effectuée par le GABAC et contenu dans son Rapport du 21 octobre 2021, « le Cameroun a sollicité dans une moindre mesure l'entraide judiciaire pour la poursuite des infractions sous-jacentes. S'agissant du BC/FT, il n'existe formellement aucune demande sollicitée ou reçue d'entraide judiciaire et d'extradition ». De ce fait, il a prescrit aux magistrats du parquet de son ressort de compétence, de recourir davantage à l'entraide judiciaire internationale et aux autres formes de coopération internationale pour poursuivre le blanchiment des capitaux, les infractions sous-jacentes et le financement du terrorisme qui ont des ramifications transnationales, ainsi que pour détecter et localiser les biens des criminels à l'étranger.

²⁶² SIMON (Denys), « Les fondements de l'autonomie du droit communautaire », in SFDI, *Droit international et droit communautaire, Perspectives actuelles*, Paris, Pedone, 2000, p. 245.

²⁶³ ONDOUA (Alain), « La jurisprudence internationale des juridictions constitutionnelles des Etats d'Afrique noire francophone », in *La justice constitutionnelle*, actes du colloque international de l'Association Nigérienne de Droit Constitutionnel (ANDC) NAREY (Oumarou) (dir.), Paris, L'Harmattan, 2016, p. 295.

²⁶⁴ Cour de Justice de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine.

²⁶⁵ Bénin.

La CJ CEMAC gagnerait à communiquer avec ses juridictions nationales en vue de garantir la vitalité du système juridictionnel et partant, l'ordre juridique communautaire. L'on assisterait à un partage fructueux nourri par le dialogue des juges, des juridictions et des jurisprudences²⁶⁶.

Cette recommandation se trouve justifiée tant le constat est alarmant, et révèle qu'en plus de quinze années de fonctionnement, le système juridictionnel communautaire²⁶⁷ ne compte à son actif qu'un renvoi préjudiciel²⁶⁸ originaire de la République centrafricaine²⁶⁹. C'est la preuve de la faiblesse des échanges entre ces deux juridictions et de leur inexistence entre la CJ CEMAC et les juridictions nationales camerounaises²⁷⁰.

Sur le plan pratique, la communication a souvent été demandée par le Parquet Général du Littoral mais refusée par son juge administratif d'instance et suspendu à l'arbitrage du

²⁶⁶ « une distinction entre le dialogue des juges, le dialogue des juridictions et celui des jurisprudences, vu que c'est loin d'être une paronymie. Le premier ne peut intervenir qu'à l'occasion d'un renvoi préjudiciel. Il s'agit réellement d'un échange procédural institué entre les juges dans le cadre de leur fonction juridictionnelle en vue de trancher un litige. Or, le deuxième implique des échanges davantage non institutionnels entre les juridictions par le truchement de colloques, séminaires, « missions de sensibilisation » et autres sessions de formation afin de niveler les divergences entre les juridictions appelées à se prononcer sur des questions similaires voire identiques en faisant intervenir les mêmes parties. Le sable de la discorde juridictionnelle est donc exposé sur les plages de la convergence dans et par le dialogue. Le troisième pour sa part, se veut une opération de fertilisation, de densification et d'enrichissement du raisonnement d'un juge dans sa décision par celui d'un autre n'appartenant pas au même ordre juridique et qui l'a précédé sur l'analyse d'une question de droit, en vue de légitimer sa motivation et de conforter l'autorité de sa décision à l'égard des parties et de la société » in NKILI MBIDA (Eugène Pascal Parfait), *La juridictionnalisation du droit communautaire en Afrique centrale et orientale : le cas de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale et de la Communauté de l'Afrique de l'Est*, *Op.cit.*, p. 74.

²⁶⁷ Juge national considéré comme le juge de droit commun du Droit CEMAC et la CJ CEMAC reconnue comme le juge d'attribution du Droit CEMAC.

²⁶⁸ « [...] instrument de coopération entre la Cour et les juges nationaux, grâce auquel la première fournit aux seconds les éléments d'interprétation du droit communautaire qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'ils sont appelés à trancher [...]. Il résulte d'une jurisprudence constante qu'il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer », CJCE, 13 janvier 2000, *Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb contre TK-Heimdienst Sass GmbH*, Demande de décision préjudicielle : *Oberster Gerichtshof* (Autriche), Affaire C-254/98, point 12. Lire également CJCE, 15 mai 2003, *Doris Salzmann*, Demande de décision préjudicielle : *Landesgericht Feldkirch* (Autriche), Affaire C-300/01, point 28.

²⁶⁹ CJ CEMAC, Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010, affaire *École Inter-États des Douanes (EIED) contre DJEUKAM Michel*.

²⁷⁰ Lire sur ce point, NKILI MBIDA (Eugène Pascal Parfait), « L'état du renvoi préjudiciel dans les ordres juridiques de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) » in SALL (Alioune) (dir.), *L'état du Droit communautaire en Afrique*. Actes du colloque de la Société Africaine de Droit Communautaire, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2025, pp. 281-323.

juge administratif suprême. C'est notamment le cas dans l'affaire *NGUELEFACK Pierre contre État du Cameroun (Ministère des Finances)*, le juge dans sa motivation de rejet de la demande de renvoi préjudiciel formulée, affirme que : « le renvoi préjudiciel sollicité par le Ministère Public est inopportun, le débat sémantique introduit par son représentant [portant sur le *distinguo* à opérer entre les 'conditions d'agrément' et les 'conditions d'octroi d'agrément'] n'étant pas relatif au problème juridique que pose la présente espèce »²⁷¹.

Dans le même ordre d'idées, le Procureur près le Tribunal Administratif du Littoral a formé pourvoi contre le jugement rendu dans l'affaire *Société PERENCO Cameroon SA contre Caisse Nationale de la Prévoyance Sociale*²⁷². En effet, dans son mémoire ampliatif, il a demandé à la Chambre Administrative de la Cour Suprême de procéder à un renvoi préjudiciel au profit de la CJ CEMAC, sur le fondement de l'article 26 de la Convention régissant ladite Cour. Il fait en substance grief au juge administratif d'instance de varier dans son interprétation de l'article 179 du Règlement n° 02/03/CEMAC/UMAC/CM du 04 avril 2003 relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement, au gré des espèces présentant pourtant les mêmes faits et opposant les mêmes parties²⁷³.

Il explique que dans sa première décision²⁷⁴, le juge avait rejeté la position du ministère public en ces termes : « [a]ttendu que, contrairement à l'avis du Parquet Général, la date de valeur ne saurait être fixée à compter du crédit du compte du bénéficiaire, le donneur d'ordre s'étant valablement libéré par le débit de son compte ; ». Or, dans sa seconde décision, le même juge a affirmé que :

« [a]ttendu qu'il appert de l'interprétation de ce texte communautaire [article 179 du Règlement UMAC sus évoqué], qu'en cas de virement bancaire, le paiement n'est effectif qu'à compter du crédit du compte du créancier ; qu'en d'autres termes, le donneur d'ordre n'est libéré de sa dette qu'à partir de la date à laquelle le compte du bénéficiaire est crédité ;

²⁷¹ Tribunal Administratif du Littoral, Recours n° 133/RG/FF/CS/17 du 27 juin 2017, Jugement n° 053/FF/19 du 28 mars 2019.

²⁷² Tribunal Administratif du Littoral, Jugement n° 52/FD/23 du 23 mars 2023.

²⁷³ Il s'agit de la Société PERENCO et de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale.

²⁷⁴ Tribunal Administratif du Littoral, Jugement n° 020/FF/18 du 1er février 2018.

Attendu qu'en l'espèce, il est acquis aux débats que le compte de la CNPS n'a été crédité que le 16 janvier 2020 ;

Que s'agissant des cotisations sociales du mois de décembre 2019, ce paiement est tardif au regard des dispositions de l'article 15 (1) du décret n° 2015/2517/PM du 16 juillet 2015 fixant les modalités d'application de la loi n° 017/2001 du 18 décembre 2001 portant réaménagement des procédures de recouvrement des créances des cotisations sociales, selon lesquelles : 'le montant des cotisations sociales dues au titre d'un mois en raison des rémunérations et gains versés est payé, dans les quinze (15) premiers jours du mois suivant, par l'employeur au moment du dépôt du récépissé de la déclaration des salaires auprès du Centre des Impôts de rattachement'

Qu'il suit de là que le redressement contesté est justifié et qu'il y a lieu de rejeter le recours comme non fondé ».

Dès lors, il estime être difficilement soutenable qu'une telle variation dans la position du juge d'instance sur la même question de droit, soit un gage de sécurité juridique et juridictionnelle, non sans être symptomatique de ce que le Tribunal Administratif du Littoral fait face à une difficulté certaine d'interprétation de l'article 179 du Règlement communautaire susvisé. À ce jour, la procédure de pourvoi est encore pendante devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême du Cameroun.

En définitive, il convient d'admettre que le juge national d'Afrique centrale est naturellement réfractaire au « *Droit venu d'ailleurs* »²⁷⁵. Par principe et à l'expérience, il a pour référent unique, la Loi et les actes juridiques à valeur *infra* législative lorsqu'il n'est pas juge constitutionnel sur le plan organique. Il développe donc une attitude de méfiance soit par ignorance²⁷⁶, soit par suffisance²⁷⁷. Cette suffisance peut être dissimulée à travers l'utilisation de la théorie de l'acte clair développée par le Conseil d'État français dans son arrêt *Société des pétroles Shell-Berr*. Cette dernière conditionne le renvoi à ce

²⁷⁵ MELIN-SOUCRAMANIEN (Ferdinand), « La Constitution, le juge et le "droit venu d'ailleurs" », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic. Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 177 et s. Nous évoquons ici le Droit communautaire et le Droit international classique.

²⁷⁶ Il est constant que la maîtrise du Droit CEMAC échappe aux juges nationaux. Dans ce contexte, le taux de probabilité de saisine préjudicielle des Cours de justice est peu favorable.

²⁷⁷ Estimant qu'ils n'ont aucune leçon de Droit à recevoir d'un juge qui semble lointain et dont les rapports ne sont point de nature hiérarchique.

que l'interprétation du Droit communautaire présente une difficulté avérée. Le cas échéant, le juge national ne devrait pas s'estimer tenu de procéder à un quelconque renvoi.

Le Parquet Général du Littoral apporte une vitrine d'analyse appliquée de ce qu'est le rapport voulu et vécu que le ministère public entretient et devrait entretenir avec la norme CEMAC. À la question de droit qui a structuré nos développements, il n'est pas mal venu d'y répondre de manière nuancée en relevant que le ministère public répond de manière peu satisfaisante à sa vocation communautaire. En effet, il constitue une digue contre l'injustice communautaire, traduction de sa réalité identitaire. Le ministère public est le « garant de la *communautarité* des décisions de justice nationale »²⁷⁸.

Seulement, il y a lieu de réinventer un modèle en vue de faire de cet acteur juridictionnel, un véritable moteur du système d'intégration communautaire. La vérité étant qu'il existe un tropisme intellectuel des magistrats en Afrique centrale qui ne favorise pas une libération des énergies au profit d'une construction sereine d'un ordre juridique CEMAC. La chaîne de production du droit jurisprudentiel est enraillée par l'absence de participation du ministère public aux avant-gardes du réseau communicationnel entre le juge national et la Cour de Justice communautaire.

Au-delà du volume et de la qualité de la justice communautaire secrétée par le juge national qui constitue un enjeu de la présente réflexion, il sied de l'élargir avec celui de la qualité du Droit communautaire fabriqué par la Cour de Justice elle-même.

Sur ce point, le Professeur Alioune SALL déplore qu'« il y a des risques qu'un collègue invariablement composé de personnalités rompues aux seules fonctions judiciaires nationales ne rende pas la justice - une justice 'internationale' - dans des conditions qualitatives optimales. Il y a là un véritable problème de spécialisation qui se pose, dont les répercussions [...] sont loin d'être théoriques. Certes, il n'est pas nécessaire que ces juridictions regroupent exclusivement des membres aux

²⁷⁸ NKILI MBIDA (Eugène Pascal Parfait), « La régulation des compétences juridictionnelles dans la CEMAC. Lecture synoptique du Jugement n° 416/QD/2021 du 23 décembre 2021 rendu par le Tribunal Administratif du Littoral dans l'affaire AYINDA Germain contre Organe de Gestion de la Carte Rose CEMAC », *Uniform Law Review*, vol. 29, n° 3, août 2024, p. 500.

parcours similaires, le brassage des spécialités pouvant même s'avérer fécond au moment de rendre une décision, mais il est certainement périlleux de considérer qu'une justice rendue sur la base de règles [communautaires], dans des enceintes [communautaires], peut allègrement se passer de spécialistes du droit [communautaire] »²⁷⁹.

