

COUR DE JUSTICE

de

**L'UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE
OUEST AFRICAINE (UEMOA)**



RENTREE SOLENNELLE DE L'ANNEE JUDICIAIRE 2018 - 2019

COMMUNICATION

THEME :

**LA COUR DE JUSTICE DANS L'UNION ECONOMIQUE
ET MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA) :**
**CONTRIBUTION DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA A
L'ENRACINEMENT DE L'INTEGRATION ECONOMIQUE ET
MONETAIRE**

Présenté par le Juge Euloge AKPO

18 Octobre 2018

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

PLAN

INTRODUCTION

I- UNE CONTRIBUTION D'IMPORTANCE

A- LA COUR : GARDIENNE DU TEMPLE COMMUNAUTAIRE

B- LA COUR : VULGARISATRICE DE LA NORME COMMUNAUTAIRE

II- UNE CONTRIBUTION ENTRAVEE

A- LES ENTRAVES D'ORDRE SOCIOLOGIQUE ET POLITIQUE

B- LES ENTRAVES D'ORDRE SOCIAL ET ADMINISTRATIF

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

INTRODUCTION

L'Afrique, continent d'une superficie de 30.415.873 km², soit 20% de la surface des terres mondiales émergées, est le deuxième le plus peuplé après l'Asie, avec plus de 1,2 milliard d'habitants, depuis 2016. ¹

Elle « détient 97% des ressources naturelles de cuivre par rapport à celles du monde, 50% des ressources d'or, 60% des ressources de diamant et 33% des ressources d'uranium. ».²

Aussi possède-t-elle une grande variété de zones agro-écologiques.

Mais pourquoi cette Afrique aussi riche demeure-t-elle le continent le moins développé et le moins avancé du monde ? Pourquoi une grande partie de sa population végète-t-elle dans la pauvreté et que sa jeunesse souffre-t-elle d'un chômage chronique ?

L'une des principales raisons de ce contraste saisissant est la balkanisation de l'Afrique avec, dans les années 1960, l'accession à la souveraineté nationale, de plusieurs Etats dont la plupart sont de dimension modeste sur les plans territorial, démographique et économique, chacun avec son droit national. Cela a amené Madame Marie Pierre SARR TRAORE, à affirmer que « Cette diversité législative africaine ne pouvait qu'ajouter un handicap à nos économies naissantes, et éloigner davantage notre continent des enjeux et préoccupations du marché actuel, car la tendance aujourd'hui est non à l'isolement mais au communautarisme, à la globalisation ».³

Il s'ensuit que l'intégration est apparue comme la réponse adéquate pour assurer le défi du développement dans ce monde entièrement globalisé, en raison de ses multiples avantages pour les pays en voie de développement, à savoir :

¹ Wikipédia, l'encyclopédie libre Démographie de l'Afrique, <https://fr.wikipedia.org/wiki/demogra>

² Mounir ROCHDI, *consultant international senior en Market Intelligence et innovation* Afrique : Pourquoi il faut créer des zones d'excellence économique, Edition n° 5282, le 29/05/2018.

³ Marie Pierre Sarr Traoré, ministre sénégalais des PME de l'entrepreneuriat féminin et de la Micro finance, Discours à l'occasion de l'ouverture du Colloque sur « Les droits communautaires africains, Saly les 27 et 28 avril 2006, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Nouvelles Annales Africaines, revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, n° 1-2007, p 18.

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

- le resserrement des liens commerciaux qui renforcerait la capacité des Etats à participer au commerce mondial.

- le contournement des obstacles afférents à l'étroitesse des marchés intérieurs n'offrant aucune perspective sérieuse sur le plan économique ; ce qui permettrait de multiplier les débouchés pour les produits, les travailleurs et les capitaux, puis aux producteurs de réaliser de plus grandes économies d'échelle et de bénéficier de la mise en place d'infrastructures au niveau régional, etc.

Ainsi, au lendemain des indépendances, des initiatives de constitution d'espaces communautaires sont engagées. Ces initiatives ont été le fait des organisations régionales ou sous régionales regroupant des Etats souvent unis par un lien géographique plus ou moins fort,⁴ dans le cadre d'une intégration économique.⁵

C'est le cas de l'Union économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), créée à Dakar (Sénégal), par traité en date du 10 janvier 1994, par les chefs d'Etat et de gouvernement du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée Bissau, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo. La Guinée Bissau y a adhéré en mars 1997⁶.

