

# L'ordre juridique interne des organisations d'intégration africaine

**El Hadji Omar DIOP**

*Docteur en droit public*

*Enseignant- Chercheur à la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta  
Diop de Dakar*

I) L'encadrement de l'ordre juridique des organisations d'intégration africaine

A) *La construction d'un ordre juridique communautaire*

1) Les principes fondateurs de l'ordre juridique communautaire

2) L'accès aux juridictions communautaires

B) *Le contrôle de l'ordre juridique*

1) L'organe chargé de la justice de l'intégration

2) Le contrôle des garanties statutaires

II) La consistance de l'ordre juridique des organisations d'intégration africaine

A) *Une jurisprudence contrastée*

1) Une jurisprudence laborieuse en matière de protection des droits de l'homme

2) Une jurisprudence hésitante dans d'autres domaines

B) *Une effectivité relative*

1) L'encadrement juridique des décisions du juge de l'intégration

2) Les conséquences de l'inexécution des décisions juridictionnelles

L'ordre juridique des organisations d'intégration africaine est devenu aujourd'hui une question centrale du droit communautaire. D'abord, la création d'organisations d'intégration économique et monétaire dans plusieurs parties du continent africain et leur importance croissante imposent l'étude du

droit interne de ces organisations. Ces organisations d'intégration ont mis en place des normes et des institutions pour atteindre les objectifs fixés dans les traités fondateurs.

Ensuite, il est devenu une réalité avec la création des juridictions communautaires qui sont pour la plupart créées ou réformées dans les années 1990. Ces juridictions communautaires ont pour vocation à assurer l'application et l'interprétation uniforme du droit communautaire.

Le moment de la création semble revêtir une importance particulière. C'est dans un contexte de « *fragmentation du droit international* » voire de « *crise du droit international* »<sup>1</sup> que le phénomène du renouveau de la justice de l'intégration s'est posé. Les États africains ont voulu donner plus d'efficacité au processus d'intégration régionale à vocation économique. En effet, face à la méfiance suscitée par la juridiction internationale permanente, le niveau régional ou sous régional demeure le cadre privilégié pour créer un climat de confiance favorable à l'émergence et au développement d'une justice de l'intégration. Il a été démontré que « *l'action régionale ... pourrait ... contribuer ... à la création d'un sentiment plus fort de participation, de consensus et de démocratisation en ce qui concerne les affaires internationales* »<sup>2</sup>. Dans le même sens, « *les organisations régionales ont l'avantage d'être proches des menaces et de mieux connaître ces dernières... Les réponses des acteurs locaux à une menace régionale peut tirer profit d'une vision socioculturelle plus homogène* » (M. Barros, Chili)<sup>3</sup>.

La création de juridictions communautaires va devenir l'instrument par lequel les États africains vont accepter et participer plus activement à la justice internationale. Il n'est pas inutile de rappeler l'hostilité des États africains à l'égard de la Cour internationale de justice (CIJ) après l'affaire du Sud-Ouest africain où les difficultés d'acceptation de la juridiction obligatoire de la CIJ se sont posées<sup>4</sup>.

Les juridictions régionales apparaissent par leur proximité et par la nécessité de prendre en charge de multiples questions (intégration économique, droits de l'homme, etc.) comme les cadres privilégiés de participation des États africains à la soumission aux règles du droit international. L'attribution de compétences relevant de la souveraineté de l'État à des juridictions supranationales démontre la capacité des États africains à s'insérer dans un réseau de relations où la primauté du droit est sacralisée.

Ce qui rend nécessaire l'étude de l'ordre juridique interne des organisations communautaires qui apparaît à première vue comme un ensemble constituant un système régissant une société ou un groupement donné. Ainsi on parlera d'ordre juridique interne, international ou communautaire<sup>5</sup>.

Le concept d'ordre juridique peut avoir une double signification, celle d'ordonnement et d'organisation et celle de norme ou de contrainte et ce dernier aspect implique l'existence d'un organe chargée de sanctionner les normes. C'est cet élément de contrainte qui permet de différencier l'ordre du système.

---

<sup>1</sup> P-M DUPUY, « Un débat doctrinal à l'ère de la globalisation : sur la fragmentation du Droit international public », *European journal of law studies* : issue 1, pp. 1-19. Sur cette question, voir : M. PROST, *Les unités du Droit international et la Politique de la Fragmentation*, Thèse, Université McGill (Montréal), 2008, 353 p ; Anne-Charlotte Martineau, *Une analyse critique du débat sur la fragmentation du droit international*, Thèse, Université Panthéon -Assas, 2013 471 p.

<sup>2</sup> Voir *L'Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, rapport présenté par le secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du conseil de sécurité le 31 janvier 1992, doc. A/47/277-s/24111, 17 juin 1992, par. 64

<sup>3</sup> Voir *Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales dans le processus de stabilisation*, doc. S/PV.5007 (20 juillet 2004), p. 9.

<sup>4</sup> Mais il faut noter ici que par la suite, les États africains ont été les plus grands défenseurs de la CIJ. Sur cette question; voir D. PERRIN, *La Cour internationale de justice et l'Afrique*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2005, 283 p.

<sup>5</sup> J. SALMON (dir), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 786.

L'un des grands enseignements du positivisme a été de démontrer que le droit ne peut, de façon satisfaisante, être réduit à un simple empilage de normes, à la seule somme de ses parties constitutives. L'ordre juridique n'est pas une simple collection d'objets disparates mais un ensemble organisé d'éléments interdépendants<sup>6</sup>. L'identité propre du droit, doit donc s'entendre dans sa systémativité, c'est -à-dire dans le fait qu'existe entre les divers éléments de l'ordre juridique un ensemble complexe de relations mutuelles qui répondent à certains principes généraux d'organisation. Les normes, en somme, n'existent jamais de façon isolée et autonome<sup>7</sup>. Il existe, entre elles, une certaine architecture qui garantit au système juridique le maintien de son intégrité et de son identité propres, malgré le tiraillement perpétuel du droit entre forces centrifuges et forces centripètes, et l'incessante oscillation du système entre ordre et désordre<sup>8</sup>.

On ne peut évoquer la question de l'ordre juridique sans se référer aux auteurs qui ont donné à cette notion ses bases scientifiques et ont établi sa renommée. L'ordre juridique est une notion complexe. Elle est aux confins du droit naturel, du positivisme, de la sociologie du droit, etc. De nombreux auteurs se sont penchés sur la question, ce qui n'a pas manqué de créer des divergences doctrinales<sup>9</sup>.

Dans son ouvrage intitulé *ordre juridique*, Santi Romano pose comme postulat « *la nécessité de considérer un ordre juridique singulièrement comme une unité* ». Ainsi propose-t-il une nouvelle grille de lecture, celle qui consiste à utiliser voire à pousser cette nécessité jusqu'à ses conséquences logiques dans l'intérêt de la définition du droit. Pour Romano, « *les conséquences logiques* » de l'unité de l'ordre juridique consistent en réalité à faire éclater le cadre trop étroit qui le réduit aux seules normes et règles juridiques. Les normes ne sont qu'un élément du droit. L'ordre juridique c'est aussi *l'institution*<sup>10</sup> c'est-à-dire « *une entité qui, dans une certaine mesure, se conduit selon les normes mais conduit surtout, un peu comme des pions sur un échiquier, les normes elles-mêmes* ».<sup>11</sup>

Selon Léon Duguit, l'ordre juridique ou encore l'ordonnement juridique est « *un État social existant à un moment donné d'après les règles de droit s'imposant aux hommes du groupement social considéré et les situations juridiques qui s'y attachent* »<sup>12</sup>. Cette conception tranche avec celle de Kelsen qui s'appuie sur le positivisme juridique.

Dans sa *Théorie pure du droit*, Kelsen expose sa conception de l'ordre juridique. Chez lui, l'ordre juridique s'analyse en une pyramide des normes qui s'empilent les unes sur les autres. La norme inférieure doit être conforme à la norme immédiatement supérieure jusqu'au sommet de la pyramide où trône la

---

<sup>6</sup> C. LEBEN, « De quelques doctrines de l'ordre juridique » *Droits*, (2001) 33, p. 19- 20.

<sup>7</sup> Voir, par exemple, D. de BECHILLON, *Qu'est-ce qu'une règle de droit?*, Paris, Odile Jacob, 1997, pp. 244-247.

<sup>8</sup> M. PROST, *Les unités du droit international et la politique de la fragmentation*, Faculté de droit, Université de Mc Gill, Montréal, 2008, p. 108.

<sup>9</sup> V. C. LEBEN, « Ordre juridique », et G. TIMSIT, « Système juridique », in D. ALLAND et S. RIALS, (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, et la synthèse de F. Ost et M. Van De KERCHOVE, *Le système juridique. Entre ordre et désordre*, Paris, PUF, 1988, (spec.), pp. 22 et s. M. WEBER, *Économie et société*, trad. franç. De J. FREUND et al., J. CHAVY et E. de DAMPIERRE, (dir.), Paris, Plon, 1971.