Bibliographie

Ouvrages

- ABDOU-HASSAN (Adam) et NORODOM (Anne-Thida) (dir.), *Droit du numérique en Afrique. Enjeux internationaux*, Bruxelles, Bruylant, 2023, 488p.
- Kelsen (Hans), *Théorie pure du droit*, Traduction française de la 2^e édition de la « Reine Rechtslehre » par Charles EISENMANN, Paris, Dalloz, 1962, 496p.
- LECOURT (Robert), *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Droit de l'Union Européenne », série « Grands écrits », 2008 (réimpression de l'ouvrage publié aux Éditions Bruylant en 1976), 321p.
- SALL (Alioune), *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2018, 482p.
- SALL (Alioune) (dir.), *L'état du Droit communautaire en Afrique*. Actes du colloque de la Société Africaine de Droit Communautaire, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2025, 382p.

Thèse

- NKILI MBIDA (Eugène Pascal Parfait), *La juridictionnalisation du Droit communautaire en Afrique centrale et orientale : cas de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale et de la Communauté d'Afrique de l'Est*, Thèse de Doctorat *Ph.D* en Droit public, Université de Yaoundé II, 28 février 2024, 796p.

Articles

- AKAM AKAM (André), « Libres propos sur l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" », *Revue Africaine des Sciences Juridiques* 4, 2007, n 1, pp. 31-56.
- COSTA (Olivier), « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », *Revue internationale de politique comparée*, 2002/1, Vol. 9, pp. 99-118.
- MELEDJE (Djedjro Francisco), « L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et le monde judiciaire », Communication délivrée lors de troisième (3^e) Rencontre inter-juridictionnelle des Cours communautaires UEMOA-CEMAC-CEDEAO-OHADA, tenue à Dakar du 04 au 06 mai 2010. Disponible à l'adresse : http://www.institut-idef.org/IMG/pdf/Communication_Professeur_MELEDJE.pdf
- MELIN-SOUCRAMANIEN (Ferdinand), « La Constitution, le juge et le "droit venu d'ailleurs" », *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic. Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 177 et s.

²⁷⁹ SALL (Alioune), *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2018, p. 45.

- NKILI MBIDA (Eugène Pascal Parfait), « La régulation des compétences juridictionnelles dans la CEMAC. Lecture synoptique du Jugement n° 416/QD/2021 du 23 décembre 2021 rendu par le Tribunal Administratif du Littoral dans l'affaire AYINDA Germain contre Organe de Gestion de la Carte Rose CEMAC », *Uniform Law Review*, vol. 29, n° 3, août 2024, pp. 487-501.
- ONDOUA (Alain), « La jurisprudence internationale des juridictions constitutionnelles des Etats d'Afrique noire francophone », in *La justice constitutionnelle*, actes du colloque international de l'Association Nigérienne de Droit Constitutionnel (ANDC) NAREY (Oumarou) (dir.), Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 243-303.
- SIMON (Denys), « La légitimité du juge communautaire » in *Actes du Colloque du Palais du Luxembourg des 29 et 30 septembre 2006 sur le thème : L'office du Juge*, pp. 447-459. Disponible à l'adresse :
https://idps.univ-paris13.fr/PDF/Publications%20collectives/publication_office_du_juge.pdf.
- SIMON (Denys), « Les fondements de l'autonomie du droit communautaire », in *SFDI, Droit international et droit communautaire, Perspectives actuelles*, Paris, Pedone, 2000, pp. 209-249.
- TAGODOE (Amavi), « Diffusion du droit et Internet en Afrique de l'Ouest », *Lex Electronica*, Vol. 11, n°1 (Printemps / Spring 2006), Disponible à l'adresse :
http://www.legalbiznext.com/droit/IMG/pdf/Diffusion_du_droit_et_Internet_en_Afrique_de_l'Ouest.pdf.
- TOGOLO (Odile), « Le juge camerounais et le juge de la CEMAC : un regard prospectif », *Juridis Périodique*, n° 63, 2005, pp. 76-87.
- TRUDEL (Pierre), « Jurisdiction over the Internet: A Canadian Perspective » (1998) 32, *International Lawyer*. Disponible via :
<https://pierretrudel.openum.ca/files/sites/6/2016/07/32IntlL-2.pdf>.

Textes juridiques

- Traité Révisé de la CEMAC du 30 janvier 2009.
- Convention régissant la Cour de Justice Communautaire du 30 janvier 2009.
- Convention régissant l'Union Économique de l'Afrique Centrale du 30 janvier 2009.
- Convention régissant l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale du 30 janvier 2009.
- Acte additionnel n° 08/CEMAC-006-CCE-2 du 14 décembre 2000 portant liste des institutions spécialisées de l'UEAC.
- Acte Additionnel n° 04/21-CEMAC-CJ-CCE-15 du 05 octobre 2021 portant statut de la Cour de Justice Communautaire.
- Règlement n° 01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme et de la prolifération en Afrique centrale.
- Règlement n° 03/CEMAC/UMAC/CM du 21 décembre 2016 relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement.
- Loi n° 2005-007 du 27 juillet 2005 portant Code de procédure pénale.
- Loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire, modifiée et complétée par la Loi n° 2011/027 du 14 décembre 2011.
- Loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême, modifiée et complétée par la Loi n° 2017/014 du 12 juillet 2017.
- Loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des Tribunaux Administratifs.
- Loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal modifiée et complétée par la Loi n° 2019/020 du 24 décembre 2019.
- Décret n° 77/14 du 06 janvier 1977 portant réglementation de la publication des actes au Journal Officiel de la République Unie du Cameroun.

Décisions de justice :

- CJCE, 13 janvier 2000, *Schutzverband gegen unlauteren Wettbewerb contre TK-Heimdienst Sass GmbH*, Demande de décision préjudicielle : *Oberster Gerichtshof* (Autriche), Affaire C-254/98.
- CJCE, 15 mai 2003, *Doris Salzmann*, Demande de décision préjudicielle : *Landesgericht Feldkirch* (Autriche), Affaire C-300/01.
- CJ CEMAC, Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010, affaire *École Inter-États des Douanes (EIED) contre DJEUKAM Michel*.
- CJ CEMAC, Arrêt n° 012/2011 du 31 mars 2011, affaire *Société Banque Atlantique du Cameroun, la COBAC, Autorité Monétaire du Cameroun, Amity Bank Cameroon PLC contre l'Arrêt n° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009 défendu par messieurs SIELIENOU Christophe, Raphaël FUTE, Mathurin NGASSA et la Compagnie d'Assurances CPA*.
- CJ CEMAC, Arrêt n° 001/CJ/2016-17 du 30 mars 2017, affaire *CFD-MICAJA contre Etat de Guinée Equatoriale*.
- Cour Fédérale de Justice, 20 mars 1968, affaire *NGONGANG NJANKE Martin*.
- Tribunal Administratif du Littoral, Jugement n° 053/FF/19 du 28 mars 2019, affaire *NGUELEFACK Pierre contre État du Cameroun (Ministère des Finances)*.
- Tribunal Administratif du Littoral, Jugement n° 094/QD/21 du 15 avril 2021, affaire *POM Pierre Roger contre État du Cameroun (Ministère des finances)*.
- Tribunal Administratif du Littoral, Jugement n° 52/FD/23 du 23 mars 2023, affaire *Société PERENCO Cameroon SA contre Caisse Nationale de la Prévoyance Sociale*.

LE JUGE INTERNE FACE AU PRINCIPE COMMUNAUTAIRE DE CONCURRENCE DANS LA COMMANDE PUBLIQUE AU SEIN DE L'ESPACE L'UEMOA

Par

Tahirou SANOU

Docteur en droit public

Assistant à l'Université Lédéa Bernard OUEDRAOGO (Burkina Faso)

Résumé

Le juge administratif des Etats membres de l'UEMOA joue son rôle régalien de gardien de la légalité administrative dans le contentieux de la commande publique. En ce sens, il assure le contrôle de légalité des décisions rendues par le régulateur statuant sur les litiges de la passation des marchés publics et des partenariats public-privé. En vertu des principes d'intégration et de primauté, le juge administratif censure soit directement, soit indirectement les cas de violation caractérisées des règles de publicité et de mise en concurrence qui découlent du principe communautaire de concurrence dans la commande publique. Cependant, l'office du juge est contraint par des considérations diverses tenant au mécanisme de recours non juridictionnel obligatoire, à l'attribution du monopole de l'appréciation de légalité des normes communautaires au juge communautaire, à la technicité et la dimension économique des règles de l'achat ainsi qu'à l'insuffisante qualification du juge administratif.

Mots clés : Juge national – Principe de concurrence – Primauté communautaire – Commande publique – Autorité de régulation

Abstract

The administrative judge of the WAEMU member States plays its sovereign role as guardian of administrative legality in public procurement disputes. In this sense, it ensures the legality control of decisions rendered by the regulator ruling on disputes concerning public procurement and public-private partnerships. By virtue of the principles of integration and primacy, the administrative judge censures, either directly or indirectly, serious violations of the rules of publicity and competitive pitch that arise from the Community principle of competition in public procurement. However, the judge's role is constrained by various considerations relating to the mandatory non-judicial appeal mechanism, the attribution of the monopoly of assessing the legality of Community rules to the Community Court, the technical nature of the purchasing rules and its economic dimension, as well as the insufficient qualifications of the administrative judge.

Keywords: National judge – Principle of competition – community law primacy – Public procurement – Regulatory body

Depuis le début des années 2000, l'espace communautaire UEMOA subit une profonde mutation du droit de la commande publique au gré d'une double dynamique externe²⁸⁰ et interne²⁸¹. Ainsi, à la suite du droit primaire, notamment le Traité de Dakar du 10 janvier 1994²⁸², diverses directives et décisions relatives à la commande publique ont été adoptées par le législateur communautaire et transposées dans les droits nationaux pour régir la passation et l'exécution des marchés publics, des délégations de service public et des partenariats public-privé²⁸³. La modernisation progressive du régime juridique de ces contrats et particulièrement leur nature concurrentielle donne lieu au développement d'un contentieux largement abordé dans des études multiples portant sur divers aspects²⁸⁴. En effet, les litiges résultant aussi bien du processus de contractualisation que de la mise en œuvre des contrats de la commande publique interrogent sur le rôle et les pouvoirs du juge. Abordant la thématique globale de la prise en charge juridictionnelle de ce contentieux, la présente réflexion circonscrit son objet au contentieux de la passation des contrats de la commande publique. Plus précisément, l'étude questionne la prise en charge du contentieux de la violation du principe communautaire de concurrence dans la commande publique par le juge interne.

Cette orientation de la réflexion requiert que l'on élucide au préalable la notion de juge interne. Cette notion problématique se distingue de celle de « juge communautaire ». Elle

²⁸⁰ La dynamique externe est celle de la mondialisation ou de la globalisation qui participe à la transformation des sources du droit des contrats administratif en général et celles des contrats administratifs spéciaux (marchés publics et partenariat public-privé en particulier, Voir à ce propos S. M. OUEDRAOGO, « L'évolution du droit des contrats administratifs à l'épreuve de la transparence au Burkina Faso et au Sénégal », *Revue burkinabé de Droit*, 2013, p.164. G. KALFLECHE, *Des marchés publics à la commande publique : l'évolution du droit des marchés publics*, Thèse de Doctorat, Université Paris 2, 2004, 2 vol., p. 476. ; M. ONDOA et P. E. ABANE ENGOLO (dir.), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Paris, l'Harmattan, vol. 1, 2018, 216p.

²⁸¹ La dynamique interne découle des impératifs liés aux nécessités d'une gestion efficiente et efficace des finances publiques.

²⁸² A ce traité, il faut ajouter au titre du droit primaire les protocoles additionnels adoptés depuis la création de l'organisation communautaire : Il s'agit de l'acte additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, du protocole additionnel N° 2 relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA, du protocole additionnel n° 4 relatifs aux accords d'adhésion de la Guinée Bissau du 05 mars 1997.