L'UEMOA est une union de droit qui a de multiples organes au nombre desquels figure la Cour de Justice qui a pour mission de veiller au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du traité du 10 janvier 1994 et de tous

⁴ Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Nouvelles Annales Africaines, revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, n° 1-2007, p 14

⁵Le vocable « intégration économique » est défini par Luc Marius IBRIGA comme « un processus par lequel deux ou plusieurs Etats cherchent à éliminer les barrières discriminatoires existant entre eux, dans le but d'établir un espace économique unique. L'objectif visé est la réalisation d'une aire géographique unique se substituant à la diversité des aires géographiques nationales qu'elle fusionne, aire soumise à des règles destinées à réaliser une économie de marché. Ce qui suppose que soient assurées les conditions d'une libre circulation des marchandises et celles de leurs échanges concurrentiels et que les principes de libre circulation et de non-discrimination soient étendus aux personnes, aux capitaux, aux services et à l'établissement (...) La concrétisation d'un projet d'intégration se mesure à l'aune de l'effectivité de ces libertés

IBRIGA I. M., L'état de la mise en œuvre de l'union douanière dans l'espace UEMOA, in Sensibilisation ou droit communautaire de l'UEMOA, Actes du séminaire sous régionale, AIF, Paris, 2004, p.111

⁶ Accord d'adhésion en date du 5 mars, 1997

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

les actes communautaires qui sous-tendent cette intégration économique et monétaire.⁷

Il importe non seulement de se préoccuper du bon fonctionnement de cet organe de contrôle juridictionnel, mais aussi et surtout de s'assurer de ce qu'il répond aux attentes de la création de cette union.

C'est pourquoi la présente rentrée judiciaire trouve pertinente une réflexion sur le thème intitulé : « **CONTRIBUTION DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA A L'ENRACINEMENT DE L'INTEGRATION ECONOMIQUE ET MONETAIRE** ».

Pour cela et au regard de l'effectivité des libertés de circulation des personnes, des biens et des capitaux et du libre établissement des salariés et des personnes exerçant des professions libérales puis de l'Etat de droit communautaire, la contribution de la Cour de Justice à l'enracinement de l'intégration économique et monétaire dans l'espace UEMOA sera examinée, en premier lieu, comme une contribution d'importance **(I)** et en second lieu, comme une contribution entravée **(II)**.

I- UNE CONTRIBUTION D'IMPORTANCE

Dans l'espace UEMOA, les libertés de circulation des personnes, des biens et des capitaux et le libre établissement des salariés et des personnes exerçant des professions libérales, etc., sont garanties par une multitude de textes juridiques composant la norme communautaire. Par norme communautaire, il faut entendre

⁷ Créée par Le traité du 10 janvier 1994, révisé le 29 janvier 2003, la Cour de Justice de l'UEMOA est installée depuis le 27 janvier 1995 puis devenue fonctionnelle depuis février 1999, date à laquelle tous ses membres ont pu résider au siège ; elle a pour compétence territoriale les superficies des huit (08) Etats membres ; elle est régie par les textes ci-après :

- Le traité du 10 janvier 1994 créant l'UEMOA et révisé le 29 janvier 2003 ;
- Le protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'Union ;
- L'acte additionnel n°1/96 du 10 mai 1996 portant statuts de la Cour de Justice ;
- Le Règlement n°01/96 du 05 juillet 1996 portant Règlement de procédures de la Cour de Justice ;
- Le règlement n°02/96 du 20 décembre 1996 portant statuts du greffier.

l'ensemble des règles de droit applicables aux organes communautaires, aux Etats membres et à leurs ressortissants dans le cadre de l'intégration économique régionale. Le but visé par ces règles de droit est d'instaurer un ordre juridique pour la réalisation de l'objectif fixé par le traité constitutif de l'organisation portant le projet d'intégration. Il s'agit du traité de Dakar du 10 janvier 1994, révisé le 29 janvier 2003 et les actes subséquents comme les protocoles additionnels, les actes additionnels, les décisions, les règlements et les directives.

Dans le cadre de sa contribution à l'enracinement de l'intégration économique et monétaire, la Cour de Justice œuvre inlassablement pour conférer une force normative à ces règles, en sa qualité de gardienne du temple communautaire (I) et pour assurer leur vulgarisation (II).

A- LA COUR : GARDIENNE DU TEMPLE COMMUNAUTAIRE⁸

Une norme communautaire sans force normative ou contraignante n'est qu'un trompe-l'œil. C'est, conscients de cela que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA ont créé la Cour de justice qui « veille au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du traité de l'Union ».⁹

Elle a une compétence d'attribution qui lui permet de jouer son rôle de gardienne du temple communautaire à travers l'examen de deux sortes de recours : les recours contentieux (1) et les recours non-contentieux (2). A l'occasion de l'examen desdits recours, la Cour se comporte parfois en créatrice de droit, en comblant des vides que laissent certaines normes (3).