S. GOYARD- FABRE, *Les fondements de l'ordre juridique*, P.U.F. 1er Ed., 1992, 387 p, (spec.), p. 67.

J. CHEVALIER, « L'ordre juridique », in *Le Droit en procès*, Ouvrage collectif du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (C.U. R. A. P. P.), Paris, P. U. F., 1984, pp. 7- 49.

G. ROCHER, « Pour une sociologie des ordres juridiques », *Les Cahiers de droit*, vol. 29, n°1, 1988, p. 91-120.

<sup>10</sup> M. HAURIOU, *Principes de droit public*, 1990, p. 126. V. J. DELOS, « La théorie de l'institution », *Archives de Philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1931.

<sup>11</sup> Comme le note Ph. FRANCESCATI dans l' « introduction à l'édition française » de *l'ordre juridique*, S. ROMANO, est l'anti-KELSEN, en ce sens que, contrairement à lui, « il croit que le droit n'est pas norme, mais totalité dépassant la somme des normes et contenant encore bien d'autres choses que normes ». Il est à son tour critiqué par les néo-nationalistes qui considèrent que c'est plutôt le droit qui fonde l'institution. Il n'est pas d'institution sans norme.

<sup>12</sup> L. DUGUIT, *Droit constitutionnel*, t, II, 2<sup>ème</sup> édition. p. 220.

norme suprême dénommée la *Grün norme*. De plus, il y a une exigence d'une double conformité aussi bien sur la forme que sur le fond<sup>13</sup>.

Ainsi présenté, l'ordre juridique renvoie à une unité, à un ensemble de normes voire à un ordonnancement. Mais appliqué à l'ordre international, cette notion pose problème<sup>14</sup>. En effet, « *ce qui caractérise l'ordre juridique international c'est l'absence, ou en tout cas la faiblesse, des mécanismes judiciaires de concrétisation, tant et si bien que si les standards recèlent dans l'ordre international la même richesse de virtualités qu'en droit interne, ils sont le plus souvent incapables de dépasser le stade initial de la généralité et de l'abstraction et d'amorcer le processus de développement qui devraient les conduire à une concrétisation progressive* »<sup>15</sup>.

Pour un autre théoricien du droit communautaire, l'ordre juridique est défini comme étant " *un ensemble organisé et structuré de normes juridiques possédant ses propres sources, doté d'organes et de procédures aptes à les émettre, à les interpréter ainsi qu'à en faire constater et sanctionner, le cas échéant, les violations* ".<sup>16</sup>

Dans son étude consacrée à l'ordre juridique interne des organisations internationales, P. Cahier propose de partir d'une constatation simple pour mieux définir la notion d'ordre juridique. Selon lui : « *toute communauté, qu'elle soit composée d'individus ou de personnes morales, ne peut exister que si elle possède un certain nombre de normes destinées à régler son organisation interne, la vie de ses membres et par conséquent la satisfaction de leurs besoins.*

*Toute communauté est amenée à posséder un ordre juridique qui peut se définir comme un ensemble de normes organisées et unies dans un tout harmonieux et autonome en vue de régler une société donnée. Il se caractérise par son individualité qui se manifeste par l'existence de règles qui lui sont propres et qui s'appliquent à une catégorie de sujets donnés* »<sup>17</sup>.

A l'origine, ce sont les difficultés posées par l'existence d'une fonction publique internationale qui ont amené certains auteurs et la pratique à reconnaître l'existence d'un droit interne des organisations internationales. En effet, si l'ordre juridique des États était applicable aux rapports entre fonctionnaires et organisation, alors les tribunaux de ces États devraient être compétents pour connaître des litiges éventuels, ce qui n'irait pas sans inconvénients pour l'organisation, qui se trouverait être soumise au contrôle des États.

La doctrine a très tôt soutenu qu'il n'y avait aucune raison valable pour que l'organisation internationale soit soumise au droit de l'État où se trouvait le siège, et cela d'autant plus que les fonctionnaires étaient de nationalités fort différentes. A cet égard, la SDN était un sujet de droit international capable de créer son droit interne. Ainsi : « *l'ensemble des normes établies par la Société des Nations et relatives à son organisation constitue la partie la plus importante de son droit interne...droit qui peut avoir avec les droits internes des États des relations analogues à celles des droits étatiques entre eux* »<sup>18</sup>.

Outre cette position doctrinale, plusieurs décisions judiciaires rendues dans le cadre de recours d'un fonctionnaire de l'Institut international avaient permis de conforter ces auteurs. Ainsi, on a observé que les tribunaux administratifs des organisations internationales faisaient référence à ce droit interne en gestation. Dès lors, le tribunal administratif de la Société des Nations affirmait dans son arrêt n°2, qu'il

---

<sup>13</sup> H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Paris, LGDJ, 1999, 367 p.

<sup>14</sup> *L'ordre juridique international, un système en quête d'équité et d'universalité — The International Legal System in Quest of Equity and Universality*. — *Liber Amicorum Georges Abi-Saab* (avec V. Gowlland-Debbas (dir. publ.)), Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

<sup>15</sup> P. WEIL, *Le droit international en quête de son identité*, RCADI 1992, T. 237 ; p. 214.

<sup>16</sup> G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Paris/Milan/Barcelone, Masson, 4<sup>e</sup> éd., 1989.

<sup>17</sup> P. CAHIER, « L'ordre juridique interne des organisations internationales », in René-Jean Dupuy, *Manuel des organisations internationales*, 2<sup>e</sup> édition, RCADI 1992, p. 377.

<sup>18</sup> G. FUSINATO, « La personnalité juridique de l'Institut international d'agriculture », *Rivista di diritto internazionale*, 1914, pp. 153-154, cité par P. Cahier, « L'ordre juridique interne des organisations internationales », op.cit, p. 378.

était tenu d'appliquer dans ses jugements le droit interne de l'organisation, formulé soit par les statuts des fonctionnaires soit par des décisions et textes concernant tel cas déterminés<sup>19</sup>. De même, le Tribunal administratif des Nations Unies<sup>20</sup> a estimé que la Charte, les différents règlements adoptés par l'Assemblée générale, comme par exemple celui du personnel, et le statut de ce même tribunal constituait « le droit intégral des Nations unies ».

L'évolution de la jurisprudence internationale va conforter l'existence d'un ordre juridique interne des organisations internationales. En effet, l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 11 avril 1949 reconnaît la personnalité juridique de l'ONU. Dans cet avis, la Cour prend soin de distinguer l'Organisation des États membres<sup>21</sup>. Ainsi posait-elle clairement le problème de son ordre juridique.

Elle reconnaîtra son existence quelques années plus tard, dans un deuxième avis en déclarant : « Le présent avis consultatif... se rapporte aux jugements prononcés par un tribunal établi par l'Assemblée générale fonctionnant en vertu d'un statut spécial et dans le cadre du système juridique organisé des Nations Unies »<sup>22</sup>.

Dans une autre affaire devant la CIJ, l'UNESCO déclarait : « Sans doute une juridiction chargée de juger certains litiges entre une organisation internationale et ses fonctionnaires n'est-elle pas appelée, comme d'autres juridictions internationales, à appliquer directement les principes du droit international général mais le droit interne de l'organisation »<sup>23</sup>.

Dans ces conditions, la création des communautés européennes constitue le premier exemple vivant de la mise en place d'un ordre juridique distinct de celui des États et du droit international qui se veut à la fois autonome et hiérarchiquement supérieur à ceux des États membres. Dès lors, ceux-ci sont obligés de conformer leurs ordres juridiques à celui de la Communauté et de respecter les sanctions prises par les juridictions communautaires.

Ainsi, une organisation internationale est un groupement d'États créée par traité, disposant d'une personnalité juridique distincte de celle de ses membres et d'organes propres qui agissent pour atteindre les buts de l'organisation<sup>24</sup>. Elle peut être universelle ou fermée, régionale ou sous régionale lorsqu'elle regroupe les États d'une sphère géographique déterminée.

Il est apparu ces dernières décennies plusieurs organisations d'intégration. L'intégration s'entend d'une fonction d'une organisation internationale qui vise à unifier progressivement par des mécanismes appropriés, l'économie, voire le système politique. Par extension on parle d'organisation d'intégration ou d'organisation supranationale, pour désigner les organisations dotées de pouvoirs nécessaires pour remplir de telles fonctions<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup> S. BASDEVANT, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, Sirey, 1931, p. 283.

<sup>20</sup> Tribunal administratif des Nations Unies, arrêt n°56, doc.AT/DEC/56, pp.14-15. Il faut signaler que cette instance juridictionnelle a connu d'importantes mutations. Elle est devenue aujourd'hui le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, qui a été créé par l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle est opérationnelle depuis le 1er juillet 2009. C'est le tribunal de première instance du nouveau système d'administration de la justice. Il connaît des requêtes introduites par des fonctionnaires en activité ou d'anciens fonctionnaires contre une décision administrative qu'ils estiment contraire à leurs conditions d'emploi ou leur contrat de travail. Il tient des audiences, prononce des ordonnances et rend des décisions contraignantes. Les fonctionnaires et l'administration ont la faculté de contester une décision du Tribunal du contentieux administratif devant le Tribunal d'appel.