²⁸³ Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA*, Dakar L'Harmattan Sénégal, 462 p

²⁸⁴ Voir Mathias DOLLY, *Le contrôle juridictionnel de la commande publique en droit burkinabè, Essai sur la fonction régulatrice de l'office du juge administratif*, Harmattan Burkina, 2023 p. 127-383 ; Laciné DIOMANDE, le règlement non juridictionnel du contentieux de la commande publique au Burkina Faso, Mémoire de master, Université Ouaga II, 2017, p. 1-2 ; Bentiwa JOHONSON, *Le règlement du contentieux de la commande publique au Bénin et au Togo*, Mémoire de Master II, Université D'ABOMEY Calavi, 2019 ; et Issaka KONATE, *Les recours dans le contentieux des marchés publics au Sénégal*, L'Harmattan, 2023, 211 pages.

s'entend ainsi du juge étatique²⁸⁵. Le juge interne s'entend alors au sens de « juge national ». Dans la tradition judiciaire des Etats sous étude, le juge interne renvoie à la fois au juge administratif et au judiciaire. A ces différents juges, le régime du contentieux de la passation des contrats de la commande publique reconnaît des compétences pour « *contrôler, et le cas échéant, sanctionner le respect des règles de compétence, de publicité et de mise en concurrence* »²⁸⁶. Au juge administratif, incombe la prise en charge du contentieux administratif tant que le juge judiciaire assume le traitement du contentieux pénal et le contentieux de la concurrence²⁸⁷. Si le contentieux non administratif ainsi que l'a relevé Stéphane BRACONNIER « *tend, ces dernières années, à occuper une place (...) non moins importante* »²⁸⁸, il reste qu'en matière de contentieux de la passation des contrats publics, le juge administratif joue « *un rôle prépondérant* »²⁸⁹. Cette prépondérance place au cœur de l'étude, le contentieux administratif de la passation des contrats de la commande publique. Dans ce sens, il sera entendu par juge interne, le juge administratif des Etats membres de l'UEMOA. A cet égard, on peut observer qu'excepté dans une certaine mesure le cas de la Guinée Bissau, les Etats membres de l'UEMOA ont une identité judiciaire commune malgré certaines oppositions²⁹⁰. Aux côtés du juge judiciaire, il existe un juge administratif aux attributions et aux pouvoirs convergents. Gardien de la légalité administrative, ce juge est un acteur majeur de la légalité des actes précontractuels pris par les acheteurs publics dans la phase de contractualisation des contrats de la commande publique.

Par-delà leurs spécificités, les contrats de la commande publique à savoir, les marchés publics, les délégations de service public et les partenariats publics-privés résultent en principe d'un accord de volontés entre un demandeur et un offreur économique sur un marché concurrentiel. Le demandeur ou l'acheteur public est, dans la tradition du droit des contrats publics des Etats sous étude inspiré du droit public français, soumis à un

²⁸⁵ La notion de juge étatique se distingue aussi de celle de juge international et de l'arbitre.

²⁸⁶ Voir Stéphane BRACONNIER, *Précis du droit de la commande publique*, 5^{ème} Edition, Editions le Moniteur, 2017, p. 469

²⁸⁷ Ibid. pp 508-509

²⁸⁸ Ibid. p. 469

²⁸⁹ Ibid. p. 469

²⁹⁰ Voir sur ces aspects, Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA* », Dakar, L'Harmattan Sénégal, 462 p.

régime spécifique de publicité et de mise en concurrence²⁹¹. Plus qu'un objet d'encadrement, l'acheteur public encore dit autorité contractante²⁹² est la « raison première » de l'institution de ce régime spécifique destiné « *essentiellement bon achat et à l'utilisation efficiente des deniers publics même si la réglementation permet également l'accès des entreprises à la commande publique* »²⁹³, Avec l'avènement des règles communautaires de la commande publique, la logique de ce régime de publicité et de mise en concurrence est inversée²⁹⁴ C'est l'offreur économique, partenaire de l'autorité contractante, intervenant dans un environnement concurrentiel qui en bénéficie d'abord. C'est la protection des intérêts de l'offreur économique qui sert de justification première aux règles communautaires de l'achat public. En effet, les obligations de publicité et de mise en concurrence sont destinées à « *lutter contre le favoritisme national, contre les entraves au commerce entre Etats membres afin d'établir un Marché unique* »²⁹⁵.

Dans ce sens, le législateur communautaire UEMOA construit progressivement le droit de l'achat public qui participe à l'harmonisation²⁹⁶ des droits nationaux. Ce droit consacre des principes fondamentaux qui gouvernent la passation des marchés publics, des délégations de service public et des partenariats public- privé. Il s'agit pour l'essentiel du principe de liberté d'accès à la commande publique²⁹⁷, du principe de l'égalité de

²⁹¹ Olivier GUEZOU, *Traité de contentieux de la commande publique*, 2^{ème} édition, Editions LE MONITEUR, p.13.

²⁹² L'autorité contractante est la terminologie consacrée par les textes communautaires et repris dans les droits nationaux pour désigner la personne publique ou privée qui passe la commande publique avec un opérateur économique. Dans ce sens, les termes autorité contractante et acheteurs publics sont synonymes. Elle désigne un ensemble de personne publique ou privé définies aux articles 4 et 5 de la directive n°04/2005/CM/UEOMA du 09 décembre 2005 portant procédure de passation d'exécution et de règlement des marchés publique et des délégations de service public.

²⁹³ T. BEAUGE, « Les grands âges de la réglementation des marchés publics » *Revue des marchés publics* n° 257, 1991, p.23. ; J.P GOHON, « le code des marchés publics est -il toujours un code de mise en concurrence ? » *Revue des marchés publics* n° 234, juin 1988 p. 11, F. Monnier, *Les marchés de travaux publics*, dans la généralité de Paris au XVIII^e siècle., LGDJ, Bibliothèque de Sciences administratives, 1984, 435 p. A. LAGUERRE, *Marché publics et concurrence*, thèse, Paris X-Nanterre, 1984, dactyl. Et *Concurrence dans les marchés publics*, Berger-LEVRAULT, Coll. L'administration nouvelle, 1989.

²⁹⁴ Olivier GUEZOU, *Traité de contentieux de la commande publique*, 2^{ème} édition, Editions Le Moniteur, p.13.

²⁹⁵ Olivier GUEZOU, *idem*.

²⁹⁶ Sur ces réformes, voir Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2023 p. 82-106.

²⁹⁷ Ce principe signifie que le fait de donner à tous les candidats la possibilité de concourir dans les procédures de passation des contrats de la commande publique dès lors qu'ils répondent aux conditions de participation fixées par la réglementation

traitement des candidats²⁹⁸, de la reconnaissance mutuelle²⁹⁹ et de transparence³⁰⁰. Au nom de ces principes, le processus d'acquisition des biens et services est régi par diverses règles et mécanismes qui concourent à la mise en œuvre de la « règle d'or de mise en concurrence ³⁰¹» dans la commande publique. De ces règles et mécanismes découle, le principe communautaire de concurrence dont le respect s'impose à toute autorité contractante. L'inobservation de ce principe cardinal, formellement ignoré³⁰² mais immanent à la commande publique, affecte non seulement la légalité des actes précontractuels de l'acheteur public mais aussi la validité de la commande publique qui résulte du processus d'acquisition. Aussi, la directive communautaire n° 05/2005/CM/UEMOA de 2005 aménage-t-elle des voies de recours à l'encontre des actes pris par l'acheteur public en violation du principe de concurrence. Plus précisément, le texte communautaire organise la contestation des actes de l'acheteur public en deux temps³⁰³. Dans un premier temps, ladite directive engage les Etats à permettre aux candidats, soumissionnaires et attributaires qui s'estiment injustement évincés des procédures de passation de la commande publique par l'acheteur public d'introduire un recours auprès de l'instance nationale de recours non juridictionnel³⁰⁴. Dans un second temps, la directive engage les Etats membres « à ce que les décisions de l'Autorité de Recours non juridictionnels puissent faire l'objet d'un recours à bref délai devant un organe juridictionnel »³⁰⁵. Ainsi, faute d'un règlement satisfaisant devant l'instance de

²⁹⁸ Ce principe signifie que l'acheteur public doit s'abstenir de toute pratique de discrimination dans la procédure de passation des marchés publics.

²⁹⁹ Ce principe signifie que tout Etat membre de l'Union économique et monétaire ouest africaine doit reconnaître et accepter les documents délivrés par les administrations des autres Etats membres dans le cadre des marchés publics.

³⁰⁰ Ce principe signifie que l'acheteur public doit garantir la traçabilité du processus d'acquisition de biens et de service à travers la modernité des procédures et la mise à disposition de l'information destinée aux candidats en amont et en aval de la procédure de passation. Il signifie aussi que le processus de passation doit être accessible, compréhensible et prévisible.

³⁰¹ La mise en concurrence est la règle d'or en commande publique : Elle peut être considéré comme le fondement à partir duquel tout l'édifice du droit de l'achat public se construit.

³⁰² Le principe de mise en concurrence n'est pas formellement consacré par les directives communautaires. Mais il est immanent au régime juridique de l'achat public tel qu'impulsé par le législateur communautaire au sein de l'espace.

³⁰³ Il s'agit, dans un premier temps, du règlement non juridictionnel pris en charge par l'autorité contractante et le régulateur et, dans un deuxième temps, du règlement juridictionnel.

³⁰⁴ Article 11 alinéa 1. de la directive n°05/2005/CM/UEMOA. A propos de ce mécanisme, voir Laciné DIOMANDE, *Le règlement non juridictionnel du contentieux de la commande publique au Burkina Faso*, Mémoire de master, Université Ouaga II, 2017, 86 p. ; Issaka KONATE, *Les recours dans le contentieux des marchés publics au Sénégal* L, L'Harmattan, 2023 211 pages.

³⁰⁵ Article 12, alinéa 11 la directive n°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005

recours non juridictionnel, le litige né de la violation des règles de passation, notamment du principe de concurrence, échoit à l'organe juridictionnel national compétent qui est le juge administratif.

Certes, l'aménagement du mécanisme de recours non juridictionnel en amont a pour effet de désengorger³⁰⁶ le rôle du juge. Dans biens de cas, les décisions des régulateurs nationaux statuant sur la violation des règles de passation des contrats de la commande publique procurent satisfaction aux parties, notamment aux concurrents requérants³⁰⁷. Cependant, le contentieux des décisions du régulateur se développe de plus en plus devant les juridictions nationales compétentes³⁰⁸. En tant que « régulateur du régulateur ³⁰⁹» national de la commande publique, le juge administratif des Etats sous étude est fréquemment saisi par les concurrents évincés³¹⁰. Ce recours au juge interne aux fins de contestation de la légalité des décisions rendues par le régulateur nourrit la réflexion sur le thème de l'application effective des règles communautaires de l'achat public. Il justifie précisément l'orientation de la réflexion sur l'effectivité du principe communautaire de mise en concurrence dans le contentieux de la commande publique.

Ce faisant, l'étude s'inscrit dans le cadre de la réflexion globale sur l'effectivité du droit communautaire UEMOA à travers la mobilisation des règles communautaires dans le contentieux devant les juridictions des Etats membres. Son intérêt paraît certain. Il s'agit, en effet, de scruter la pratique du contentieux de la commande publique dans les pays sous étude pour évaluer l'état de mise en œuvre du principe communautaire de concurrence. Deux décennies après l'adoption en 2005 des premières directives régissant l'achat public au sein de l'espace UEMOA, un tel exercice de réflexion paraît pertinent. Il est pertinent d'autant plus qu'à la différence du droit communautaire européen où, il existe des directives recours³¹¹ dont la transposition dans les droits internes des Etats

³⁰⁶ Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA* », op. cit.

³⁰⁷ Laciné DIOMANDE, op. cit., pp.1-2. Bentiwa JOHONSON, *Le règlement du contentieux de la commande publique au Bénin et au Togo*, Mémoire de Master II, Université d'Abomey Calavi, 2019, et Issaka KONATE, *Les recours dans le contentieux des marchés publics au Sénégal*, L'Harmattan, 2023 211 pages.

³⁰⁸ Mathias DOLLY, *Le contrôle juridictionnel de la commande publique en droit burkinabè, Essai sur la fonction régulatrice de l'office du juge administratif*, Harmattan Burkina, 2023 p. 127-383.

³⁰⁹ *Ibid.* p. 149-186.