⁸ L'INTERNAUTE (EXPRESSION) (**Gardien du temple**):

- Signification : « Défendre quelque chose même lorsque tout semble le discréditer. »
- Origine : « Cette expression remonte au monde antique (Grèce, Egypte, Rome). A cette époque, des hommes et des femmes étaient déclarés prêtres et prêtresses du temple d'une divinité en particulier et juraient de l'entretenir et le défendre. Or, ceci était vrai, même en cas d'invasion ennemie. Lorsque tout était perdu, il était du devoir des gardiens et gardiennes du temple de le défendre jusqu'à la mort, la fuite étant considérée comme une trahison et passible de peine de mort. »

⁹ Article 1^{er} du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

1- A travers l'examen des recours contentieux

La peur du gendarme est le commencement de la sagesse dit-on.

La Cour de justice joue le rôle de gardienne du temple communautaire, en contrôlant le respect par les Etats membres des obligations qui leur incombent en vertu du Traité ; ce faisant, elle peut constater des violations de textes par l'examen des recours en manquement. Il en est de même de la possibilité offerte à la Cour de déclarer, conformes ou non-conformes à la norme communautaire, tous actes communautaires en dehors du traité et des protocoles additionnels ayant une portée générale : c'est le recours en appréciation de légalité. Aussi, l'efficacité de l'intégration économique et monétaire exige-t-elle le respect du principe de la libre concurrence et l'enrayement de position dominante. C'est pourquoi dans le cadre d'un recours de plein contentieux, la Cour connaît des actions exercées contre les décisions de la Commission ayant sanctionné des entreprises fautives en la matière. La Cour est également compétente pour connaître des recours portant sur tout litige entre les organes de l'Union et leurs agents, dans les conditions déterminées au statut du personnel : c'est le contentieux de la fonction publique communautaire. Enfin, La Cour statue sur la responsabilité extracontractuelle de l'Union, relativement aux dommages causés par ses organes ou par leurs agents, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

La lecture des différents rôles d'audience et des minutes d'arrêts rendus¹⁰ permet de savoir que la Cour joue pleinement son rôle de gardienne du temple communautaire en matière de recours contentieux. En effet toutes affaires déjà vidées ou inscrites au rôle d'audience portent sur les différents recours sus-énumérés, en dehors du recours en manquement, pour défaut de saisine.¹¹

¹⁰Cf. minutes des arrêts rendus.

¹¹ Cf. Recueil des textes fondamentaux et de jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, Organisation Internationale de la Francophonie, Déclic 2008, pp 634.

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

2- A travers les recours non contentieux

La Cour de Justice de l'UEMOA n'assure pas seule le rôle de juridiction de droit communautaire. Elle le partage avec les juridictions nationales appelées à connaître d'un nombre plus important d'affaires mettant en cause le droit communautaire UEMOA. C'est en cela que ces juridictions nationales méritent leur qualificatif de « juges communautaires de droit commun » ou de « juges généralistes du droit communautaire »¹².

Mais dans le cadre du dialogue des juges, la Cour de justice de l'UEMOA continue de jouer, à l'endroit de ces juridictions nationales, son rôle de gardienne du temple, en veillant à ce que celles-ci aient, toutes, la même interprétation des normes. Un tel dialogue ou contrôle des juges nationaux est assuré par le mécanisme de renvois préjudiciels. Toutes décisions rendues par la Cour de Justice, dans la limite de ses compétences d'attribution, s'imposent aux juridictions nationales, qu'elles portent sur la validité ou sur l'interprétation des actes communautaires invoqués devant celles-ci, en raison de l'obligatorité de sa position jurisprudentielle. A ce jour la cour n'a rendu que cinq arrêts¹³ sur renvoi préjudiciel, faute de saisines anormalement abondantes, contrairement à la pratique observée devant la Cour de Justice de l'Union Européenne dont 60 à 70% des décisions rendues portent sur des renvois préjudiciels.

La Cour de justice œuvre également pour l'enracinement de l'intégration économique et monétaire en donnant des avis sur demande de la Commission, d'un Etat membre ou du Conseil. Par jurisprudence elle a étendu sa saisine à tous les organes de l'UEMOA.

¹² D. SIMON, Le Système juridique communautaire, PUF, 2^{ème} éd, 1998, p11 (La Cour de justice est qualifiée de « spécialiste du droit communautaire » ;

¹³ Les provenances de ces renvois préjudiciels se présentent comme suit :

- Conseil d'Etat du Sénégal (01) ;
- Cour de Cassation du Burkina Faso (02) ;
- Cour d'Appel de Lomé (02).

Elle peut également faire des recommandations.

La Cour remplit aussi des fonctions d'arbitre en vertu d'un compromis établi par les Etats membres à l'occasion de la survenance d'un litige relatif à l'interprétation ou à l'application du Traité. Jusqu'à présent, la Cour de Justice de l'UEMOA n'a pas encore eu l'occasion d'exercer des fonctions d'arbitre, par défaut de saisine.