<sup>21</sup> *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif, CIJ Recueil 1949*, p. 178.

<sup>22</sup> *Effet de jugement du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, avis consultatif, CIJ Recueil 1954*, pp. 55-56.

<sup>23</sup> CIJ, *Jugement du Tribunal administratif de l'OIT*, p. 79.

<sup>24</sup> R.-J. DUPUY, *Manuel des organisations internationales*, 2<sup>ème</sup> édition, RCADI 1992, p. 29.

<sup>25</sup> J. SALMON (dir), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, op.cit.

Pour mieux saisir les contours de l'intégration africaine, il conviendra de se référer aux vues savantes du professeur Gonidec selon lesquelles : « l'intégration est à la fois un processus et une situation qui, à partir d'une société internationale morcelée en unités indépendantes les unes des autres tendent à leur substituer de nouvelles unités plus ou moins vastes, dotées au minimum du pouvoir de décision dans un ou plusieurs domaines déterminés, soit de l'ensemble des domaines relevant de la compétence des unités intégrées, à susciter au niveau des consciences individuelles, une adhésion ou une allégeance, et à réaliser, au niveau des structures, une participation de tous au maintien et au développement de la nouvelle unité »<sup>26</sup>.

Ainsi esquissée, l'intégration réserve une part importante au droit. Dans ce cadre, l'intégration juridique se donne plusieurs finalités : « [elle] renforce le droit national, régional et constitue une tentative de réaction à un environnement international défavorable en créant un réseau dense de coopération avec des mécanismes de direction et de contrôle prévus par le droit communautaire dérivé. Il s'agit d'un ensemble normatif dont la vocation est de coordonner les politiques économiques des États membres ou d'harmoniser leurs législations et d'imposer une cohérence entre les niveaux nationaux et les niveaux communautaires. Ce droit génère un ordre juridique particulier... »<sup>27</sup>.

Dans la configuration du phénomène institutionnel, on distingue les deux piliers de l'organisation régionale, c'est-à-dire les points d'appui d'une organisation régionale que sont la parenté géographique et la solidarité entre États<sup>28</sup>. A cela s'ajoute la cristallisation du fait régional. « Intégration et cristallisation du fait régional sont deux conditions cumulatives dans le processus de génération et de consécration du phénomène institutionnel régional. Il y a cristallisation du fait régional lorsque des États parties ou non d'un même espace géographique considèrent qu'une gestion ou un enjeu présente un intérêt régional suffisant pour que les États décident de gérer et réguler ladite question ou ledit enjeu à l'échelle régionale, et ce par le biais d'une institution régionale »<sup>29</sup>.

Il y a lieu de rappeler que la question de l'intégration africaine s'est posée avant même l'accession des États africains à la souveraineté internationale. Après les indépendances, les divergences d'approche entre les leaders politiques ont entraîné une division en deux camps : maximalistes et minimalistes. Les premiers prônaient une Unité africaine dans le cadre d'une fédération d'États alors que les seconds préféraient l'Unité au sein de grands ensembles sous régionaux<sup>30</sup>. Cette intégration par cercle concentrique leur semblait plus viable et constituait le prélude à une union future de grande envergure<sup>31</sup>.

Cette opposition transparaît dans la Charte constitutive de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) créée le 25 mai 1963 à Addis Abeba. Ce document apparaît comme une conciliation entre les deux tendances<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> P-F GONIDEC, *Les organisations internationales africaines : étude comparative*, Paris, L'Harmattan, 1987 p. 54.

<sup>27</sup> S. N TALL, *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale, droit communautaire comparé, Droit de l'homme, Paix et sécurité*, Paris, L'Harmattan- Crédila, 2015, p. 48.

<sup>28</sup> L. B de CHAZOURNES, *Les relations entre organisations régionales et universelles*, RCADI, 2011, vol. 347, p. 37.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 118-119.

<sup>30</sup> Voir l'importante littérature consacrée à l'histoire de l'Union Africaine : F. BORELLA, « Les regroupements d'Etats dans l'Afrique indépendante », *Annuaire français de droit international (AFDI)*, 1961, pp. 787-807 ; du même auteur, « Le régionalisme africain et l'OUA », *AFDI*, 1963, pp. 838-865 ; Doudou THIAM, *Le Fédéralisme africain. Ses principes et ses règles*, Paris, Présence africaine, 1972, 167 p ; K. NKRUHAH, *L'Afrique doit s'unir*, Paris, Présence africaine, 1994, 247 p ; A S. TOURE, *Des Etats-Unis d'Afrique*, Tome XXV, 2<sup>ème</sup> édit. 1982, 283 p ; T. OBENGA, *L'Etat fédéral d'Afrique noire : seule issue*, Paris, L'Harmattan, 2012, 55 p ; M T. KERERKOU, *Union Africaine et processus d'intégration*, Paris, L'Harmattan, 2011, 140 p.

<sup>31</sup> P-F GONIDEC, *L'O.U.A trente ans après*, Paris, Karthala, 1993, p. 18 ; M. TSHIYEMBE, *Du messianisme aux rives de la mondialisation. Difficile gestation de l'Union africaine*, Monde diplomatique, juillet 2002, pp. 22-23.

<sup>32</sup> A. MAHIOU, *Le cadre juridique de la coopération Sud-Sud : quelques tentatives d'intégration*, RCADI, 1993, IV tome 241, p. 23.

Ces divergences entre partisans d'une Union forte engageant la souveraineté des États dans un cadre fédéral et ceux d'une organisation de coopération à *minima* refait surface dans les négociations qui vont donner naissance à l'Union Africaine dont l'Acte constitutif a été adopté le 11 juillet 2000 à Lomé au Togo et entré en vigueur en 2002 après le sommet de Durban en Afrique du Sud<sup>33</sup>.

Concomitamment à cette intégration continentale, on a observé l'émergence et le développement d'organisations internationales sous régionales spécialisées dans certains domaines. L'objet étant d'accélérer le processus d'intégration économique et monétaire. C'est ainsi que dans certaines parties du continent on a pu créer des organisations sous régionales d'intégration économique.

Le constat est fait que contrairement à la période des indépendances où l'idée d'intégration régionale avait gagné la faveur des dirigeants africains, et s'est éclipsée pendant plusieurs décennies, l'intégration est à nouveau remise au goût du jour.

En effet, la période du lendemain des indépendances était marquée par l'émergence d'organisations d'intégration économique faiblement institutionnalisées qui n'ont pas fait long feu (organisations communautaires de première génération). Mais les années 1990 sont caractérisées par la prolifération des organisations régionales d'intégration économique de seconde génération<sup>34</sup>.

Ce foisonnement des organisations d'intégration régionale montre que l'Europe n'est plus l'unique « *parangon de l'intégration régionale* »<sup>35</sup>.

Les années 1990 marquent une période charnière dans l'histoire du continent africain. En effet, si la transition démocratique et le renouveau du constitutionnalisme sont considérés comme des marqueurs (éléments de typification de cette période), force est de reconnaître que le renouveau du régionalisme africain est aussi une étape décisive dans la quête du droit pour une meilleure organisation et progrès des sociétés politiques africaines.

Ces organisations d'intégration économiques ont la particularité de créer des juridictions communautaires. En clair, le renouveau du phénomène de l'intégration est accompagné d'une juridictionnalisation tout azimut.

Concernant les modes de création, certaines Cours de justice de l'intégration sont créées directement par les Traités constitutifs. C'est le cas du traité créant le Marché commun des États d'Afrique

---

<sup>33</sup> A. A. YUSUF et F. OUGUERGOUZ, *L'Union africaine. Cadre juridique et institutionnel: manuel sur l'organisation panafricaine*, Paris, Pedone, 2013, 490 p.

<sup>34</sup> En Afrique de l'Ouest, on peut citer la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Mise en place par le Traité du 28 mai 1975, entré en vigueur en juin de la même année; l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), créée par le Traité du 10 janvier 1994, entré en vigueur le 1er août 1994. En Afrique Centrale, on a relevé la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), créée par le Traité du 20 octobre 1983, entré en vigueur le 18 décembre 1984); de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), mise en place par le Traité du 16 mars 1994, entré en vigueur en 1999). En Afrique Australe et Orientale, des organisations d'intégration économique ont vu le jour. C'est notamment le cas du Marché Commun de l'Afrique de l'Est et du Sud (MCAE ou en anglais : *Common Market of Eastern and Southern Africa-COMESA*), créée par le Traité du 5 novembre 1993, entré en vigueur le 8 décembre 1994; la Conférence du Développement des États d'Afrique Australe (CDEA ou en anglais : *Southern African Development Council-SADC*); créée par le Traité du 7 août 1992, entré en vigueur le 30 septembre 1993. Enfin, des organisations d'intégration économique régionale regroupent des États appartenant à plus d'une aire géographique. Il s'agit notamment de la Communauté des États Sahélo-Sahariens (CEN-SAD), créée par le Traité du 4 février 1998 et regroupant 28 pays africains; de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), créée par le Traité du 17 octobre 1993, entré en vigueur le 18 septembre 1995. Voir, D. SANOU, *La juridictionnalisation des organisations régionales d'intégration économique en Afrique, Thèse pour le doctorat en droit*, université de Paris I, 2012, p. 18.