³¹⁰ *Idem.*

³¹¹ A l'origine, il y a les deux premières directives recours : la directive n° 89-665 du 21 décembre 1989 et la directive n°92-13 du 25 février 1992. Par la suite est intervenue, la directive du 11 décembre 2007

européens a conduit à un encadrement harmonisé de la gestion contentieuse de l'achat public, l'espace UEMOA ne connaît pas l'existence de directives recours³¹². Seules quelques dispositions³¹³ de la directive n° 05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 engagent les Etats membres à organiser des mécanismes de recours juridictionnels pour garantir l'effectivité des droits des concurrents qui s'estiment injustement évincés des procédures de passation des commandes publiques.

De ces dispositions, résulte une transposition à géométrie variable selon les Etats. Tant au niveau de la compétence juridictionnelle³¹⁴ qu'au niveau des recours³¹⁵, il existe des différences d'approches selon les droits internes. Mais quelle que soit l'étendue de ces divergences dans les systèmes judiciaires des Etats, le juge national demeure le juge de droit commun du droit communautaire. A lui incombe au premier chef de veiller à l'application des règles communautaires de la commande publique et particulièrement le principe communautaire de concurrence.

Dès lors, se pose la question centrale de savoir si le juge interne exerce effectivement son rôle régalien dans l'application du droit communautaire de la commande publique au sein de l'espace UEMOA ? De cette interrogation générale découle la problématique spécifique autour de laquelle l'étude est abordée. Il s'agit de savoir *si le juge interne applique effectivement le principe communautaire de mise en concurrence*.

La réponse à cette problématique conduit, dans une démarche fondée sur l'analyse de quelques décisions juridictionnelles rendues au sein des Etats sous étude, à faire l'état des

relative à l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics.

³¹² C'est plutôt la directive n°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'espace UEMOA qui consacre quelques dispositions sur l'exercice des voies de recours en cas de violation des règles de mise en concurrence.

³¹³ Article 11 et 12 de la directive n°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005

³¹⁴ Selon la tradition judiciaire, des Etats membres, la dévolution de la compétence juridictionnelle en matière du contentieux de la commande publique. Dans certains pays comme, le Burkina Faso et le Benin, c'est le juge administratif de première instance (tribunal administratif) qui est compétent tandis que d'autre comme le Mali, la Côte d'Ivoire, c'est la haute juridiction (Conseil d'Etat ou chambre administrative de la cour suprême qui connaît du contentieux des décisions prise par le régulateur), Voir T. SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA*, op. cit. pp.82-106 ; Mathias DOLLY, *Le contrôle juridictionnel de la commande publique en droit burkinabè, Essai sur la fonction régulatrice de l'office du juge administratif*, Harmattan Burkina, 2023 pp.127-383.

³¹⁵ Le recours pour excès de pouvoir demeure le principal moyen de contrôle de la légalité des décisions des régulateurs nationaux. Selon les pays ce recours peut s'exercer cumulativement avec la procédure de référé suspension. Au Burkina Faso, la nouvelle loi n° 05-2024-ALT portant réglementation générale de la commande publique a consacré l'abandon de la procédure de référé suspension dans le contentieux de la passation des marchés publics et des partenariats public-privé.

lieux de l'invocation des normes communautaires régissant la commande publique devant le juge interne et, subséquemment, apprécier leur effectivité. L'essentiel de ces règles ayant leur source dans des directives³¹⁶ dont les contenus ont été repris dans les droits nationaux, leur évocation par les concurrents évincés peut être, soit directe, soit indirecte. Elle est directe, lorsque le requérant invoque une règle prescrite par une directive communautaire. L'invocation est par contre indirecte si le requérant évoque une règle nationale transposant un principe ou une règle communautaire de mise en concurrence. Dans les deux cas, l'invocation de la norme caractérisée permet au requérant de demander au juge interne l'annulation d'un acte pris en violation, soit du principe communautaire de mise en concurrence, soit d'une règle communautaire découlant du principe de mise en concurrence.

Dans ce sens, le constat majeur qui se dégage est l'idée que le juge interne ne se dérobe pas de sa mission régaliennne lorsqu'il est invité à censurer la violation des règles communautaires. Il n'hésite pas à annuler les décisions du régulateur prises en méconnaissance du principe communautaire de concurrence dans la commande publique. Mais, ce constat n'est pas sans difficultés pour le juge étant entendu que l'exercice plein et entier de sa mission est tributaire de certaines conditions³¹⁷. Dès lors, il apparaît que face à la violation du principe communautaire de mise en concurrence dans la commande publique, le juge interne assume sa mission de censure (I), mais son office est contraint par des limites multiformes (II).

I. LA CENSURE ASSUMÉE DE LA VIOLATION DU PRINCIPE COMMUNAUTAIRE DE CONCURRENCE DANS LA COMMANDE PAR LE JUGE INTERNE

L'adoption des deux premières directives régissant les marchés publics et les délégations de service public dans l'espace UEMOA en 2005 suivie ultérieurement de diverses autres, notamment celle plus récente de 2021 portant régime juridique applicable au partenariat

³¹⁶ Il notamment de la Directive n° 04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union économique et monétaire ouest africaine et de la DIRECTIVE N°01/2022/CM/UEMOA portant cadre juridique et institutionnel des partenariats public-privé dans l'Union économique et monétaire ouest africaine.

³¹⁷ Il s'agit essentiellement de conditions qui tiennent en la saisine du juge, à son office ainsi qu'à ses aptitudes à prendre en charge une matière aussi technique et complexe que le droit de la commande publique.

public-privé³¹⁸ consacre l'émergence d'un ensemble de règles communautaires destinées à encadrer l'achat public. L'insertion de ces règles dans l'ordre juridique interne des Etats membres implique son applicabilité immédiate qui justifie (A) la saisine du juge interne par les justiciables et la censure subséquente des diverses violations des droits subjectifs consacrés au profit des acteurs de la commande publique (B).

A. Une censure solidement justifiée

L'invocation du principe communautaire de concurrence dans de la commande publique devant le juge administratif et la censure qui en découle trouve son fondement dans l'articulation des rapports³¹⁹ entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques des Etats membres. Cette articulation, on le sait repose sur deux principes : le principe d'intégration et le principe de primauté.

Le principe d'intégration d'abord. Il signifie que le droit communautaire forme un système juridique autonome intégré dans le droit des Etats membres³²⁰ C'est ce qui résulte de la formule consacrée par la CJCE à travers son célèbre arrêt Costa en ces termes : « à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité la CEE a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de l'entrée en vigueur du traité et qui s'impose à leurs juridictions ³²¹». Ainsi intégré dans l'ordre juridique interne des Etats, le droit communautaire, en vertu du principe d'intégration, est d'applicabilité directe. Selon la CJCE, l'applicabilité directe signifie que « les règles du droit communautaire doivent déployer la plénitude de leurs effets d'une manière uniforme dans tous les Etats membres, à partir de leur entrée en vigueur et pendant toute la durée de leur validité ; qu'ainsi ces dispositions sont une source immédiate de droits et obligations pour tous ceux qu'elles concernent, qu'il s'agisse des Etats membres ou des particuliers qui sont parties à des rapports juridiques relevant du droit communautaire ³²²». Il en résulte que l'applicabilité directe comporte deux dimensions :

³¹⁸ Avec l'adoption de la DIRECTIVE N°01/2022/CM/UEMOA portant cadre juridique et institutionnel des partenariats public-privé dans l'Union économique et monétaire ouest africaine, la notion de commande a été recentrées sur les marchés publics et les partenariats public-privé. Dorénavant les délégations de service publics intègrent celles de partenariat public-privé.

³¹⁹ Luc Marius IBRGA, Saib Abou COULIBALY, Dramane SANOU, *Droit communautaire ouest-africain*, Collection Précis de droit burkinabè, 2008, pp.101-16.

³²⁰ Luc Marius IBRGA, Saib Abou COULIBALY, Dramane SANOU, op.cit., p.101

³²¹ Arrêt Costa c/ENEL, 15 juillet 1964, Aff.6/64, p.1141

³²² Arrêt Simmenthal, 9 mars 1978 aff. 103/77 Rec. 78 p.629 et s.

l'« *applicabilité immédiate* ³²³» et l'« *effet direct* ³²⁴». L'applicabilité immédiate renvoie à l'insertion ou la pénétration du droit communautaire dans l'ordre juridique interne. Selon la célèbre formule de la Cour de justice des Communautés européennes, l'applicabilité immédiate signifie que « *les dispositions communautaires pénètrent dans l'ordre juridique interne sans le secours d'aucune mesure nationale* ³²⁵» Elle implique que le droit communautaire acquiert statut de droit positif dans l'ordre juridique des Etats. C'est en vertu de l'applicabilité immédiate que les actes du droit communautaire dérivé, contrairement aux règles du droit international entre en vigueur dans l'ordre juridique interne sans qu'il ait besoin d'une procédure de ratification ou de réception. Cette règle dégagée dans l'arrêt Costa³²⁶ est reprise à l'article 45 du Traité de l'UEMOA qui fixe l'entrée en vigueur des actes communautaires à partir de leur publication au bulletin de l'UEMOA. Ainsi en matière de commande publique, toutes les normes du droit dérivé obligatoires de l'UEMOA sont d'application immédiate. « *Même la directive dont la transposition nécessite l'intervention des Etats bénéficie de ce statut car l'opération de transpositions n'est pas assimilable à une procédure de réception* ³²⁷».

L'effet direct renvoie à l'idée des effets de la règle de droit communautaire dans l'ordre juridique interne des Etats. Selon J. Boulouis, il est « *le droit pour toute personne de demander à son juge de lui appliquer le droit communautaire ; et c'est concomitamment l'obligation pour le juge de faire usage de ce droit quelle que soit la législation du pays dont il relève* ³²⁸». Pour Sean-Van Raepenbusch, l'effet direct peut être défini comme « *l'aptitude du droit communautaire à compléter le patrimoine juridique des particuliers en leur reconnaissant des droits subjectifs ou en mettant à leur charge des obligations tant dans leurs rapports avec les autres particuliers (effet direct horizontal) que dans leur rapport avec l'Etat (effet direct vertical)* ³²⁹ ». L'effet direct conduit à une

³²³ L'imédiateté des normes communautaires signifie que celles font partie intégrante des droits nationaux dès leur publication au Bulletin officiels de l'UEMOA ou leur notification à leur destinataires Leur pénétration dans les ordres juridiques ne nécessite aucun acte de réception (Arrêt Costa c/ENEL, 15 juillet 1964, Aff.6/64, p.1141.

³²⁴ L'effet direct signifie que certaines communautaires créent des droits et obligations pour les individus et peuvent donc être invoquées directement devant le juge national par ceux-ci. (CJCE 5/02/1963, *Van Gend en Loos*, Rec. 1963, p.3

³²⁵ CJCE, 3 avril 1968, *Firma Molkerei*, Aff.28/67, Rec. 1968, p.211

³²⁶ Arrêt Costa c/ENEL, 15 juillet 1964, Aff.6/64, p.1141

³²⁷ Luc Marius IBRIGA, *Introduction à l'étude du droit*, Cours et exercice, p.74.

³²⁸ J BOULOUIS, op. cit.

³²⁹ S. Van RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, De Boeck, 1996

« *communautarisation des fonctions des juridictions nationales* ³³⁰ ». Sa portée varie selon le type d'acte communautaire en cause³³¹. Alors qu'elle est inconditionnelle et non restreint³³² pour les règlements et les décisions, l'invocabilité est conditionnelle et restreinte³³³ pour les directives. Dès lors, l'effet direct implique que la règle de droit communautaire crée directement des droits ou met directement des obligations à la charge des particuliers. Elle donc la capacité reconnue à la règle de droit communautaire de créer des droits ou de mettre des obligations directement sur le chef des particuliers. En ce sens, il s'agit donc d'un droit d'invocation du droit communautaire reconnu aux particuliers devant les juridictions nationales.

Le principe de primauté ensuite. Il est l'affirmation de la prééminence du droit communautaire sur les droits nationaux. Il est « *une exigence fondamentale dans un ordre d'intégration*³³⁴ ». Sans la primauté, « *l'ordre juridique communautaire risquerait de se décomposer en série d'ordres partiels, autonomes et divergents* ³³⁵ ». Dans le droit communautaire UEMOA, le principe de primauté est affirmé à l'article 10 du Traité de Dakar en ces termes : « *nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure* ». Cette affirmation implique qu'en présence d'une « *contrariété entre le droit communautaire et une règle constitutionnelle, légale, réglementaire ou administrative de son propre droit, le juge national doit faire prévaloir le droit communautaire sur le droit national en appliquant le premier et en écartant le second* ³³⁶ ». C'est ce qui ressort d'un avis de la Cour de Justice de l'UEMOA, qui affirme

³³⁰ P. MEYER et L.M IBRIGA « *La place du droit communautaire –UEMOA dans le droit interne des Etats* », RBD n°37, p.39.