3- A travers le pouvoir indirect de création du droit communautaire

L'examen méticuleux de certains arrêts de la Cour de Justice de l'UEMOA révèle que cette juridiction communautaire exerce par sa jurisprudence un rôle créateur non négligeable du droit communautaire. Sa jurisprudence participe de la construction ou de l'enracinement de l'intégration économique dans l'espace UEMOA et contribue au développement de l'ordre juridique communautaire.

Elle rejoint sur ce plan la position de la Cour de Justice de L'Union Européenne « qui, de façon prétorienne, a dégagé les grands principes de la construction européenne¹⁴ qui ne se trouvaient qu'en filigrane dans les stipulations des traités »¹⁵

Il s'ensuit donc que les juges de la Cour de justice de l'UEMOA ont adopté la recommandation de Portalis selon lequel, le juge doit non seulement « saisir le vrai sens des lois (...) les appliquer avec discernement », mais également « les suppléer dans les cas qu'elles n'ont pas réglés ».¹⁶

C'est ainsi que pour combler les lacunes du traité ou pour préciser l'interprétation de ses dispositions, la Cour de Justice de l'UEMOA n'a pas hésité à bouleverser des croyances et des pratiques préétablies. Les actes additionnels,

¹⁴ Il s'agit des cinq principes suivants : effet direct, primauté du droit de l'union, extension des compétences au-delà de ce qui est envisagé par les traités, constitutionnalisation du droit de l'Union, et reconnaissance mutuelle.

¹⁵ Eléonore Von BARDELEBEN, Francis DONNAT et David SIRITZKY, la Cour de Justice de l'Union Européenne et le droit du contentieux européen, Réflexe Europe, 2012, p57.

¹⁶ Jean Etienne-Marie PORTALIS, Discours préliminaire sur le projet de Code civil, 1^{er} pluviôse an IX (21 janvier 1801), Bordeaux : Editions confluences, 2004, collection Voix de la cité p.21.

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

qui semblaient être exclus du contrôle de légalité sont aujourd'hui considérés par la Cour de Justice comme susceptibles de recours en annulation¹⁷.

Par exemple, dans l'affaire Eugène YAI contre la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et la Commission de l'UEMOA, la Cour a, sur le fondement de l'article 8 du Protocole additionnel n°1, précisé que la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement est un Organe de l'UEMOA, et que les actes individuels qu'elle prend et qui font grief sont attaquables devant elle, lorsqu'il s'agit d'un acte additionnel à caractère individuel comme ceux portant nomination des Commissaires, des Juges¹⁸.

Dans l'Arrêt El Hadji Abdou SAKHO contre la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA et la Commission de l'UEMOA) et se fondant sur l'article 28 alinéa 2 du traité qui prévoit, notamment, que :

« Lors de leur entrée en fonction, les membres de la Commission s'engagent, par serment devant la Cour de Justice, à observer les obligations d'indépendance et d'honnêteté inhérentes à l'exercice de leur charge », la Cour de Justice de l'UEMOA a décidé que la prestation de serment du Commissaire nouvellement nommé ou reconduit, qui a lieu lors de l'entrée en fonction, **constitue un acte essentiel et substantiel de cette entrée en fonction, de nature à revêtir à celui-ci ses caractères officiels et réguliers.**¹⁹

B- LA COUR : VULGARISATRICE DE LA NORME COMMUNAUTAIRE

Même si le célèbre adage « nul n'est censé ignorer la loi »²⁰ demeure une fiction juridique, il est indéniable que cet adage est aujourd'hui nécessaire au

¹⁷ Ibrahima SAMBE, Auditeur à la Cour de Justice de l'UEMOA, Communication intitulée Le Cadre Institutionnel et Juridique de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, Abidjan, octobre 2017.

¹⁸ Cour de Justice de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, Recueil des textes fondamentaux et de la jurisprudence de la cour, Déclit p 550-553.

¹⁹ Ibrahima SAMBE, op cit.

²⁰ Principe porté à l'article premier du code civil de 1804 et tiré de l'expression latine « nem censetur ignorare legem

fonctionnement de l'ordre juridique ; car nul ne peut invoquer l'ignorance de la loi pour justifier un comportement malveillant ou un manquement ; pire, l'ignorance totale de la loi et la bonne défense de ses propres intérêts sont antinomiques.