<sup>35</sup> Y. ECHINARD et L. GUILHOT, « "Le nouveau régionalisme" : de quoi parlons-nous ? », *Annuaire français de Relations internationales* 2007, p. 775-776.

Orientale et du Sud (COMESA) pour la Cour COMESA<sup>36</sup> ; enfin, du traité instituant la Communauté d'Afrique de l'Est pour la Cour EAC<sup>37</sup>. Généralement, les statuts de ces Cours sont adoptés ultérieurement conformément aux Chartes constitutives. Le traité de l'Union Économique et Monétaire Ouest-africaine, UEMOA s'inscrit dans ce schéma procédural avec un degré de précision important. Tandis que le « Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA » — qui fait partie intégrante du traité — prévoit les règles élémentaires de la composition et des compétences de la Cour, quatre autres textes, adoptés avec une célérité remarquable, ont eu pour dessein d'organiser les règles de nomination des juges et de mettre sur pied le statut, le règlement de procédure et le règlement administratif de l'organe juridictionnel<sup>38</sup>.

Concernant le mode de création des juridictions communautaires, il faut signaler que pour certaines d'entre elles, les Traités instituant les organisations d'intégration économique prévoient le principe de la création et s'en remettent à des actes ultérieurs. C'est le cas de l'article 1 du traité constitutif de la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale, CEMAC<sup>39</sup>, qui ne fait que mentionner le principe de la création d'une Cour de Justice Communautaire (article 3 T.CEMAC). La juridiction communautaire verra le jour plus tard grâce à l'additif et la Convention régissant la CJCE-CEMAC ont été adoptés à Libreville (Gabon) le 5 juillet 1996. Les douze premiers juges ont été nommés le 10 février 2000 et ont prêté serment le 12 avril de la même année.

De plus, la création de la Cour justice de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a emprunté la même trajectoire. Les articles 4 et 11 du traité originel de 1975<sup>40</sup> prévoyaient la création d'un « Tribunal » ; il fallut attendre l'adoption du Protocole d'Abuja en 1991 pour que ses compétences et son fonctionnement soient réglementés et que sa dénomination soit transformée : le « tribunal » laissant place à la « Cour de Justice de la Communauté »<sup>41</sup>.

C'est le cas aussi de l'article 13 du Traité instituant l'Union du Maghreb Arabe<sup>42</sup> qui indique l'existence d'une « instance judiciaire » dont il est spécifié qu'elle est maîtresse de l'élaboration de son statut lequel, une fois adopté par le Conseil présidentiel (organe exécutif.)

Contrairement à l'Europe où le droit de l'Union a fait de nombreuses études depuis fort longtemps, en Afrique, la question de l'ordre juridique interne des organisations d'intégration a été peu discutée<sup>43</sup>. Cela pourrait s'expliquer par l'ancienneté et la force des institutions communautaires.

---

<sup>36</sup> Voir Traité de Kampala (Ouganda) du 5 novembre 1993. Les membres du COMESA sont l'Angola, le Burundi, Djibouti, les Comores, la République Démocratique du Congo, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, la Namibie, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, la Tanzanie, l'Ouganda, Zambie et le Zimbabwe. (v. International Legal Materials 33 (1994), p.1067).

<sup>37</sup> Voir Traité d'Arusha (Tanzanie) du 30 novembre 1999. Ce Traité est signé par le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. Voir. East African Court of Justice. Le traité EAC est reproduit in *African Yearbook of International Law*, Vol.7, 1999.

<sup>38</sup> L. BURGORGUE-LARSEN, « Le fait régional dans la juridictionnalisation du droit international », in *La juridictionnalisation du droit international, colloque de Lille (SFDI)*, Paris, Pedone, 2003, p.224.

<sup>39</sup> Voir Traité de N'djaména (Tchad) du 16 mars 1994 Le Traité est signé par les Chefs d'État des Républiques du Cameroun, du Congo, de la Guinée équatoriale, de la Centrafrique, du Gabon et du Tchad.

<sup>40</sup> Voir Traité de Lagos du 18 mai 1975. Ce Traité est signé par la Côte d'Ivoire, le Dahomey, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone, le Togo et la Haute-Volta (v. International Legal Materials, 14 (1975), p.1200).

<sup>41</sup> Le traité de révision de Cotonou du 24 juillet 1993 change encore la dénomination et opte pour le simple terme de « Cour » (article 15), v. K.O. Kufuor, « *Securing compliance with the judgements of the ECOWAS Court of justice* », *Revue Africaine de Droit international et Comparé*, 1996, pp.1-11 ; (v. International Legal Materials, 35 (1996), p.660).

<sup>42</sup> Voir Traité de Marrakech (Maroc) du 17 février 1989. Ce Traité est signé par l'Algérie, la Mauritanie, le Maroc, la Libye et la Tunisie ; il est entré en vigueur le 17 août 1989 (reproduit dans la *Revue Générale de Droit international public*, 1990, n°2, pp.552-556).

<sup>43</sup> A. SALL, *La justice de l'intégration : réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, éditions CREDILA, 2011, 398 p. ; D. SANOU, *La juridictionnalisation des organisations régionales d'intégration économique en Afrique*, Thèse

A ce phénomène de création tout azimut des organisations d'intégration économique africaine correspond une multiplication des cours de justice de l'intégration. Ainsi la plupart de ces organisations se sont dotées d'organes juridictionnels qui se donnent entre autres objectifs similaires : « l'interprétation uniforme, l'application et l'harmonisation du droit communautaire ».

Cependant, ce phénomène de création accélérée des juridictions communautaires n'en cache pas moins une réalité. Certaines d'entre elles n'ont qu'une existence nominale. Elles ne fonctionnent pas et n'existent que dans les traités les instituant. C'est l'exemple de l'Union du Maghreb arabe (UMA).

Ces dernières décennies sont marquées par une multiplication des organisations internationales dans plusieurs sous régions et qui ont une vocation économique. Cette étude n'est pas axée sur une présentation de celles-ci ou bien sur leur difficulté à réaliser leurs objectifs économiques. Mais elle porte sur l'ordre juridique interne des organisations d'intégration africaine. Dans une conception extensive, l'ordre juridique interne des organisations internationales peut renvoyer au processus décisionnel, à la coutume, à la création d'organes subsidiaires, aux résolutions, à la jurisprudence. Par exemple, la coutume qui se substitue à la Charte de l'ONU dans le cadre de l'abstention volontaire d'un membre du Conseil de sécurité fait partie intégrante de l'ordre juridique.

Précisément, il s'agit de réfléchir sur le rôle de ces juridictions dans le respect de l'ordre juridique interne des organisations internationales. L'ordre juridique interne des organisations d'intégration africaine s'entend de l'ensemble des règles qui régissent l'organisation et le fonctionnement des organisations d'intégration. Elles peuvent être des règles écrites (résolution, règlement, etc.) et des règles non écrites (coutumes).

Cet ordre juridique n'a de sens que s'il est effectif. Or, l'effectivité est garantie par les juges. Quel est le rôle joué par les juridictions communautaires dans la garantie de l'ordre juridique interne des organisations d'intégration africaine? En quoi le juge communautaire sanctionne la violation de l'ordre juridique ?

Dans le cadre de cette étude, il s'agira d'accorder une place importante à l'analyse de la jurisprudence communautaire. En effet, les organisations d'intégration africaine créent des juridictions communautaires pour garantir l'ordre juridique interne. Cette garantie est-elle effective? Dans quelle mesure ces juridictions communautaires sont en mesure d'assurer la garantie de l'ordre juridique interne des organisations d'intégration africaine?

Sur la base de ces considérations, la présente réflexion ne s'enferme pas dans une zone géographique déterminée ni ne privilégie une organisation sous régionale africaine donnée. Elle se veut une étude transversale touchant plusieurs organisations appartenant à des aires géographiques distinctes du continent africain. L'objectif est de faire ressortir les dynamiques internes, les divergences et les ressemblances.