³³¹ Luc Marius IBRGA, Saib Abou COULIBALY, Dramane SANOU, *op.cit.*, pp.105-106.

³³² Pour ces types d'actes, l'effet directe est automatique. Cela signifie qu'un particulier peut invoquer les actes et principes communautaires. Cf *CJCE 14 décembre 1971, Politi*, Aff. 43/71 Rec. 1971, p.1039.

³³³ D'abord, les directives ne sont invocables que si le délai imparti pour leur mise en œuvre est expiré sans mise en application correcte. Ensuite, sont uniquement et exclusivement invocables dans le cadre d'un litige vertical (particulier/Etat) et non contre les particuliers (effet horizontal) à conditions que leurs dispositions soient claires et précises. Ainsi, « *dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent comme étant du point de vue de leur contenu inconditionnelle et suffisamment précises, ces dispositions peuvent être invoquées à défaut de mesures d'application prises dans le délais, à l'encontre de toute disposition nationale non conforme à la directive, ou encore en tant qu'elles sont de nature à définir des droits que les particulier sont en mesures de faire valoir à l'encontre de l'Etat* » (*CJCE, 19 janvier 1982, Becker, Aff. 8/81. Rec. 82, 53(71)* ; *CJCE, 25 janvier 1983, Smit. Aff.126/82, Rec. 83.73(88)* ; *CJCE, 20 septembre 1998, Beentjes, Aff.31/87, Rec. 88.4635(4662)*)

³³⁴ Luc Marius IBRGA, Saib Abou COULIBALY, Dramane SANOU, *op. cit.* p.107.

³³⁵ M DEHOUSSE cité par L. CARTOU in *Communautés Européennes*, 10^{ème} édition, Paris, Dalloz 1991, p.124

³³⁶ Luc Marius IBRGA, Saib Abou COULIBALY, Dramane SANOU, *op.cit.*, p.107.

que « *la primauté bénéfique à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées, immédiatement applicables ou non, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives, législative, juridictionnelle et, même constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux. (...)* »³³⁷. Dès lors, le juge national, en cas de contradiction entre le droit communautaire et une règle de droit interne, « *devra faire prévaloir le premier sur le second* »³³⁸.

Ainsi, les principes d'intégration et de primauté habilent le juge administratif à exercer le contrôle de la légalité des actes précontractuels en matière de commande publique à l'aune des règles communautaires régissant l'achat public. Dès lors, en cas de violation caractérisées des règles communautaires de mise en concurrence dans la commande publique, le juge national, assume sa mission de censure.

B. Une censure diversement assurée

Le juge national est le juge de droit commun du droit communautaire, c'est-à-dire le juge qui a la charge de veiller quotidiennement au respect du droit communautaire de la commande publique par les acteurs tant publics que privés. S'agissant particulièrement des acteurs publics, notamment les acheteurs public (autorité contractantes), le juge interne censure la violation des obligations de publicité et de mise en concurrence définies par le droit communautaire et reprises par les droits internes. A cet égard, il importe de rappeler qu'au plan communautaire, les textes applicables aussi bien aux marchés publics³³⁹, aux délégations de service public qu'aux partenariats public privé³⁴⁰ instituent un environnement normatif de mise en concurrence en matière d'acquisition de biens et services. Pour donner effectivité aux règles définies par ces textes, la directive n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 institue des mécanismes de contrôle et de régulations. Entendue dans double dimension objective et subjective, le mécanisme de

³³⁷ Avis n° 001/2003 du 18 mars 2003.

³³⁸ Ibid.

³³⁹ Pour l'essentiel, ces textes comprennent les directives et les dossiers standards régionaux d'acquisition (DSRA).

³⁴⁰ Après une longue période de gestation, la directive portant régime, juridique applicable au partenariat public-privé a finalement été adoptée le 30 septembre 2022. Elle doit être transposée par les Etats au plus tard le 30 septembre 2025.

régulation constitue un préalable à l'intervention du juge national dans le contentieux de la commande publique.

Au plan interne, ces dispositions communautaires ont été reprises certes avec des variantes dans le mode opératoire des législateurs nationaux, mais sans différence majeure dans leur contenu. A quelques exceptions près donc, les droits nationaux de la commande publique ont un contenu non seulement harmonisé pour les huit Etats membres, mais aussi identique à celui défini par le législateur communautaire³⁴¹. Dans ces circonstances, il apparaît que tout contentieux juridictionnel de la commande publique et particulièrement celui de la passation met le juge national face à l'application indirecte ou directe des règles communautaires, notamment le principe de concurrence. S'agissant d'abord de l'application directe, elle s'entend de l'application des dispositions résultant du droit communautaire. Elle est une des conséquences de l'applicabilité directe du droit communautaire ou encore l'effet direct. Si d'une manière générale le contentieux juridictionnel de la commande publique n'est pas développé en raison de l'intervention préalable obligatoire du régulateur, des expériences d'application directe existent. A titre illustratif, l'affaire ayant opposé la Société générale de Surveillance (SGS) à l'Etat du Niger (ARMP) et l'affaire SODEMCI et Générale Africaine des Services (GAS) contre l'Autorité de Régulation de la Commande Publique (ARCOP).

Dans la première affaire, la Chambre administrative de la Cour suprême du Niger a été saisie par la SGS contre l'Etat du NIGER/ARMP à l'effet d'obtenir le sursis à exécution de la lettre n° 056/SE/ARMP/DAJ du 24 mars 2009 prise par le régulateur nigérien. Il était entre autres reproché à ladite décision d'être non seulement intervenue tardivement au mépris de l'article 119 du code nigérien, mais aussi d'avoir annulé l'attribution du marché de service relatif à la vérification et à l'évaluation de la conformité des produits importés au Niger. Plus précisément il était d'abord reproché au régulateur d'avoir rendu sa décision au fond 24 jours après la décision de recevabilité, au lieu de dix jours prévus par la loi. Ensuite, il lui était reproché d'avoir annulé l'attribution en violation des dispositions de l'article alinéa 7 de la directive n°05/2005/CM/UEMOA qui dispose que *« les décisions de l'Autorité de recours non juridictionnels ne peuvent avoir pour effet que de corriger la violation alléguée ou d'empêcher que d'autres dommages soient*

³⁴¹ Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA*, op. cit., pp 141-157.

causés aux intérêts concernés, ou de suspendre ou faire suspendre la décision litigieuse ou la procédure de passation ». Si pour la requérante, il résulte de cette disposition qu'en aucun cas, les décisions du régulateur ne peuvent emporter annulation d'une procédure de passation des marchés publics, il reste cependant que son application soulève nécessairement une question préjudicielle devant le juge communautaire. Au demeurant, le requérant en appelait au juge pour censurer la décision querellée du régulateur en application des dispositions communautaires visées.

Mais, le requérant a été débouté par le juge qui a tenu un raisonnement fort étonnant en ces termes : « *mais considérant qu'il résulte des dispositions du Traité de l'UEMOA, notamment en son article 43 du chapitre III traitant du régime juridique des actes pris par l'Union que les règlements ont une portée juridique générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont applicables directement dans tout Etat membre. Les directives lient tout Etat membre quant aux résultats à atteindre (...); que contrairement aux règlements, les directives ne sont pas directement applicables; qu'en l'espèce le texte applicable dans le règlement des différends est l'ordonnance 2002-07 du 18 septembre 2002 portant code des marchés publics* ³⁴² ».

Dans la seconde, les Entreprises requérantes susnommées ont saisi la juridiction présidentielle du tribunal administratif de Ouagadougou à l'effet d'obtenir la suspension de l'exécution de la décision n°2023-L0020/ARCOP/ORD du 10 janvier 2023 rendue par l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'Autorité de Régulation de la Commande Publique (ARCOP). Au soutien de leur cause, ils évoquèrent la violation des dispositions de la Directive n°05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest africaine. En l'occurrence, le groupement requérant invoquait le bénéfice de l'article 11 de la directive qui dispose que le recours effectif auprès de l'instance de recours non juridictionnel doit être introduit « *dans un délai de deux (02) jours ouvrables à compter de la notification de la décision faisant grief. En l'absence de décision rendue par l'autorité contractante ou l'autorité hiérarchique dans les trois (03) jours ouvrables de sa saisine, le requérant peut également saisir l'Autorité de Recours non juridictionnels* ». En effet, en application de la loi nationale³⁴³ qui prévoit

³⁴² Cf Arrêt n°09-43- du 21 août 2009.

³⁴³ Cf. Ordonnance n° 014-2 du 06 février 2023.

un délai de saisine plus abrégé, le requérant avait été débouté par le régulateur pour forclusion.

Invité ainsi appliquer directement, les dispositions du droit communautaires, le juge saisi y fait droit sans hésitation. Il tient dans ce sens, un raisonnement en phase avec la primauté et l'applicabilité du droit communautaire. Il rappelle d'abord que la publication de l'attribution querellée est intervenue le 27 décembre 2022. Le groupement SODEMCI/GAS ayant saisi l'Autorité contractante le lendemain 28 décembre 2022 pour contester lesdits résultats, cette dernière avait donc jusqu'au 30 décembre 2022 pour lui accorder une réponse. Et « à compter de cette date et du fait du silence observé par ladite autorité contractante, le groupement disposait dès lors de trois (03) jours ouvrables également, conformément à l'article 12 alinéa 2 de la Directive précitée ; que les 31 décembre 2022, 1^{er} janvier 2023, 02 et 03 janvier de la même année ayant été non ouvrables, c'est donc dire qu'il était dans son droit (le groupement) le plus absolu de saisir l'ORD/ARCOP soit le 04 janvier 2023, soit le 05 janvier 2023 ou le 06 janvier de la même année, puisque le délai sus évoqué prime sur celui de deux (02) jours de la loi n°039-2016/AN susvisée et sans que l'on puisse lui opposer la forclusion ; que l'ayant fait in fine le 06 janvier 2023, il est bien dans les délais légaux pour agir ; que c'est donc à tort que ledit recours a été déclaré forclos par l'ORD/ARCOP ; que du moment où, son recours n'a pu être examiné au fond du fait de cet argumentaire³⁴⁴ »

Antérieurement à cette décision du juge burkinabè, le juge sénégalais avait déjà censuré une décision de l'ex Autorité de régulation des marchés publics (ARMP)³⁴⁵. Certes, dans l'affaire qui a donné lieu à cette décision de la chambre administrative de la cour suprême, le requérant était l'Etat du Sénégal et non un concurrent évincé, mais l'arrêt rendu est illustratif de l'attitude du juge interne face à l'invocation des normes communautaires dans le contentieux de la commande publique. En effet, l'Etat requérant avait sollicité principalement du juge l'annulation de la décision n°014 du 27 juin 2008 du Comité de règlement des différends de l'Autorité de Régulation des Marchés publics. Subsidiairement, il demandait le sursis à son exécution³⁴⁶. La requête de l'Etat reposait

³⁴⁴ Cf. Ordonnance n° 014-2 du 06 février 2023.

³⁴⁵ Depuis 2017, l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) est devenue Autorité de régulation de la commande publique (ARCOP).

³⁴⁶ Dans le droit positif Sénégalais de l'époque, cette procédure permettait de rendre une décision provisoire en attendant l'examen de l'affaire au fond. Elle a été remplacée par la procédure de référé suspension.

sur un moyen unique tiré de la violation de la loi pris en deux branches à savoir : la première branche du moyen tirée de la violation de l'article 1 de la loi organique sur le Conseil d'Etat et des articles 18 à 23 du Décret n°2007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. La deuxième branche du moyen tirée de la violation des articles 37 al 3 du Code des Marchés publics, 13 et 14 de la Directive n°04/2005 de l'UEMOA.

Statuant sur la cause, le juge administratif sénégalais a ordonné le sursis à l'exécution de la décision au motif que les arguments évoqués « paraissent sérieux »³⁴⁷ Ainsi, ce juge avait censuré la décision du régulateur en se référant entre autres à l'invocation des dispositions de la directive n°04 /2005/CM/IEMOA du 9 décembre 2005.