Consciente de cet état de chose et du fait que l'ignorance des normes communautaires UEMOA ne peut contribuer à l'enracinement de l'intégration économique et monétaire dans l'espace UEMOA , et depuis qu'elle est devenue fonctionnelle²¹, la Cour de justice a organisé, dans les huit Etats membres, de nombreux séminaires de formation et de vulgarisation du droit communautaire à l'endroit des acteurs de la justice (magistrats, greffiers et avocats,), des auditeurs de justice , des universitaires, des forces de l'ordre, des commerçants, des agents de douane, etc. Des émissions télévisées et radiophoniques ont été produites au profit des citoyens, dans le cadre de la vulgarisation du droit communautaire.

Cette activité d'intérêt indéniable figure dans les occupations de la Cour bien qu'elle ne ressortisse pas de sa compétence d'attribution. La Cour s'autorise cette sortie, dans le but d'amener les bénéficiaires à avoir une bonne connaissance du droit communautaire UEMOA, gage du respect et de la jouissance des libertés de circulation des personnes , des biens et des capitaux, ainsi que du libre établissement des personnes exerçant un métier salarié ou une profession libérale.

Il apparaît que la Cour de justice de l'UEMOA apporte une contribution d'importance à l'enracinement de l'intégration économique et monétaire dans l'espace UEMOA, mais cette contribution reste entravée par certaines anicroches.

II- UNE CONTRIBUTION ENTRAVEE

Nul ne peut affirmer, à raison, que l'UEMOA ne se porte pas bien, même si une politique de rationalisation des charges est actuellement en cours. Bien au contraire cette union fait la fierté des différents acteurs et des analystes objectifs. A preuve, selon la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO),

²¹ Février 1999.

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

« ...le produit intérieur brut (PIB) de l'Union, progresserait de 6,7% en 2017, soit 0,1 point de pourcentage de plus qu'en 2016 »²² alors qu'au plan mondial, le produit intérieur brut n'a progressé que de 3,7% en 2017, après 3,2% en 2016²³. De même, « Au 31 décembre 2017, le fonctionnement des systèmes de paiement de l'UEMOA est globalement satisfaisant avec une orientation à la hausse des principaux indicateurs d'activité ».²⁴

Aussi est-il indéniable que les citoyens de l'espace UEMOA fréquentent des Etats membres autres que le leur, sans visa et que certaines personnes exerçant des professions libérales ne sont plus totalement traitées comme des étrangers, dans l'exercice de leur profession sur le territoire d'autres pays membres (Avocats, médecins, etc.). Il en est de même des étudiants, dans certains Etats membres. Aujourd'hui, les citoyens de l'espace UEMOA effectuent, avec plus de facilité, des transferts de fonds d'un Etat membre à un autre. La liste peut bien être allongée mais, dans un souci de concision, limitons-nous à ces quelques exemples.

Néanmoins, ces exemples qui marquent le dynamisme de l'UEMOA ne doivent pas pousser à une autosatisfaction débordante ni à un narcissisme béat et candide.

En effet, de nombreux dysfonctionnements ou insuffisances du système sont encore notés, par des observateurs avertis, dans la vie quotidienne des citoyens de l'espace UEMOA. A preuve, dans son film « Frontières », Apolline TRAORE²⁵ dénonce le fait que les libertés de circulation des personnes, des biens et des capitaux ne sont pas encore totalement ou pleinement assurées. Elle a démontré comment un voyage par voie terrestre, au niveau des Etats de l'UEMOA et même de la CEDEAO, demeure un parcours de combattants et que, lors des franchissements de frontières, de Dakar à Lagos, les voyageurs sont victimes de nombreuses tracasseries, d'actes de corruptions, d'abus de pouvoirs, de trafics ,

²² BCEAO, Rapport Annuel 2017, Presses de l'Imprimerie de la BCEAO, mai 2018, p 3.

²³ Fonds Monétaire International (FMI), Prévisions publiées en janvier 2018, cf. BCEAO op cit p3

²⁴ BCEAO, Rapport Annuel 2017, op cit. p 42.

²⁵ Frontières, film réalisé par Apolline TRAORE avec Amélie MBAYE Naky Sy SAVANE, Drame paru le 23 mai 2018

de violences faites aux femmes, etc. Ces manquements dénotent d'une faiblesse du respect de la norme communautaire UEMOA,²⁶ alors qu'une Cour de justice qui « veille au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du traité de l'union »²⁷ est fonctionnelle.

Il est regrettable qu'il en soit encore ainsi parce que l'office de la Cour, au service de l'intégration économique et monétaire de l'Union, souffre de certaines entraves qui doivent être bannies. Il s'agit notamment des entraves d'ordre sociologique et politique (A) et des entraves d'ordre social et administratif (B).