Enfin, il faut préciser que certaines questions ne feront pas l'objet de développements dans le cadre de cette étude. Spécifiquement, la nature juridique des organisations d'intégration africaine ne sera pas examinée ici. Ce débat a eu la faveur de la doctrine en Europe et a opposé les internationalistes et les

---

*pour le doctorat en droit*, université de Paris I, 2012, 563 p. Voir aussi les dernières publications consacrées à la question : Saïdou Nourou TALL, *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale, droit communautaire comparé, Droit de l'homme, Paix et sécurité*, Paris, L'Harmattan- Crédila, 2015, 547 p ; Zogbelemou TOGBA, *Droit des organisations d'intégration économique en Afrique (CEDEAO-CEMAC- UEMOA- ZEMAO)*, Paris, L'Harmattan, 2014, 372 p ; Ndeshyo RURIHOSE, O., (dir), *Manuel de droit communautaire africain. Tome I. Introduction générale : objet, sources, caractéristiques et domaines*, Kinshasa, Editions État et Société (E.S.), Coll. Bibliothèques des Facultés de Droit des Universités congolaises, 2011, 566 p ; L. M. IBRIGA, Abou Saïb COULIBALY, D. SANOU, *Droit communautaire ouest-africain*, Université de Ouagadougou, UFR de Sciences juridiques et politiques, 2008, 510 p.

spécialistes du droit communautaire<sup>44</sup>. Il ne s'est pas posé en Afrique dans la mesure où certaines organisations internationales ont d'emblée indiqué leur nature juridique tandis que d'autres, si elles ne le font pas, elles ont les caractéristiques permettant d'identifier les organisations internationales<sup>45</sup>.

A la lumière de ces prémices, cette étude tentera d'examiner l'encadrement de l'ordre juridique des organisations communautaires africaines (I) et sa consistance (II).

## I) L'encadrement de l'ordre juridique des organisations d'intégration africaine

Pour une partie importante de la doctrine, l'ordre juridique interne des organisations internationales concerne exclusivement les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'organisation internationale : règlements internes des organes, du personnel, création d'organes, etc. Dans ce cadre, l'ordre juridique interne des organisations internationales comportent deux sources : les sources relatives au fonctionnement interne et celles relatives au le fonctionnement externe. D'abord, les normes relatives au fonctionnement interne se trouvent dans toutes les organisations internationales. Elles sont énoncées dans les traités fondateurs mais ceux-ci ne contiennent pas toutes les règles. Elles renvoient aux pouvoirs accordés aux organes principaux de créer des organes subsidiaires, à l'élaboration et à l'adoption du budget, à l'élaboration et à l'adoption du règlement intérieur, à la nomination ou au recrutement du personnel, etc.

De plus, les autres règles importantes relatives au fonctionnement internes des organisations internationales se trouvent dans les résolutions des différents organes de ces organisations. Elles sont nombreuses. Celles qui touchent au fonctionnement interne (création d'organes, établissement de règles générales nécessaires au fonctionnement interne) ont normalement une valeur obligatoire mais celles qui sont relatives au fonctionnement externe n'ont pas de force juridique<sup>46</sup>.

Ensuite, les sources relatives au fonctionnement interne apparaissent dans les règles qui ont pour objet de déterminer le comportement des États membres en vue de la réalisation des objectifs de l'organisation. La caractéristique principale est qu'après leur adoption par les organes compétents, elles s'imposent aux États membres et dans certains cas à leurs ressortissants. C'est le cas des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU ou des règlements dans les organisations d'intégration. Dès lors l'ordre juridique réserve une place importante aux juges communautaires chargés du règlement du contentieux.

L'exposé de l'encadrement de l'ordre juridique communautaire des organisations d'intégration africaine est l'occasion de saisir la réhabilitation de la fonction juridictionnelle dans la foulée de la transition des démocratique, les principes fondamentaux de l'ordre juridique communautaire ainsi que les règles relatives à la protection statutaires des juges de l'intégration et de la formation des juridictions communautaires. Pour clarifier ces différents points, le propos sera ordonné autour de la construction de l'ordre juridique communautaire (A) et le contrôle des garanties de l'ordre juridique (B).

---

<sup>44</sup> A. PELLET, *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*, Académie of European Law (ed.), 1997, Kluwer Law International. Printed in the Netherlands. pp. 196-271 ; J-V LOUIS, *L'ordre juridique communautaire, Commission des Communautés européennes*, coll. « Perspectives européennes », Bruxelles, 1986, 191p ; C. LEBEN, « A propos de la nature juridique des Communautés européennes », droits, 1991, pp. 61-72 ; Mélanges PESCATTORE, *Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum Pierre Pescatore*, Baden Baden, 1987, 896 p. P. PESCATTORE, *L'ordre juridique des Communautés européennes- Etudes des sources du droit communautaire*, Presse universitaire de Liège, 1971, III- 218 p ; W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « L'ordre juridique des Communautés européennes et le droit international », *Cours de l'Académie de droit international, Rdc*, 1975-V, 433.

<sup>45</sup> Sur les critères permettant d'identifier une organisation internationale, voir : G. ABI-SAAB (éd.), *Le concept d'organisation internationale*, 1980, 291 p. Voir aussi Michel VIRALLY pour qui, « Une organisation peut être définie comme association d'Etats, établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes chargés de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêts commun par une coopération entre eux », *Panorama du droit international*, édit. Martinus Nijhoff Pub, Volume 183, *RCADI*, 1985, p. 52.

<sup>46</sup> M. VIRALLY, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *AFDI*, 1956, p. 70.

## ***A) La construction de l'ordre juridique communautaire***

L'émergence des juridictions communautaires est marquée par une revalorisation de la fonction juridictionnelle. Elle s'accompagne de l'établissement et de la redéfinition des compétences des juridictions des organisations d'intégration économique. Il s'agit d'abord de redéfinir des objectifs ambitieux que l'organisation doit atteindre et ensuite de réhabiliter la fonction juridictionnelle. Ainsi est-il précisé que les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), mise en place le 14 janvier 1994 par huit (8) États de l'Afrique de l'Ouest, proclament l'esprit de rupture qui guide à la mise en place de cette nouvelle organisation supranationale, qui permet de « compléter l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMO) par de nouveaux transferts de souveraineté et de transformer cette Union en Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), dotée de compétences nouvelles ».

Dans le même esprit, le Traité du 18 mai 1975 instituant la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et révisé successivement par le Traité du 24 juillet 1993 et le Protocole additionnel de 2005, affiche les mêmes ambitions : « la Communauté vise à 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 »<sup>47</sup>.

Dans la même mouvance, les États membres du COMESA affirment dans le préambule du Traité portant création de cette organisation leur volonté de « marquer un nouveau pas dans le processus d'intégration économique par la création d'un Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe et par la consolidation de leur coopération économique, grâce à la mise en œuvre de politiques et programmes communs visant à réaliser une croissance et un développement durables ». Au titre des engagements particuliers, les États membres transfèrent à l'organisation supranationale des pans entiers de leur souveraineté dans les domaines suivants : la libéralisation des échanges et la coopération douanière, les transports et les communications, l'industrie et l'énergie, les affaires monétaires et financières, l'agriculture, le développement économique et social. Plus spécifiquement, ils s'engagent notamment à créer une union douanière, abolir toutes les barrières non tarifaires aux échanges douanière, abolir toutes les barrières non tarifaires aux échanges commerciaux entre eux, instituer un tarif extérieur commun, coopérer dans les procédures et les activités douanières.

Dans ces conditions la création ou la réhabilitation de la fonction juridictionnelle demeure l'instrument privilégié pour la réalisation de ces objectifs. Le Traité instituant la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) avait institué une Cour de justice qui était assimilée à un organe technique à compétence générale disposant d'une compétence étendue, touchant à tous les aspects du droit communautaire. Ainsi, outre sa fonction contentieuse, l'article 16 du Traité avait confié à la Cour d'une part, « le contrôle de la légalité des décisions, directives et règlements des institutions de la Communauté », le pouvoir de se prononcer « sur les recours pour incompétence, excès de pouvoir, violation des formes substantielles des dispositions du Traité formulées par un État membre ou la Conférence », d'autre part, le pouvoir de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité, et sur la validité des décisions, directives et règlements pris par les institutions de la Communauté ».

---

<sup>47</sup> Article 3 du Traité révisé de la CEDEAO de 1993 consacré aux buts et objectifs de l'organisation. Il y a lieu de rappeler les limites de la fonction juridictionnelle exercée par les juridictions communautaires avant la réforme des années 1990. En effet, le Traité créant la CEDEAO avait prévu à l'article 9, paragraphe 3 du Protocole de 1991 relatif au tribunal de la Communauté prévoyait qu'un « État membre peut, au nom de ses ressortissants, diligenter une procédure contre un État membre ou une Institution de la Communauté, relative à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Traité, en cas d'échec des tentatives de règlement amiable ».

Les transformations de la fonction des juridictions communautaires visaient à les rendre plus opérationnelles et plus crédibles. On relève un peu partout une redéfinition de la fonction juridictionnelle. L'article 3 du Protocole A/P1/7/91 du 6 juillet 1991 fait de la Cour de justice de la CEDEAO, l'organe judiciaire principal de la Communauté et le Protocole additionnel A/SP/1/01/05 adopté lors de la 28<sup>e</sup> session de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement tenue à Accra au Ghana le 19 janvier 2005, réaffirme l'importance du rôle de la Cour de justice de la CEDEAO, qui est chargée d'assurer le respect du droit et des principes d'équité dans l'interprétation et l'application des dispositions du Traité instituant la CEDEAO ainsi que des Protocoles et Conventions y annexés. Elle se voit également investie de la mission de régler les différends pouvant surgir entre les États membres et les institutions de la Communauté, à l'occasion de l'interprétation et de l'application des dispositions du Traité, ainsi que de tout différend pouvant lui être soumis conformément à l'article 76 dudit Traité.