S'agissant ensuite de l'application indirecte, elle s'entend de l'application des dispositions communautaires par le truchement du droit national. A cet égard, il importe de relever que les droits nationaux de la commande publique ne se réduisent pas à celles résultant de la transposition du communautaire. Ce faisant, si l'application des règles nationales non édictées en transposition des directives communautaires s'analyse comme une application indépendante du droit communautaire, il en va autrement de celles transposant les règles communautaires de mise en concurrence. En effet, même s'il n'évoque pas directement les règles communautaires, l'application de telle dispositions par le juge interne s'assimile à une application indirecte du droit communautaire. Vu dans ce sens, des cas d'invocation du principe communautaire de concurrence sont foisonnant dans l'espace UEMOA. En illustration, on évoquera l'arrêt n° 916 du 14 décembre 2020 rendu par la section administrative de la Cour suprême du Mali dans l'affaire qui opposait l'entreprise EMG-SARL et l'Autorité de régulation des marchés publics et des délégations de service public (ARMDS).

Dans cette affaire, l'entreprise requérante avait saisi le juge national d'un recours contre la décision n° 20-022/ARMDS-CRD du 26 août 2020 par laquelle, elle avait été déboutée de son recours tendant à contester les motifs du rejet de son offre par l'acheteur public. Le requérant reprochait précisément à la décision querellée de l'avoir débouté au motif que « *l'autorisation du fabricant fournie ne comporte pas le cachet de la société émettrice* ». Le modèle d'autorisation de fabricant contenu dans le dossier d'appel ayant

³⁴⁷ Cour Suprême, Arrêt N°10 du 25/09/08.

défini sept mentions sans référence aucune au cachet du fabricant, le requérant estime cette condition supplémentaire inadmissible. Il est constitutif à ses yeux d'un excès de pouvoir commis par l'acheteur public et entériné par le régulateur.

A l'instar des modèles contenus dans les dossiers standards nationaux d'acquisitions, le contenu du modèle d'autorisation du fabricant mise en cause par l'acheteur public est une reprise à l'identique de celui défini dans les dossiers standard régionaux d'acquisition adoptés par l'UEMOA³⁴⁸. Dès lors, la question qui se posait au juge était celle de savoir si l'acteur public avait convenablement appliqué ce modèle communautaire repris par le droit interne malien.

Statuant sur la cause, le juge a répondu par la négative. Il affirme en ce sens « *qu'à l'analyse des exigences ci-dessus, le tampon d'un fabricant n'apparaît nullement comme une condition d'acceptation de l'offre*³⁴⁹ » ; que le Comité de règlement des différends ayant « *à tort manqué de censurer (...) la lettre n°0045/MSAS-LNS du 04 août 2020* ³⁵⁰ » de l'acheteur public, il échet d'annuler la décision attaquée ainsi que ladite lettre.

Somme toute, le juge administratif des Etats membres de l'UEMOA joue son rôle régalién de gardien de la légalité administrative. En ce sens, il assure le contrôle de légalité des décisions rendues par le régulateur statuant sur les litiges nés de la passation des contrats de la commande publique³⁵¹. En vertu des principes d'intégration et de primauté, le juge administratif censure, soit directement, soit indirectement les cas de violation caractérisées des règles de publicité et de mise en concurrence qui découlent du principe communautaire de concurrence dans la commande publique.

II. L'OFFICE LIMITE DU JUGE INTERNE FACE A LA VIOLATION DU PRINCIPE COMMUNAUTAIRE DE CONCURRENCE DANS LA COMMANDE PUBLIQUE

³⁴⁸ A la suite des directives, le législateur communautaire a adopté par décision plusieurs dossiers standards régionaux d'acquisition (DSRA) relatifs aux différents types de marchés publics. Ces DSRA participent à la réglementation de la concurrence de par leur contenu.

³⁴⁹ Section administrative de la Cour suprême, Arrêt 916 du 14 décembre 2020.

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ Voir Mathias DOLLY, *Le contrôle juridictionnel de la commande publique en droit burkinabè, Essai sur la fonction régulatrice de l'office du juge administratif*, *op. cit.* p. 127-383. Laciné DIOMANDE, *op. cit.* 1-2 ; Bentiwa JOHONSON, *op. cit.* et Issaka KONATE, *op. cit.*

Assurément, le juge administratif est, dans l'espace UEMOA, le juge de droit commun de la censure des violations du droit communautaire de l'achat public. Si ce rôle de censeur est bien assumé par le juge national, il reste que l'aménagement du régime du contentieux de la commande publique ne milite pas en faveur d'un office étendu, le pouvoir du juge étant contraint dans son exercice par des limites d'ordre juridiques (A) et matérielles (B).

A. Les limites juridiques

Parmi les diverses considérations juridiques qui s'analysent comme des freins ou des obstacles à l'exercice plein du pouvoir du juge interne dans la mise en œuvre du contentieux de la commande publique, l'intervention préalable du régulateur de la commande publique et l'attribution du monopole du contentieux de la réglementation communautaire au juge communautaire peuvent être évoqués.

L'intervention préalable du régulateur d'abord. L'une des grandes innovations de la réforme du droit de la commande publique impulsée par le législateur communautaire dans l'espace UEMOA demeure l'institution des autorités nationales de régulation³⁵². Investies de diverses missions parmi lesquelles le règlement non juridictionnel des différends relatifs à la commande publique, ces autorités sont préalablement saisi par toute personne intéressée avant la saisine du juge. Si en soi cette intermédiation entre les acteurs de la commande publique, notamment les concurrents s'estimant injustement évincés, et le juge n'apparaît pas comme une limite à l'office du juge, il en va autrement lorsqu'on analyse les missions conférées aux instances de régulation³⁵³. En effet, analysées à l'aune de leur implication sur le contentieux juridictionnel de la passation des contrats de la commande publique, les missions des régulateurs se révèle doublement limitative de l'office du juge.

³⁵² Sur ces aspects, voir Seynabou SAMB, *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone : contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2015, 875 p. ; Bakary DRAME, *Rapprochement des droits des marchés publics dans l'espace UEMOA : le dynamisme et l'insuffisance de la construction d'un droit commun des marchés publics*, Thèse de doctorat, Université Paris Saclay, 2018 ; Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA*, *op. cit.*

³⁵³ A propos des missions des régulateurs nationaux de la commande, voir Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA* », *op. cit.* pp.188-196.

D'abord, faute d'une saisine préalable de l'instance de recours non juridictionnel, le juge ne peut statuer sur une cause quelconque en matière de commande publique et subséquemment faire application directe ou indirecte des règles communautaires de mise en concurrence. En cas de saisine sans recours préalable il ne peut que, statuant en la forme seulement déclarer le recours irrecevable³⁵⁴. Ensuite, en habilitant le régulateur de la commande publique à exercer des attributions quasi-juridictionnelles avec un office relativement étendu³⁵⁵, les législateurs communautaire et nationaux ont subséquemment limité les pouvoirs du juge du contentieux administratif de la commande publique. En effet, l'intervention du juge après un règlement non satisfaisant devant le régulateur l'enferme dans un contentieux de l'excès de pouvoir fait seulement à l'encontre des décisions de celui-ci. Contrairement donc au régulateur qui assume un contentieux de pleine juridiction, le juge, lui n'assume que le contentieux de l'excès de pouvoir dirigé contre les décisions du régulateur. Il ne peut que décider de l'annulation ou la confirmation de la décision querellée devant lui. Au Burkina Faso, l'évolution récente du régime du contentieux de la passation des contrats de la commande publique marquée entre autres par la suppression de la procédure de référé suspension³⁵⁶ limite davantage les pouvoirs du juge administratif.

Le renvoi à la juridiction communautaire dans le cadre de la question préjudicielle ensuite. Ce mécanisme a certes des vertus en ce qu'il garantit la cohérence et l'interprétation uniforme des règles communautaires dans l'espace. Mais, il a l'inconvénient de limiter l'office du juge national, notamment le juge statuant en premier et dernier ressort. Ce dernier est en effet tenu de saisir la Cour de Justice de l'UEMOA, lorsque la légalité ou l'interprétation d'une disposition communautaire est mise en cause devant lui. C'est dans ce sens que la SOCIETE GENERALE DE SURVEILLANVE/SGS avait, sans succès, invité le juge nigérien au sujet de l'interprétation des dispositions de l'article 12 alinéa 7 de la directive n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005³⁵⁷.

³⁵⁴ Il en ainsi parce qu'il résulte tant des dispositions de la directive n°05/2005/CM/UEMOA de 2005 que des droits nationaux que la saisine du régulateur est un préalable obligatoire. Voy. Issaka KONATE, op. cit. p. 91 et s.

³⁵⁵ Sur l'étendue de l'office des régulateurs nationaux de la commande publique, voy. Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA* », op.cit.

³⁵⁶ Désormais aux termes de la loi n°2025/ALT, il n'est plus possible de saisir le juge des référés dans le cadre du contentieux de la passation des contrats de la commande publique.

³⁵⁷ Cf Arrêt n°09-43- du 21 août 2009.

Si ce juge avait suivi le requérant en se référant à la juridiction communautaire, il se trouverait face à deux hypothèses : ou bien le juge communautaire interprète la disposition concernée dans le sens du requérant en rendant ainsi inopérant toute disposition nationale qui reconnaît aux autorités de régulation un pouvoir d'annulation d'une procédure d'attribution, ou bien celui-ci donne une interprétation qui lui défavorable. Dans ces deux hypothèses, le juge interne serait lié par le sens dégagé par le juge communautaire. Pour cette raison, il devrait se borner à tirer les conséquences de la décision du juge communautaire sur le litige dont il est saisi et ce dans l'optique de la position tenue par le Conseil d'Etat français suivant la jurisprudence Arcelor³⁵⁸.

B. Les limites matérielles

Outre les limites juridiques, le contrôle de la légalité des actes précontractuels de la commande publique à l'aune du principe communautaire de concurrence se heurte à des limites matérielles. Au nombre de ces limites, il y a la technicité des règles régissant l'achat public et l'insuffisante qualification du juge.

S'agissant d'abord, de la technicité des règles de l'achat public, elle confirme la spécificité du droit administratif. Le droit administratif général et particulièrement le droit des contrats administratifs spéciaux est réputé être une matière rébarbative en raison de la technicité de ses règles. Outre leur technicité, les règles de l'achat public sont complexes. Cette complexité réside dans les enjeux économiques et financiers qui découlent de la nature ambivalente de la commande publique³⁵⁹ Celle-ci est d'abord un « *contrat (...), la rencontre de l'offre et de la demande, la relation marchande, économique* »³⁶⁰. Ensuite, la commande est « *publique* » ; elle ne peut alors ignorer « *la continuité des services publics, l'intérêt général, l'économie des deniers publics etc* »³⁶¹. En raison de cette ambivalence, « *le droit des marchés publics se trouve au cœur d'une tension puisqu'il recèle inévitablement un risque de tiraillement entre des exigences fondamentales, plus particulièrement celles d'égalité et transparence et celles de performance. L'exigence d'égalité de traitement et transparence induit une formalisation accrue des procédures de passation des marchés publics. Mais une trop grande rigidité*

³⁵⁸ Cf. CE ; 08 février 2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine et Autres.

³⁵⁹ Sur la nature ambivalente de la commande publique, voy. Olivier GUEZOU, *Traité de contentieux* op.cit p.29.

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ Ibid.

procédurale peut s'avérer contre performante d'un point de vue économique »³⁶². Il en est ainsi que la « *formalisation des procédures tend à augmenter les coûts de transaction au point qu'elle peut représenter un frein à l'efficacité administrative et un obstacle à l'accès à la commandée publique* »³⁶³. Ainsi, la recherche du bon équilibre nécessaire entre les intérêts des acteurs privés ou économiques et l'action administrative est la finalité première du droit de la commande publique. Tous les acteurs institutionnels, qu'ils soient juridictionnels ou non, en charge de son application doivent attacher du prix à cette recherche.

Dès lors, la prise en compte des exigences découlant de la nature ambivalente des contrats de la commande publique imprime nécessairement au contentieux de leur passation une dimension économique que le juge administratif doit avoir en permanence à l'esprit. Au nom de l'équilibre entre les intérêts économiques des offreurs de biens et services, d'une part, les acheteurs publics, d'autre part, le juge doit bannir toute forme d'application mécanique des règles de mise en concurrence. Aussi, doit-il avoir une imagination fertile ainsi qu'une capacité d'analyse lui permettant d'accéder à l'esprit des règles de mise en concurrence dans l'achat public.