A- LES ENTRAVES D'ORDRE SOCIOLOGIQUE ET POLITIQUE

La lecture des minutes d'arrêts et des rôles d'audience de la Cour de justice de l'UEMOA révèle que celle-ci n'a jamais été saisie d'un recours en manquement. Une conclusion hâtive pourrait amener un observateur non averti à affirmer que le traité et les autres actes communautaires de l'UEMOA sont bien respectés par les Etats membres. Loin s'en faut. A preuve, c'est un secret de polichinelle que les voyageurs continuent d'être victimes, notamment sur les voies terrestres, des actes de rançonnement, de corruption, et autres abus de la part de certains agents indécents. Or, ne pas assurer la jouissance des libertés de circulation des personnes et des biens et des capitaux aux citoyens de l'espace UEMOA constitue des actes de manquement pour un Etat membre dont les agents se livrent à de telles prévarications.

De même, des résultats attendus de l'exécution de certaines directives ne sont pas encore satisfaisants, dans certains Etats membres, faute de transposition dans les délais fixés. Or il est d'une grande évidence qu'« en cas de transposition tardive ou incomplète d'une directive, les intérêts des particuliers peuvent être lésés ».²⁸ C'est par exemple le cas en matière d'éducation, relativement au bénéfice des avantages reconnus aux nationaux et à accorder aux étudiants des

²⁶ Droit primaire et droit dérivé de l'UEMOA

²⁷ Article 1^{er} du Protocole Additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA

²⁸ D. SIMON op cit p.11

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

autres Etats membres. C'est aussi par exemple le cas en matière de transport terrestre, relativement aux charges à l'essieu, etc. Il s'agit de manquements aux actes communautaires devant lesquels l'office de la Cour est entravé, par défaut de saisine, et en raison de ce qu'elle ne s'autosaisit pas et de ce qu'elle ne peut être directement saisie par des citoyens en la matière. Les seules voies de saisine reconnues, au profit de la Commission ou des Etats membres, restent inusitées par ceux-ci qui semblent préférer les voies de règlement diplomatique. Pourtant avec les mêmes organes et le même mode de saisine, la Cour de Justice de l'Union Européenne est couramment saisie de recours en manquement contre les Etats membres (par exemple, 41 en 2017 et 31 en 2016)²⁹. Le contraste entre les statistiques des recours en manquement de ces deux Cours de justice est saisissant. Malheureusement au niveau de l'espace UEMOA les manquements perdurent au détriment des citoyens et des Etats, ce qui est de nature à donner une fluidité persuasive aux théories afro-pessimistes.

Cependant, le fatalisme ne peut être de mise. Force doit rester à la loi communautaire, c'est-à-dire au traité de Dakar du 10 janvier 1994 et les textes subséquents de l'UEMOA. Il importe de s'approprier l'idée selon laquelle tout bon développement est d'abord juridique avant d'être économique, car l'existence de bonnes lois et d'une justice efficiente constitue une véritable source de fertilisation de bons projets de développement économique et social. On ne saurait donc parler d'un véritable développement économique et social, sans l'Etat de droit, c'est-à-dire sans un système de primauté du droit sur les particuliers et les Etats qui doivent tous se soumettre à la loi, et dans le cas d'espèce aux normes communautaires. Tout affaiblissement de cet Etat de droit ne peut que nuire aux citoyens et aux Etats, en retardant l'attente des objectifs fixés par les pères fondateurs de l'UEMOA. Car les lois offrent à chacun et à tous protection et sécurité. Quand personne n'est au-dessus de la loi, les arbitrages individuels sont limités et les actions de tous les protagonistes peuvent être

²⁹ Cour de justice de l'Union Européenne, Rapport Annuel 2017, Activité Judiciaire p 12.

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

prévues. Il s'ensuit qu'exercer un recours en manquement à l'encontre d'un Etat qui ne respecte pas les textes communautaires, devant la Cour de justice, ne saurait nullement gêner les us et coutumes de l'espace UEMOA ; un comportement contraire participerait plutôt de la culture de l'impunité et constituerait un facteur démotivant pour les Etats respectueux des mêmes textes.

Egalement, il convient de dire avec force que le droit communautaire de l'UEMOA reste perfectible, notamment au niveau de l'organisation du système contentieux dont la complétude souffre de l'inexistence d'un recours non moins important qu'il urge d'instaurer dans l'intérêt des citoyens et des Etats. En effet, le système a prévu le contrôle de légalité de l'action des organes, en omettant le contrôle de légalité de leur inaction qui s'exerce dans le cadre de la seule procédure de carence. C'est un recours qui permettrait aux Etats, à toute personne physique ou morale de saisir la Cour de Justice de l'UEMOA de toute abstention ou inaction contraire à la norme communautaire et imputable au Parlement, au Conseil des Ministres ou à la Commission, au terme des délais à prévoir.