Aux termes de l'article 4 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC, « la Cour rend, en dernier ressort, des arrêts sur les cas de violation des Traités de la CEMAC et des Conventions subséquentes dont elle est saisie... Elle est juge, en dernier ressort, du contentieux de l'interprétation des Traités, Conventions et autres actes juridiques de la CEMAC (...) ».

Après ces précisions sur la réhabilitation de la fonction juridictionnelle, l'accent sera mis d'abord sur les principes fondamentaux de l'ordre juridique communautaire, les recours ouverts devant les Cours de justice de l'intégration (1) et, enfin, l'on examinera l'accès aux juridictions communautaires (2).

### **1) *Les principes fondamentaux de l'ordre juridique communautaire***

Comme tout ordre juridique, le droit communautaire africain est régi par des principes fondamentaux qui constituent la charpente du système normatif. A l'instar de l'Europe, les organisations d'intégration africaine ont sacrifié au rite d'adoption de nombreux principes qui donnent à ce corps de règles toute sa consistance. Il s'agira de présenter sommairement et successivement les principes de primauté, d'autonomie et d'effet direct.

D'abord, la primauté du droit communautaire trouve son origine dans la jurisprudence européenne. C'est en s'appuyant sur trois raisons principales que la Cour l'a dégagée. Elle estime tout d'abord que l'immédiateté et l'applicabilité directe demeure des vœux pieux si un État pouvait s'y soustraire à sa guise ; rappelant que l'attribution de compétences aux Communautés s'est soldée par une limitation subséquente des pouvoirs étatiques, elle juge, au nom de la cohérence, que les États membres ne peuvent revenir sur leur engagement initial. Enfin, l'unité de l'ordre juridique et l'uniformité de l'application du droit communautaire ne sauraient s'accompagner de pratiques nationales déviantes. La Cour conclut solennellement que, issu d'une norme autonome, le droit né des traités ne peut donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne<sup>48</sup>.

Certaines organisations d'intégration africaine prévoient expressément le principe de primauté au moment où d'autres organisations sont aphones quant à la reconnaissance de principe. Dans le premier cas, le traité de l'UEMOA prévoit à son article 6 que : « Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent traité et conformément aux règles de procédures instituées par celui-ci, sont appliquées dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure ».

Dans le second cas, l'exemple de la CEDEAO est topique dans la mesure le Traité ne mentionne pas le principe de primauté.

---

<sup>48</sup> R. MEDHI, « L'ordre juridique communautaire », in *L'Union européenne : édition Traité de Lisbonne*, sous la direction de Jacques Ziller, *La Documentation française*, 2008, p. 45.

En droit communautaire africain, la primauté du droit communautaire a trouvé sa consécration jurisprudentielle dans un avis n°02/2003 du 18 mars 2003 Cour de justice de l'UEMOA<sup>49</sup>. A cet égard, la Commission de l'UEMOA demandait à la Cour de constater une violation par le Mali de la Directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA. La Directive faisait obligation aux Etats membres la création d'une Cour des Comptes autonome au plus tard le 31 décembre 2002, ce que, au jour du rendu de l'avis, le Mali n'avait toujours pas fait. Il était reproché au Mali un manque de transposition de la directive communautaire par la création d'une juridiction financière.

Sur un autre registre, le même juge a reconnu la spécificité du droit communautaire : « *Il importe tout d'abord de souligner que l'Union [UEMOA] constitue en droit une organisation de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité et de la capacité juridique et surtout de pouvoir issus d'une limitation de compétence et d'un transfert d'attribution 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 leur ressortissants* »<sup>50</sup>.

L'explication la plus saisissante du principe de primauté est donnée dans cet avis de la CJ de l'UEMOA : « *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.*

Ensuite, l'effet direct se définit comme l'aptitude d'une norme communautaire à créer par elle-même des droits ou des obligations au bénéfice ou à la charge de personnes privées. Ces particuliers jouissent, quant à eux, de la faculté d'invoquer de telles dispositions, plus ou moins largement et toujours sous conditions, afin d'obtenir, à l'occasion d'un litige, l'application directe et effective. Cette notion traduit non seulement l'invocabilité d'une norme directement applicable mais aussi sa propension à enrichir ou à grever le patrimoine juridique des personnes privées<sup>51</sup>.

Dans l'arrêt *Van Gend en Loos*<sup>52</sup>, la Cour a relevé qu'en se fixant pour objectif l'institution d'un marché commun, dont « le fonctionnement concerne directement les justiciables », les États membres ont admis que le traité de Rome constitue « plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre des États contractants ». Ensuite, la Cour a jugé que « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains, et dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants » et que « partant, le droit communautaire, indépendant de la législation des États membres, de même qu'il crée des charges dans le chef des particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique ». Dès lors, la réalisation projet communautaire implique nécessairement

---

<sup>49</sup> CJUEMOA, 18 mars 2003, *Demande d'avis de la Commission de l'UEMOA relative à la création d'une Cour des Comptes au Mali*, op. cit., pp. 470-478.

<sup>50</sup> Cour de justice de l'UEMOA, *Demande d'avis de la Commission de l'UEMOA relative à l'interprétation de l'article 84 du Traité UEMOA*, Avis n° 002/2000 du 2 février 2000.

<sup>51</sup> R. MEDHI, « L'ordre juridique communautaire », op.cit, p. 45.

<sup>52</sup> CJCE, 5 février 1963, aff. 26/62.

« l'application immédiate, simultanée, intégrale et effective du droit communautaire dans l'ensemble de l'Union »<sup>53</sup>.

Ce principe de l'applicabilité immédiate est consacré par les textes communautaires. Aux termes de l'article 43 du Traité de l'UEMOA, les règlements ont une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout État membre.

La formulation de l'additif du Traité CEMAC relatif au système institutionnel et juridique est proche de celle de l'UEMOA<sup>54</sup>

Ce principe d'effet direct qui se prolonge par l'applicabilité direct revêt trois aspects :

- l'effet direct vertical quand la norme communautaire peut être invoquée dans un litige entre un individu et un État membre ;
- l'effet direct horizontal quand la norme communautaire peut être invoquée dans un litige entre deux particuliers ;
- l'effet direct complet, qui est à la fois horizontal et vertical<sup>55</sup>.

L'invocabilité des actes communautaires a été abordé par la Cour de justice de l'Union Européenne. En effet, dès la années 1970, la juridiction communautaire s'est prononcée sur la faculté des particuliers de jouir directement des droits conférés par les actes communautaires dérivés. Ainsi, dans l'affaire *Van Duyn* la CJCE a considéré que : « l'effet contraignant des directive, joint à la nécessité du bon fonctionnement du renvoi préjudiciel entraînait l'invocabilité directe <sup>56</sup>» de certaines dispositions » de la directive.

De plus, selon la CJCE, le règlement « produit des effets immédiats et comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger »<sup>57</sup>. Dans le même esprit, les décisions adressées à ces juridictions, elles engendrent des droits et des obligations au bénéfice et à la charge des particuliers. Leur applicabilité est directe.

Outre ces principes indispensables à la construction de tout ordre juridique communautaire, les textes relatifs aux juridictions communautaires organisent des voies de recours devant ces dites juridictions.

En premier lieu, on relève le recours en annulation. Les juridictions communautaires des organisations d'intégration africaines sont pour la plupart des juges de la légalité des actes communautaires. A cet effet, elles connaissent des recours formés contre les actes contraires aux règlements, aux directives et aux décisions des institutions ou organes des organisations d'intégration africaine.

Les textes relatifs aux juridictions de la CEDEAO, de l'UEMOA et de la CEMAC n'opèrent pas une distinction entre actes communautaires de portée individuelle et actes communautaires de portée générale.

Cependant, le texte de la CEMAC semble aller plus loin dans la nomenclature des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation. Il s'agit d'abord des actes des institutions communautaires et les actes des États membres pris en rapport avec le droit communautaire. Pour les premiers, l'article 23 al.3 dispose que « dans son rôle juridictionnel, la Cour connaît des recours en annulation des règlements, directives et décisions des Institutions, Organes ou Institutions Spécialisées de

---

<sup>53</sup> D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, p. 385.

<sup>54</sup> Art. 21 à 23 de *l'Additif au Traité de la CEMAC relatif au système institutionnel et juridique de la Communauté*.

<sup>55</sup> S-N.TALL, *Droit des organisations internationales africaines...*, op.cit, p. 252.

<sup>56</sup> CJCE, aff. 41/74, *Vand duyn Ivonne c/ Homme Office*, Recueil de jurisprudence de la Cour, 1974, p. 1337.