S'agissant ensuite de l'insuffisante qualification du juge, elle est en corrélation avec le caractère technique et la dimension économique des règles de l'achat public. Du point de vue de ses qualifications techniques et professionnelles, le juge administratif est-il outillé pour prendre en charge le contentieux de la commande publique ? Cette question, ne saurait *a priori*, recevoir une réponse affirmative. En soi, le juge administratif ne peut être disqualifié à connaître du contentieux précontractuel dans la formation des contrats publics. En France³⁶⁴, c'est bien au juge administratif que ce contentieux échoit directement sans intermédiation préalable d'un régulateur³⁶⁵.

Dans les pays membres de l'UEMOA, l'intervention du juge administratif dans le contentieux de la commande publique est nécessairement précédée de celle du régulateur.

³⁶² O Févrot, « La performance dans les contrats administratifs » in RRJ 2005, p. 2359 ; JCPA fasc. 635, cité par Nicolas CHARREL et Michel GUIBAL, *Code commenté des marchés publics*, 8^{ème} éd. p.57.

³⁶³ Ibid.

³⁶⁴ Pour de plus amples informations sur le régime du contentieux de la commande publique en France, voy. Olivier GUEZOU, *Traité de contentieux de la commande publique*, précité.

³⁶⁵ Voy. en ce sens, Stéphane BRACONNIER, *Précis du droit de la commande publique*, op. cit. pp 479-521 Olivier GUEZOU, *Traité de contentieux de la commande publique*, précité.

Ce choix s'est en partie justifié par la tradition judiciaire des Etats. En effet, avant la réforme du droit de la commande publique sous l'impulsion du législateur communautaire, la pratique du contentieux précontractuel de la commande publique était rudimentaire. Il en était ainsi parce que le droit des contrats publics lui-même était à un stade embryonnaire, mais aussi parce le contentieux administratif général était peu développé en raison même de l'absence de juridictions administratives autonomes. Ce sont en effet, des chambres administratives créées à l'interne des tribunaux de grande instance ou des Cours suprêmes et animées par des magistrats sans spécialisation sur des questions administratives qui faisaient office de juridictions administratives³⁶⁶. Dans ces circonstances, le choix de confier au juge administratif à l'instar du juge français, le contentieux des actes précontractuels n'aurait pas été pertinent en raison de l'indisponibilité de juge administratif aguerris face aux exigences de ce type de contentieux qui « *reste soumise à certaines difficultés telle que « la complexité de l'analyse économique des faits*³⁶⁷ ». Aussi, le législateur communautaire va-t-il aménager la saisine du juge administratif en aval de l'intervention du régulateur.

Si le constat de l'indisponibilité d'un juge administratif suffisamment qualifié était un problème bien réel, l'aménagement du régime du contentieux juridictionnel ainsi opéré est loin d'être une réponse appropriée³⁶⁸. Statuant sur la légalité des décisions du régulateur, le juge administratif éprouve les mêmes difficultés que celles qu'il aurait pu rencontrer s'il devrait prendre directement en charge le contentieux précontractuel de la commande publique. En effet, les juridictions administratives sont animées par des juges sans spécialisation ou qualification particulière sur les questions de commande publique. Qui plus est, elles siègent parfois à juge unique³⁶⁹ pour exercer un contrôle de forme et de fond sur la légalité des décisions du régulateur. Or, pour appliquer un nouveau droit « *pénétré d'économie* » comme celui de la commande publique, il faudrait des magistrats économiques à même d'intégrer les enjeux et les impératifs de la régulation économique dans leur raisonnement et de comprendre que dans certaines situations, l'application du

³⁶⁶ Voir Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA* », op. cit.

³⁶⁷ Bakary DRAME, *Rapprochement des droits des marchés publics dans l'espace UEMOA : le dynamisme et l'insuffisance de la construction d'un droit commun des marchés publics*, Thèse de doctorat, p.513.

³⁶⁸ Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA* », op. cit.

³⁶⁹ Dans les procédures d'urgence, notamment le référé suspension, un juge unique examine la cause du requérant.

droit dans toute sa rigueur et son autorité peut être contreproductif d'un point de vue économique³⁷⁰.

Il en est ainsi parce que face à la complexité de l'analyse économique des faits, le raisonnement juridique classique n'est pas opérant. Sans qualification technique appropriée, le juge peut rendre des décisions d'annulation ou de confirmation dépossédées de l'esprit de compromis nécessaire dans l'intérêt des acteurs et partant loin des enjeux de la commande publique. L'arrêt rendu par le juge administratif nigérien dans l'affaire ayant opposé la SGS à l'Etat du Niger/ARMP illustre bien la faible qualité de certaines décisions rendues en matière du contentieux juridictionnel de la commande publique. Certes, c'est l'applicabilité des dispositions d'une directive communautaire qui était directement en cause. Mais, la décision rendue illustre bien les limites du juge administratif dans l'application dans la prise en charge du contentieux de la commande publique. Dans le pire des cas, c'est le silence du juge que l'on observe sur une longue période nonobstant les contraintes³⁷¹ de temps qui peuvent être les siennes, face à des probables difficultés d'appréhension des questions soulevées découlant de sa saisine. Cette situation qui témoigne du malaise que le juge administratif semble ressentir dans la prise en charge du contentieux des contrats de la commande publique était particulièrement caractérisée dans le contexte du Burkina Faso³⁷². Saisi suivant la procédure de référé suspension le juge ordonnait la suspension de l'exécution de la décision de l'organe de recours non juridictionnel aussitôt après sa saisine sur la base de l'urgence et du doute sur la légalité. Quant au recours principal en annulation, son sort n'était connu que plusieurs mois après la signature et l'exécution du contrat³⁷³.

En somme, la prise en charge du contentieux de la passation des contrats de la commande publique et notamment le contentieux de la violation du principe communautaire est contraint par des considérations diverses tenant à l'institution d'un mécanisme de recours non juridictionnel obligatoire, l'attribution du monopole de l'appréciation de légalité des normes communautaires au juge communautaire, la technicité particulière et la

³⁷⁰ Ibidem. p. 513.

³⁷¹ Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA* », op. cit.

³⁷² Ibid.

³⁷³ Ibid. p. 136 et ss.

dimension économique des règles de l'achat et l'insuffisante qualification du juge administratif.

L'émergence du droit communautaire de la commande publique dans l'espace UEMOA entamée il y a deux décennies offre au juge national l'opportunité de réguler la passation des contrats de la commande publique. Ce faisant, le juge interne veille à l'effectivité des règles communautaires de mise concurrence en référence au principe de la primauté du droit communautaire. Il n'hésite pas à censurer les violations caractérisées des règles qui sous-tendent le principe de concurrence, notamment les obligations de publicité et de mise concurrence imparties à l'acheteur public et au régulateur de la commande publique³⁷⁴. Le pouvoir du juge administratif vis-à-vis des décisions rendues par les régulateurs nationaux se manifeste sous deux formes. D'abord, la censure peut résulter de la violation directe du principe communautaire de mise en concurrence. Une disposition communautaire expresse est alors évoquée par le concurrent évincé pour contester la décision du régulateur. Ensuite, la censure peut résulter d'une invocation indirecte de la violation d'une règle communautaire. Il en est ainsi lorsqu'il est reproché au régulateur d'avoir rendu sa décision au mépris d'une règle de droit interne transposant une norme communautaire.

En tout état de cause, l'application effective du droit communautaire par le juge interne dans le contentieux de la passation des contrats de la commande publique se heurte à des limites d'ordre juridique et matérielle. D'un point de vue juridique, le mécanisme de recours préalable obligatoire et le monopole du contentieux de la réglementation communautaire conféré au juge communautaire sont autant de facteurs qui peuvent hypothéquer l'exercice du pouvoir de contrôle de la vocation du principe communautaire de la commande publique par le juge interne. Matériellement, l'office du juge administratif est contraint par deux considérations bien distinctes mais étroitement liées à savoir : la technicité particulière des règles de l'achat public et le difficile accès par le juge. Dès lors, pour une application pleine, entière et efficace du principe de concurrence dans la commande publique, il convient de relever le défi de la capacitation

³⁷⁴ Mathias DOLLY, *Le contrôle juridictionnel de la commande publique en droit burkinabè, Essai sur la fonction régulatrice de l'office du juge administratif*, op cit. 153

des juridictions administratives double plan quantitatif et qualitatif. Dans ce sens, la formation initiale et continue des juges sur la commande publique est un gage de l'effectivité du principe communautaire de concurrence dans la commande publique.

Bibliographie

Ouvrages généraux

- Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, 6^e éd., 318 p.
- Etienne CEREXHE, Louis le Hardy de BEAULIEU, *Introduction à l'union économique ouest africaine*, De Boeck, 157 p.
- Etienne CEREXHE, *Le droit européen les objectifs et les institutions*, Bruxelles, Bruylant, 1989, 531 p.
- Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, 4^e ed. Montchrestien 382 p.
- Jean Claude GAUTRON, *Droit européen*, 6^e éd. Mémentos Dalloz, 241 p.
- Alfonso MATTERA, *Le marché unique européen, ses règles, son fonctionnement*, Jupiter, 2^e éd. 774 p.
- Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit international économique*, Dalloz, 5^{ème} éd. 2013 802 p.
- Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, 10^e édition, Montchrestien, Paris, 2007
- Daniel CHABANOL, *La pratique du contentieux administratif*, Litec, 8^{ème} édition, 521 p.
- Hugues LE BERRE, *Droit du contentieux administratif*, Ellipses, 2^{ème} édition, 298 p.
- Jean-Noel CAUBET-HILLOUTOU, *Le procès devant le tribunal administratif*, 2^{ème} édition, L'Harmattan, 119 p.
- Jean-Marc FEVRIER, *Recherches sur le contentieux administratif du sursis à exécution, logiques juridiques*, édition L'harmattan, 592 p.
- Maryse DEGUERGUE, *Procédure administrative contentieuse*, Montchrestien, 2002, 223 p.

Ouvrages spécifiques

- Florian LINDITCH, *Le droit des marchés publics*, 4^{ème} éd, Paris Dalloz, 2006
- François LICHERE, *Droit des contrats publics*, Paris Dalloz 2005, Mémentos
- Patrick SCHULTZ, *Eléments du droit des marchés publics*, LGDJ, 2^{ème} éd. 2002
- Olivier ORTEGA, *Clausier des contrats de la Commande publique*, Paris, Le Moniteur, 2011
- Tahirou SANOU, *La réforme du droit de la commande publique dans l'espace UEMOA*, Dakar, L'Harmatan Sénégal, 462 p.
- Olivier GUÊZOU, *Traité du contentieux de la commande publique*, Le Moniteur, Paris, 2018
- Laurent RICHER, *Droit des contrats administratifs*, Paris, LGDJ, coll. "Manuel", 6^{ème} éd., 2008

- Stéphane BRACONNIER, *Précis du droit des marchés publics*, 5^{ème} éd., Paris, Le Moniteur, 2017, 647 p.
- Mathias DOLLY, *Le contrôle juridictionnel de la commande publique en droit burkinabè, Essai sur la fonction régulatrice de l'office du juge administratif*, L'Harmattan Burkina, 2023, 520 p.
- CHABANOL (D.) JOUGUELET (J.P) BOURRACHOT(F.), *Le régime juridique des marchés publics*, Paris, Le Moniteur, 2007
- Catherine RIBOT : *La passation des marchés publics*, Le Moniteur, Paris 2007
- Bernard PACTEAU, *Contentieux administratif*, PUF, 7^è éd., 2006, 530 p.
- Loïc CADIET, *Panorama des modes alternatifs de règlement des conflits en droit français*, Paris, Dalloz
- Olivier GOHIN, *Contentieux administratif*, Paris, Litec, 3^è éd. 2002.
- Seni M. OUEDRAOGO, *Le contrat de partenariat public-privé au Burkina Faso*, UO2, 1^{ère} édition, 2015, 162 p.