B- LES ENTRAVES D'ORDRE SOCIAL ET ADMINISTRATIF

Les juges nationaux que la doctrine appelle « juges communautaires de droit commun » doivent normalement connaître d'un nombre important d'affaires mettant en cause le droit communautaire et se référer à la Cour de Justice en cas de difficultés d'interprétation ou d'appréciation de validité d'actes communautaires invoqués devant eux, dans le cadre des renvois préjudiciels. Mais malheureusement le système connaît un dysfonctionnement au préjudice des Etats membres et surtout des citoyens privés de la jouissance et de la protection effectives des libertés de circulation des personnes, des biens et des capitaux ainsi que de la liberté d'établissement de personnes exerçant des professions libérales ou salariées. En effet, d'une part, les juridictions nationales ne sont pas suffisamment saisies des questions mettant en cause l'application du droit communautaire, d'autre part ces juridictions nationales ne permettent pas à la

Cour de justice d'exercer pleinement sa compétence d'interprétation et d'appréciation de la légalité ou de la validité des actes invoqués devant elles. Normalement, « Les juridictions nationales statuant en dernier ressort sont tenues de saisir la Cour de Justice », lorsqu'une question préjudicielle d'ordre communautaire est soulevée devant elles³⁰. Mais malheureusement, des hésitations de certaines hautes Cours continuent d'être enregistrées dans ce domaine. Ceci est une entrave à la contribution de la Cour de justice à l'enracinement de l'intégration économique et monétaire. Il convient en urgence de remédier à ce dysfonctionnement dû en grande partie à l'ignorance des textes communautaires, tant par les citoyens de l'espace communautaire que par les acteurs du monde judiciaire (avocats, magistrats, etc.).

En effet les ateliers et les séminaires organisés dans les Etats membres de l'UEMOA ont permis à la Cour de se rendre compte que le droit communautaire UEMOA est ignoré par bon nombre de citoyens de l'espace UEMOA. Par conséquent, ces citoyens ignorent les droits et les libertés que leur accordent les textes de l'UEMOA ; ils ne peuvent exiger ou exiger efficacement le bénéfice desdits droits ou libertés par la saisine des juridictions. Aussi la Cour de Justice a-t-elle constaté que beaucoup d'avocats ou de magistrats nationaux ne maîtrisent pas suffisamment ou pas du tout les actes communautaires UEMOA. Tout ceci explique le fait que depuis 1996, la Cour de justice de l'UEMOA, faute de saisines abondantes, n'a connu que 05 renvois préjudiciels³¹. Ceci paraît très infime par rapport aux statistiques de la Cour de Justice de l'Union européenne qui a connu en 2017, 713 nouvelles affaires dont 533 demandes de décision préjudicielle (soit 75% environ).³²

Il va falloir continuer et intensifier l'effort de vulgarisation des textes communautaires tant à l'école, qu'à travers les mass-médias, etc. A l'instar des

³⁰ Conformément aux dispositions des articles 12 du protocole additionnel N°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA et 15-6° du règlement N° 01/96CM portant règlement de procédures de la Cour.

³¹ Cour de Justice de Justice de l'UEMOA, statistiques judiciaires (1996- octobre 2018)

³² Cour de justice de l'Union Européenne, Rapport Annuel 2017, op cit, p 12

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

citoyens de l'Union Européenne, les citoyens de l'UEMOA pourront être informés, en temps réels, des arrêts rendus par la Cour de Justice, au niveau des télévisions nationales de chaque Etat membre. Les Universités ou les écoles de droit, ainsi que les écoles de formation des magistrats, des avocats, des greffiers, des agents de Police, de Gendarmerie ou de Douane doivent inscrire, au programme de formation, non seulement le droit communautaire institutionnel mais aussi le droit communautaire matériel. Ceux-ci doivent avoir une appropriation suffisante du droit communautaire et de l'esprit du droit communautaire. Pour faciliter la tâche aux uns et aux autres, la Commission de l'UEMOA devra initier en urgence le chantier d'élaboration d'une compilation ou d'un recueil rassemblant et commentant si possible les divers actes communautaires, éparpillés à travers les nombreux bulletins officiels.

La dématérialisation ou la numérisation des procédures et des dossiers ainsi que d'autres modalités pratiques, à dégager au cours des manifestations à caractère scientifique, pourront également participer de la possibilité de rendre plus accessible la justice communautaire.

D'ores et déjà on est à même de constater que beaucoup de justiciables non fortunés de l'espace UEMOA, vivant en dehors du Burkina Faso, pourraient s'abstenir de saisir la Cour de justice, juste pour des considérations d'ordre pécuniaire, en l'occurrence, à cause de leurs propres frais de déplacements, (billet d'avion ou de bus, frais d'hôtel, etc.) et ceux de leurs avocats, pour les dépôts d'actes de procédure et la présence aux audiences ; toutes choses pouvant rendre finalement très coûteuse, démotivante ou insupportable, la procédure communautaire³³.