<sup>57</sup> CJCE, 14 décembre 1971, *Politi*, Aff. 43/71.

la CEMAC ». Ensuite, les actes des États pris en rapport avec le droit communautaire exigent une analyse des articles 24 et 25. Ainsi aux termes de l'article 23 al.1 « la Cour connaît, sur recours (...) de tous les cas de violation des dispositions des Traités de la CEMAC et des textes subséquents ». S'agit-il d'une violation par les institutions ou par les États membres, cette disposition n'est pas précise sur ce point. L'article 25 al. 1 précise que : « statuant en matière de contrôle de la légalité des actes juridiques de la CEMAC et d'actes s'y rapportant, la Cour prononce la nullité (...) ». Là également, la notion d'acte se rapportant au droit de la CEMAC renvoi certainement aux actes nationaux pris en rapport avec le droit communautaire. L'alinéa 2 de l'article 25 dispose que : « L'État membre (...) dont émane l'acte annulé est tenu de prendre les mesures d'exécution de l'arrêt rendu par la Cour ». A la lumière de cette disposition, la Cour de justice de la CEMAC est compétente pour connaître le recours en annulation des actes des États membres pris en rapport avec le droit communautaire.

De plus, la Cour de justice de la CEMAC a même considéré qu'elle n'est pas liée par l'énumération faite par des textes communautaires. « Attendu qu'il va sans dire que le contrôle de la légalité ne se limite pas aux actes communautaires figurant dans la nomenclature prévue aux articles 20 et suivant de l'Additif au Traité de la CEMAC relatif au système institutionnel et judiciaire de la communauté, mais s'étend à d'autres actes communautaires innommés »<sup>58</sup>.

En second lieu, il est prévu un recours en manquement. Présentée comme « une procédure dépassant de loin les règles jusqu'à présent admises en droit international classique pour assurer l'exécution des obligations des États »<sup>59</sup>, le recours en manquement est consacré par les textes des organisations d'intégration économique africaine. Le grief de manquement couvre l'ensemble du droit communautaire, primaire comme dérivé, jurisprudentiel comme conventionnel<sup>60</sup>. Son objet peut être défini comme suit : « le manquement peut être constitué autant par un comportement positif des autorités nationales (adoption et/ou application de dispositions nationales incompatibles, refus exprès, activités matérielles), que par une abstention de prendre les mesures exigées par le droit communautaire »<sup>61</sup>.

Le recours en manquement est consacrée textuellement dans l'ordre juridique des organisations d'intégration africaine. En vertu de l'article 4 du Traité révisé de 2008 en effet, la Cour de justice de la CEMAC peut « en cas de manquement par un État aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, la Cour de justice peut être saisie en vue de prononcer les sanctions dont le régime sera défini par des textes spécifiques ».

La Cour de justice de la CEDEAO est compétente pour connaître de « l'examen des manquements des États membres aux obligations qui leur incombent en vertu du Traité, des Conventions et Protocoles, des règlements, des décisions et des directives »<sup>62</sup>. Cette compétence est reconnue aux autres juridictions communautaires dans l'exercice de leur fonction contentieuse<sup>63</sup>.

En outre, l'étude de l'accès aux juridictions communautaires complète l'analyse de la construction de l'ordre juridique.

---

<sup>58</sup> CJCEMAC, 31 mars 2011, Banque Atlantique du Cameroun, COBAC, Autorité Monétaire du Cameroun et Amity Bank Cameroun PLC c/ Arrêt n°010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009, Arrêt n° 012/2011.

<sup>59</sup> J. BOULOUIS et R. M. CHEVALLIER, *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, tome 1, -ème édit., Dalloz, Paris, 1994, p. 147.

<sup>60</sup> T. ZOGBELEMOU, *Droit des organisations d'intégration économique en Afrique (CEDEAO, CEMAC, UEMOA, ZMAO)*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 263.

<sup>61</sup> M. de VILLIERS, dir, *Droit public général*, Litec, Paris, 2006, p. 180.

<sup>62</sup> CEDEAO Article 3 1. d) du Protocole de 2005

<sup>63</sup> SADC Article 17 du Règlement de procédure, CAE Article 27 du Traité, COMESA Articles 24 et 25 du Traité, UEMOA Articles 5, 6 et 7 du Protocole additionnel n°1.

## 2) *L'accès aux juridictions communautaire*

L'ouverture des conditions d'accès aux juridictions communautaires constitue un élément probant pour mesurer la crédibilité de la justice de l'intégration. A cet effet, on relève d'une part la saisine individuelle et, d'autre part, du renvoi préjudiciel.

En droit communautaire, on opère souvent une distinction entre les requérants dits privilégiés et les requérants non privilégiés. Les premiers, c'est-à-dire les États, les organes, les institutions et les institutions spécialisées, ont toujours qualité pour agir, en invoquant n'importe quel moyen d'illégalité, sans devoir démontrer leur intérêt à agir. Ils ne sont assujettis qu'à une condition de délais. Quant aux requérants privilégiés, ils sont constitués par les personnes physiques et morales. Ils peuvent agir en annulation uniquement dans des conditions impératives strictes. Ils doivent toujours démontrer leur intérêt à agir.

Les textes communautaires de la CEMAC confèrent aux États, à toute institution, organe ou institutions spécialisées et toutes personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt à agir<sup>64</sup>.

Dans le même sens, l'article 8 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de l'UEMOA prévoit, en ce concerne la Cour de justice que sur recours formé par un Etat membre, par le Conseil ou par la Commission, la Cour de justice apprécie la légalité des règlements, des directives et décisions.

Des dispositions similaires existent dans les statuts des autres juridictions communautaires.

La saisine des requérants privilégiés permet d'apprécier l'appropriation des normes communautaires par les États et les institutions communautaires.

Après ce premier niveau, il est organisé une saisine des particuliers qu'il convient de cerner.

Par ailleurs, l'effectivité des règles communautaires ne peut s'apprécier que si les particuliers se voient reconnaître le droit de saisine des juridictions communautaires. Il est vrai que cette saisine est encadrée juridiquement. Mais elle constitue l'outil qui permet de mesurer la diffusion du droit communautaire dans les États membres. Il faudrait que les normes communautaires soient connus et maîtrisés par les personnes physiques ou morales qui sont les bénéficiaires directs des politiques communautaires.

Aux termes de l'article 30 du Traité instituant la CAE, « (...) quiconque réside dans un État partenaire peut renvoyer, en vue d'une décision de la Cour, la question de la légalité d'une loi, d'un règlement, d'une directive, d'une décision ou d'une mesure d'un État partenaire ou d'une institution de la Communauté au motif que la loi, le règlement, la directive, la décision ou la mesure en cause est illicite ou transgresse les dispositions du présent Traité». L'article 26 du Traité relatif au COMESA reprend les mêmes termes : « Toute personne résidant dans un État membre peut demander à la Cour de se prononcer sur la légalité de tout acte, réglementation, directive ou décision du Conseil ou d'un État membre, si elle estime que cet acte, réglementation, directive ou décision est illégal ou constitue une violation du Traité »<sup>65</sup>.

En vertu de l'article 8 alinéa 2 du texte précité de l'UEMOA qui dispose que le recours en appréciation de la légalité est en outre, ouvert à toute personne physique ou morale, contre tout acte d'un organe de l'Union lui faisant grief. Le recours est formé dans un délai de 2 mois à compter de la

---

<sup>64</sup> Article 24 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC du 30 janvier 2009.

<sup>65</sup> Voir aussi l'article 18 du Traité instituant la SADC, il indique : « (...) The Tribunal shall have exclusive jurisdiction over all disputes between natural or legal persons and the Community. Such disputes may be referred to the Tribunal either by the natural or legal person concerned or by the competent institution or organ of the Community ».

publication de l'acte, de sa notification au requérant, ou, à défaut, du jour où celui-ci en a pris connaissance.

Il est souvent autorisé aux particuliers de saisir les juridictions internationales spécialisées en matière de protection des droits de l'homme. Toutefois, cette possibilité est conditionnée à la règle de l'épuisement des voies de recours internes. Cette règle « (...) est fondée sur le principe de subsidiarité et de complémentarité entre la justice nationale et internationale et signifie que c'est au juge national qu'il incombe au premier chef de protéger les droits fondamentaux des particuliers. En ce sens, la règle de l'épuisement des voies de recours internes respecte la démocratie et la légitimité des institutions nationales. Plus concrètement, elle suppose qu'une affaire concernant la violation d'un droit de l'homme doit passer par tous les niveaux de juridictions nationales avant de pouvoir être portée devant une cour internationale de protection des droits de l'homme »<sup>66</sup>. Plus précisément, elle s'explique « sur le principe qu'un gouvernement devrait être informé des violations des droits de l'homme afin d'avoir l'opportunité d'y remédier avant d'être appelé devant une instance internationale »<sup>67</sup>.