Thèses et mémoires

- Bakary DRAME, *Rapprochement des droits des marchés publics dans l'espace UEMOA : le dynamisme et l'insuffisance de la construction d'un droit commun des marchés publics*, Thèse de doctorat, Université Paris Saclay, 2018
- Eric P. KY, *L'intégration par la commande publique : la réforme du droit des marchés publics dans l'union économique et monétaire ouest africaine*, Thèse de doctorat, Université de Poitiers. UFR de droit et sciences sociales, 2004, 611 p. Université Paris-Saclay, 2018, 650 p.
- Seynabou SAMB, *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone : contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2015, 875 p.
- DEBOUARD (F.), *La dépendance économique née d'un contrat*, thèse, LGDJ, 2007
- MOURIESSE (X.), *Financement d'équipements publics et techniques contractuelle de droit privé*, thèse, Poitier, 2004
- NGOM (M.) *Droit et intégration économique dans l'espace UEMOA : le cas de la régulation juridique de la concurrence*, thèse Gaston Berger, 2007.
- Laciné DIOMANDE, *Le règlement non juridictionnel du contentieux de la commande publique au Burkina Faso*, Mémoire de master, Université Ouaga II, 2017, p.1-2.
- Bentiwa JOHONSON, *Le règlement du contentieux de la commande publique au Bénin et au Togo*, Mémoire de Master II, Université D'ABOMEY Calavi, 2019

Articles

- YONLI Diassibo, "Vers une juridictionnalisation des décisions administratives au Burkina Faso ?", in RBD, n°53, 2^{ème} Semestre 2017.
- BA (B.), « Le contentieux de l'excès de pouvoir des marchés publics devant la Cour suprême du Sénégal », *Annales africaines*, Nouvelle série, avril 2015, Vol. 1, 174, p.
- BARNIER (M.), « Membre de la Commission chargé du marché intérieur et des services », *Communiqué de presse*, Bruxelles, 4 avril 2014.
- BOCKEL (A.), « Les contrats administratifs : Données générales », in

- Encyclopédie juridique de l'Afrique, droit des contrats et de la responsabilité*, vol. 9, les nouvelles éditions africaines Abidjan, Dakar, Lomé, 1982, 217 p.
- BOSCH (A.), « De la nature et du régime juridiques des pénalités dans les marchés de fournitures », *RDP* 1921, 216 p.
 - BOUHIER (V.), « Le pouvoir de modification des contrats administratifs : une architecture nouvelle contrastée », in actes de colloque, *Exécution des contrats administratifs*, BOUHIER (V.) et RICCARDI (D.), (dir.), Editions Le Moniteur, 2018, p. 84.
 - BOURENANE (N.) « La construction communautaire », in Réal LAVERGNE, *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala-CRDI, 1996, p.70.
 - BRACONNIER (S.), « Les nouveaux marchés publics globaux et marchés de partenariat », *AJDA*. 2015.p.1795.
 - BRECHON-MOULENES (C.), « La nouvelle directive communautaire sur la passation des marchés publics de travaux », *RFD adm.* 1989, p.836.
 - BRECHON-MOULENES, « L'échec des directives travaux et fournitures de 1971 et 1976 », *RFDA*, Sirey, 1989, p.8.
 - BRENET (F.), « L'avenir du contentieux des actes détachables en matière contractuelle », *AJDA*, 2014, p. 2061.
 - BRENET (F.), « Les nouvelles bases du droit des marchés publics », *AJDA* 2015, p. 1783. BRENET (F.), « Contrats administratifs par détermination de la loi », *JurisClasseur Administratif*, fasc 602, 13 janvier 2009, p.3.
 - CANEDO (M.), « L'exorbitance du droit des contrats administratifs », in, MELLERAY (F.), (sous la dir. De), *l'exorbitance du droit administratif en question (s)*, Paris, Université de Poitiers, LGDJ, 2004, p. 125-177.
 - CASSIA (P.), « Contrats publics et principe communautaire d'égalité de traitement », *RTDE* 2002, p. 413.
 - CHEVALLIER (J.), « Le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ? », *RFDA*, 2010, p. 896.
 - CHEVALLIER (J.), « Vers un droit post moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP* n°3 1998.
 - COLLY (F.), « Périmètre et contenu de la commande publique », in actes de colloque, *Exécution des contrats administratifs*, BOUHIER (V.) et RICCARDI (D.), (dir.), Editions Le Moniteur, 2018, p. 219.
 - COSSI SOSSA (D.), « L'aptitude des personnes morales de droit public à compromettre dans l'arbitrage OHADA : les mobiles d'une telle option », *Revue camerounaise de l'arbitrage*, n° spécial, fév. 2010, p. 110-120.
 - DIALLO (M Y.), « Le juge de l'administration et la régulation des marchés publics au Sénégal », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, Université Montesquieu - Bordeaux IV, publié en mai 2015, p.2, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-juge-de-l-administration-et-la.html>, consulté le 5/8/2017.
 - DIOP (M.), « L'évolution des marchés publics au Sénégal, repère historiques et faits marquants », *Revue des marchés publics du Sénégal*, n°1, 2010, p. 6-7.
 - OUEDRAOGO Sèni Mahamadou « L'évolution du droit des contrats administratifs à l'épreuve de la transparence au Burkina Faso et au Sénégal » in *RBD* n° 46, 1^{er} semestre 2013
 - ECKERT (G.), « L'indépendance des autorités de régulation économique à

- l'égard du pouvoir politique », *RFAP*, 2012/3, n°143, p. 629-643. ECKERT (G.), « Notion et choix du contrat », *JurisClasseur, Contrats et marchés publics*, fasc. 400, 1er avril 2009, p. 28.
- EPRON (Q.), « Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs », *RFDA*, 2011, n° 5, p. 1001-1018.
 - FALL (E. M.) & SARR NIANG (M.), « Procédures de passation des marchés publics : un aperçu sur les délais », Sénégal, *RMP* n°5, novembre 2011, p. 6-7.
 - FEDIOR (O.), « Marchés Publics : L'impossible entente entre le régulateur et le politique », *Réussir business - actualités - économiques - Sénégal* (blog), <http://www.reussirbusiness.com/actualites/marches-publics-limpossible-entente-regulateur-politique>, consulté 24 juin 2017.
 - FOLLIOT LALLIOT (L.), « La globalisation du droit des marchés publics », *BJCP*, n°39, mars 2005, p. 94-100.
 - FOLLIOT LALLIOT (L.), « Régulation du contrat », in BAZEX (M.), ECKERT (G.), LANNEAU (R.), LE BERRE (Ch.), DU MARAIS (B.) et SEE (A.), *Dictionnaire des Régulations*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 553.
 - GAUDEMET (Y.), « La concurrence des modes et des niveaux de régulation, introduction », *RFAP*, n°109, 2004, p. 14.
 - GERKRATH (J.), « Egalité de traitement », *LARJURIS – JE* 2301, 2002, p. 8.
 - GOURDON (J.) et. TERNEYRE (P.), « Le référé précontractuel administratif au lendemain de la réforme législative des procédures d'urgence », *CJEG*, avril 2001, p. 135.
 - GUEYE (B), « Le nouveau code sénégalais des marchés publics : entre réponse aux attentes de la société civile et prise en compte des influences communautaires », *Revue Droit sénégalais*, n° 7, novembre 2008, p. 257.
 - GUYON (Y.), « Conclusion », in *Petites Affiches*, n° 205 du 13 octobre 2004, p. 59-63. HECQUARD-THERON (M.), « La notion d'Etat en droit communautaire », *Rev. trim. Dr. Euro.*, 1969, p. 30. HERNU (R.), « Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice de communauté européenne », *LGDJ*, 2003, n° 167, p. 163.
 - HOEPFFNER (H.), « La modification des contrats de la commande publique à l'épreuve du droit communautaire », *RFDA*, 2011, p. 98.
 - HUBRECHT (H G.) et MELLERAY (F.), « L'évolution des catégories notionnelles de la commande publique, retour sur les contrats de service publics », in *Contrats publics : mélanges en l'honneur du Professeur Michel GUIBAL*, Montpellier, Presses de la faculté de droit de Montpellier, 2006, vol. 1, p. 809-823.
 - IDOT (L.), « La transparence dans les procédures administratives : l'exemple du droit de la concurrence », in RIDEAU (J.) (dir.), *La transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique ?* LGDJ, 1999, p. 121.
 - ISSA SAYEGH (J.), « L'ordre juridique de l'UEMOA et l'intégration juridique africaine », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, Etudes en l'honneur de Jean Claude GAUTRON, Edition Pedone, Paris, 2004, p. 664.
 - LICHERE (F.), « L'influence du droit communautaire sur le droit des contrats publics », *Petites affiches*, n° 79, 2007, p. 29.
 - LICHERE (F.), « La définition contemporaine du marché public », *Revue du droit public et de la science politique*, 1997, p. 1759.
 - LICHERE (F.), « Les contrats de partenariat, Fausse nouveauté ou vraie

- libéralisation dans la commande publique ? », *RDP*, 2004, n°6, p. 1557.
- LLORENS (F.), « Principe de transparence et contrats publics », *Contrats marchés publics*, janvier 2004, p. 4.
 - MAUBERNARD (C.), « Le principe d'égalité de traitement : un principe cardinal du droit de l'Union européenne », *RMCUE*, 2010, n°359, p. 373.
 - MAWENYA (A S.), « Empêcher la corruption dans les marchés publics en Afrique », Publication Occasionnelle de l'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA), n°9, août 2008 », août 2008. <http://www.saiia.org.za/occasional-papers/154-empêcher-la-corruption-dans-les-marchés-publics-en-afrique/file>, consulté le 20 mars 2018.
 - MEDHORA (R.), « Les leçons de l'UEMOA : Intégration et coopération régionale en Afrique », *Réal Lavergne*, actes du Collège CRDI édition Karthala 1966, p. 251.
 - MENEMENIS (A.), « L'ordonnance sur les contrats de partenariat : heureuse innovation ou occasion manquée », *AJDA*, 2004, p. 1745.
 - MENEMNIS (A.), « Le juge administratif du contrat : fragments pour un portrait », *RJEP*, 2012, chron. 1.
 - MILLET (T.), « Les marchés publics en droit communautaire », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 452, oct, nov, 2001, p. 623.
 - MONSEMBERNARD (M.) et PRATS-DENOIX (M.), « L'exécution des marchés publics de travaux : pouvoirs et responsabilités de la collectivité, donneur d'ordre », *AJCT*, 2013, p. 173.
 - OLIVIER (F.), « Accès aux marchés publics », *JurisClasseur, Contrats et Marchés Publics*, actualisé par Joseph BON, 5 septembre 2014, fasc, p. 60-40.
 - PEYRICAL (J-M.), « La notion de marché public », Dalloz, *encyclopédie des collectivités locales septembre 2011*, réactualisé en mars 2017, folio n°3007.

Textes législatifs ou règlementaires

1) Textes communautaires

- Traité de l'UEMOA du 10 janvier 1994
- Directive N° 04/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
- Directive N° 05/2005/CM/UEMOA du 09 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
- Directive 01/2002/CM/UEMOA relative à la transparence des relations financières d'une part entre les Etats membres et les entreprises publiques et d'autre part les Etats

2) Textes nationaux

Bénin

- Loi N°2020-26 du 29 septembre 2020 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin et ses textes d'application

Burkina Faso

- Loi n°032-2021/AN portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso
- Loi n° 05-2024/ALT portant réglementation générale de la commande publique
- DECRET N°2024-1748/PRES/PM/MEF portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics
- DECRET N°2024-1695/PRES/PM/MEF portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de la commande publique.

Côte d'Ivoire

- Ordonnance n° 2019-674 du 24 juillet 2019 portant code des marchés publics et ses textes d'application
- Ordonnance n°2018-594 du 27 juin 2018 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité nationale de régulation des marchés publics

Mali

- Décret n° 2015-0604/P-RMP du 25 septembre 2015 portant code des marchés publics et des délégations de service public, ensemble ses modificatifs

Niger

- Loi n° 2011-37 du 28 octobre 2011 portant principes généraux, contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public au Niger
- Loi N° 2022-46 du 12 décembre 2022, portant création, statut, missions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation de la Commande Publique (ARCOP)
- Décret n° 2022-743/PRN/PM du 29 septembre 2022 portant Code des marchés publics et des délégations de service public

Sénégal

- Loi n°2006-16 modifiant la loi n°65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'Administration
- Décret n°2022-2295 du 28 décembre 2022 portant code des marchés publics
- Décret n°2023-832 fixant les règles relatives aux attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation de la Commande Publique (ARCOP)

Togo

- Loi N° 2021-033 du 31 décembre 2021 relative aux marchés publics
- Décret n° 2022-080/PR du 06 juillet 2022 portant code des marchés publics
- Décret n° 2022-063/PR du 11 mai 2022 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation de la commande publique

DROIT ET POLITIQUE EN AFRIQUE

Coordination scientifique :

Joël ANDRIANTSIMBAZOVINA

Professeur à l'Université Toulouse Capitole

Léonard MATALA-TALA

Maître de conférence HDR à l'Université de Lorraine

Samuel PRISO-ESSAWE

Professeur à Avignon Université



ISSN : 2959-7358

DROIT ET POLITIQUE EN AFRIQUE N° Spécial – Septembre 2025