³³ En vérité la justice communautaire reste gratuite en dehors de la couverture des frais d'instance encore qu'il est possible d'accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire à une partie qui justifie son indigence. Mais en vérité aussi les billets d'avion (aller-retour) coûtent chers, même en classe économique : Ouagadougou-Cotonou (270.000 à 330.000 francs), Ouagadougou-Dakar (350.000 à 400.000 francs), etc. Il en est de même des billets de bus (aller-retour) : Ouagadougou-Cotonou 42.000 francs), Ouagadougou – Dakar (120.000 francs).

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018

Il urge donc de faire preuve d'imagination en trouvant des solutions immédiates et suffisamment opérantes de nature à rendre plus accessible la justice communautaire aux justiciables de l'espace UEMOA.

Il s'agit par exemple de la possibilité de création des annexes du greffe de la Cour, au niveau de chaque Représentation de la Commission de l'UEMOA dans chaque Etat membre où des actes de procédure pourront être valablement délaissés, entre les mains d'un greffier adjoint ou d'un secrétaire assermenté. Cet agent pourra servir de relai entre le greffe de la Cour de Justice et les juridictions nationales, en matière de renvois préjudiciels.

Aussi sera-t-il possible d'utiliser ces annexes de greffe pour abriter des installations pouvant permettre à la Cour de tenir des audiences par visioconférence, au profit des parties civiles se trouvant en dehors du Burkina Faso et n'ayant pas des moyens de se rendre au siège de la Cour, à Ouagadougou. Cette audience par visioconférence pourrait également permettre d'auditionner des témoins, des experts et mêmes des avocats des parties civiles qui pourront y plaider leur dossier. Le public pourra même y assister au niveau de chaque Etat membre.

En fait, la visioconférence encore appelée vidéoconférence est « un procédé interactif combinant les technologies de l'audiovisuel, de l'informatique et des télécommunications, grâce auquel des personnes présentes sur des sites distants peuvent, en temps réel, se voir, dialoguer et échanger des documents écrits ou sonores ».³⁴

C'est une technologie déjà mise en œuvre par les services judiciaires de plusieurs Etats européens³⁵ et dont le coût moyen de l'installation du matériel varie entre 10.000 et 15.000 euros, soit moins de dix millions de francs CFA. Cette nouvelle technologie pourrait parfaitement permettre à la Cour de justice de l'UEMOA de tenir des audiences avec des parties et avocats qui n'ont pas les

³⁴ //Proceduresdematerialisees.wordpress.com/publications/

³⁵ La Cour Européenne des Droits de l'Homme a statué sur l'audience par visioconférence, dans l'arrêt *Marcelo Viola c/ Italie* du 5 janvier 2007 et ne l'a pas déclarée contraire à la Convention, sous réserve d'une bonne utilisation dans chaque cas d'espèce.

moyens de se déplacer de leur Etat. Cette technologie, déjà très usitée en matières pénale et civile, a aussi bien des admirateurs que des détracteurs. Sans se lancer dans cette querelle d'idées, il importe de retenir qu'elle pourra être d'un grand intérêt pour le rayonnement de la Cour de Justice de l'UMOA. Il importera, dans l'intérêt des droits de la défense et d'un procès équitable, d'encadrer cette utilisation qui devra rester une faculté pour la partie civile et son avocat.

Enfin, pour rendre efficiente la contribution de la Cour de Justice à l'enracinement de l'intégration économique et monétaire dans l'espace UEMOA, on ne saurait ignorer l'importance du nerf de la guerre, en reconsidérant à la hausse les crédits budgétaires alloués à la Cour de Justice de l'UEMOA, malgré la politique de rationalisation des dépenses en cours. Ses maigres ressources la limitent dans ses ambitions. Il est vrai que comparaison n'est pas raison, mais sachons que le budget de la Cour de justice de l'UEMOA n'est que de 543.000.000 francs CFA³⁶ pour l'année 2017, alors que celui de la Cour de Justice de la géante économie qu'est l'Union Européenne est de 399.000.000 d'Euros³⁷, soit 262.390.380.000 francs CFA.

Mais au-delà de tout, il y a espoir, car derrière les nuages brille le soleil.

Ouagadougou, le 18 Octobre 2018

Juge Euloge AKPO

³⁶ Non compris les salaires du personnel ;

³⁷ Guide L'Autorité Judiciaire de l'Union Européenne, Cour de Justice de l'Union Européenne, Curia. Europa. EU, Direction de la Communication, Unité Publications et médias électroniques, Mai 2017, p. 22.

Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA - M. Euloge AKPO, Juge Rapporteur - oct.2018