Les textes communautaires ont repris cette règle de l'épuisement des voies de recours internes préalablement à une action des particuliers devant le juge de l'intégration. L'article 26 du Traité instituant le COMESA dispose que « toute personne résidant dans un État membre peut demander à la Cour de se prononcer sur la légalité de tout acte, réglementation, directive, ou décision du Conseil ou d'un État membre, si elle estime que cet acte, réglementation, directive, ou décision est illégal, ou constitue une violation du (...). Étant entendu que lorsque l'affaire est relative à tout acte, réglementation, directive ou décision d'un État membre, la personne ne peut saisir la Cour en vertu du présent article, à moins qu'elle n'ait d'abord épuisé toutes les instances des cours et tribunaux nationaux de l'État ». Cette disposition existe également dans les textes institutifs d'autres organisations d'intégration africaine. C'est notamment le cas de l'article 15 du Protocole relatif à la Cour de justice de la SADC.

A la CEDEAO, l'épuisement des voies de recours internes était prévu mais l'expérience a montré qu'il devenait de plus en plus un frein à l'effectivité du droit communautaire. Ainsi a-t-on changé le dispositif afin de permettre aux particuliers de saisir directement la juridiction communautaire. A cet égard, le Protocole du 6 juillet 1991 crée la Cour de justice. Toutefois, ce texte ne confère à cette nouvelle institution judiciaire une compétence en matière de protection des droits humains. Sa compétence se limite en vertu des articles 9 et 10 du Protocole à connaître des différends dont elle est saisie, conformément aux dispositions du Traité par les États membres ou par plusieurs États et les institutions de la Communauté à l'occasion de l'interprétation ou de l'application des dispositions du traité. Cet instrument juridique se focalise sur l'intégration économique et ne s'intéresse pas aux droits de l'homme. De même, les individus ne sont pas autorisés à saisir la Cour, seuls les États peuvent agir à leur place.

Par ailleurs, la révision du Traité de la CEDEAO le 24 juillet 1993 oriente les États qui s'engagent à la « promotion et la protection des droits fondamentaux de la personne conformément aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples » (article 4g). Mais il a fallu attendre le Protocole sur la démocratie du 21 décembre 2001 pour voir l'annonce d'une « extension de la compétence de la Cour, entre autres aux violations des droits de l'homme après épuisement, sans succès, des voies de recours ».

Enfin, le droit de recours individuel, particulièrement en matière de droits de l'homme sera ouvert aux citoyens des États membres devant la Cour de justice de la CEDEAO en 2005. Le Protocole additionnel portant amendement du préambule des articles 1<sup>er</sup>, 2, 9, 22 et 30 du Protocole relatif à la Cour

---

<sup>66</sup> D. SSANOU, Thèse, op.cit, p. 384-385

<sup>67</sup> Commission africain des droits de l'homme et des peuples, Communication 25/89, 47/90, 55/91, 100/93 (regroupées), Free Legal Assistance Group, Lawyers Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah c/Zaïre., Cité par D. Sanou, Thèse, op.cit, p. 385.

de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest complétant le Protocole de la CEDEAO. Désormais, la Cour a compétence pour examiner les litiges relatifs aux droits de l'homme sur saisine des particuliers. Ainsi l'article 3 dispose : « [la] Cour est compétente pour connaître des cas de violation des droits de l'homme dans tout État membre ». Au surplus, l'article 4 introduit un nouvel article 10 dans le Protocole de la Cour de justice de la CEDEAO qui précise « peuvent saisir la Cour : [...] toute personne victime de violations des droits de l'homme ».

En second lieu, le droit communautaire prévoit le renvoi préjudiciel. Le renvoi préjudiciel s'entend d'un mécanisme permettant à un juge national confronté à une interprétation d'une norme communautaire dont le sens est ambigu de sursoir à statuer et de saisir le juge communautaire afin d'être édifié sur le sens, la portée de la norme litigieuse. Après avoir reçu la réponse du juge de l'intégration, le juge national décide définitivement de poursuivre le procès ou non à la lumière des éclairages de la juridiction communautaire.

Il a été souligné « l'utilité et la portée d'une telle procédure sont importantes dans la perspective de l'intégration. L'institution de ce mécanisme de collaboration entre les juridictions nationales et le juge de l'Union ou de la Communauté traduit, au plan judiciaire, l'imbrication recherchée des deux ordres juridiques »<sup>68</sup>.

Le droit des organisations d'intégration économique africaine instaure la procédure du renvoi préjudiciel selon des modalités différentes. Si certaines organisations ne spécifient pas les juridictions nationales dont les décisions sont susceptibles de renvoi, d'autres par contre se montrent plus claires sur cet aspect. Dans le premier groupe, on peut mentionner l'article 10 du Traité CEDEAO qui mentionne une faculté de saisine de 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 ».

En outre, l'article 34 du Traité instituant la CAE relatif aux décisions préliminaires des tribunaux nationaux s'inscrit dans la même logique : « lorsqu'une Cour ou un Tribunal quelconque d'un Etat partenaire est saisi d'une question liée à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent Traité ou à la validité des règlements, des directives, des décisions ou des mesures de la Communauté, et que ladite Cour ou ledit Tribunal estime nécessaire qu'il soit statué sur la question avant qu'il ne puisse rendre son jugement, il demande à la Cour de rendre une décision préliminaire sur la question ».

Pour l'UEMOA, la CEMAC et le COMESA, le mimétisme avec le droit communautaire européen est manifeste. Dans le cadre de l'UEMOA, il est prévu aux termes de l'article 12, paragraphe 1 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'Union que : « la Cour statue à titre préjudicielle 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 un acte du Conseil, quand une juridiction nationale ou une autorité à fonction juridictionnelle est appelée en a connaître à l'occasion d'un litige ». Le paragraphe 2 de l'article précité indique que « 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 ».

L'article 30. 1 du Traité instituant le COMESA a eu formulation assez proche, « lorsqu'une affaire est soumise à une Cour ou à un Tribunal d'un État membre sur l'application ou l'interprétation du présent Traité, ou sur la validité d'une réglementation, d'une directive ou d'une décision du Marché commun, cette Cour ou ce Tribunal, s'il estime qu'une décision est nécessaire sur cette affaire pour lui permettre de prononcer son arrêt, peut demander à la Cour de prendre une décision préliminaire sur cette affaire ».

---

<sup>68</sup> A. SALL, *La justice de l'intégration : réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, op.cit, p. 35.

Cette clarté manifestée par les textes de la CEMAC ne se retrouve pas dans le cadre de l'UEMOA. En effet, les actes adoptés par la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest et la Banque Ouest Africaine de développement soulèvent des problèmes juridiques relatifs à leur justiciabilité.

Enfin, le COMESA et la CAE accordent une place privilégiée aux États membres dans le déclenchement du recours en annulation. L'article 28 du Traité instituant la CAE dispose que : « Un État partenaire peut renvoyer, en vue d'une décision de la Cour, la question de la légalité d'une loi, d'un règlement, d'une directive, d'une décision ou d'une mesure au motif qu'il est ultra vires ou illicite ou qu'il transgresse les dispositions du présent Traité ou de toute règle juridique relative à son application ou qu'il constitue un abus ou un détournement de pouvoir. ». Pour le COMESA, l'article 24 du Traité abonde dans le même sens : « Tout État membre peut saisir la Cour pour qu'elle détermine la légalité d'un acte, d'une réglementation, d'une directive ou d'une décision du Conseil, s'il juge qu'un tel acte, une telle réglementation, directive ou décision est au-delà des pouvoirs du Conseil, illégale ou constitue une violation des dispositions du présent Traité ou de toute autre règle ou loi relative à la mise en application de ce dernier, ou qu'elle constitue un abus d'autorité ou de pouvoir ».

Au surplus, les requérants peuvent invoquer devant les juridictions communautaires en vue de fonder leurs recours l'annulation le vice de forme, l'incompétence, le détournement de pouvoir ou la violation des règles de droit résultant des traités de base ou des actes pris en application des traités communautaires.

Enfin, il faudra signaler que l'une des grandes faiblesses du droit communautaire africain réside dans l'absence du recours en carence. En clair, les juridictions communautaires des organisations d'intégration africaine n'ont pas reçu de chef de compétence portant sur des recours en carence. Dans le droit communautaire européen, le recours en carence est prévu par l'article 265 TFUE (ex-article 232 TCE). Il a pour objet de faire constater l'illégalité d'une inaction du Parlement européen, du Conseil européen, du Conseil de l'UE, de la Commission ou de la Banque centrale européenne. Il est le pendant du recours en annulation, la Cour de justice de l'UE ayant été jusqu'à entrevoir « l'expression d'une seule et même voie de droit ».

L'absence expresse de ce type de recours dans le droit de l'intégration africain pourrait constituer un frein à la mise en cause de l'action ou de l'inaction des institutions et organes communautaires.

En dernière instance, on ne peut effectuer une étude sur l'ordre juridique des organisations d'intégration en passant sous silence la fonction consultative de ces instances. Pour un fonctionnement harmonieux et efficace de l'ordre juridique communautaire, il a été prévu une fonction consultative exercée par les Cours de justice de l'intégration. Celle-ci trouve son fondement dans les textes fondateurs et les actes additionnels des organisations d'intégration et des Cours de justice de l'intégration. Par exemple, en ce qui concerne l'UEMOA, l'article 27 des statuts de la Cour de justice et 15-7<sup>e</sup> alinéa 3 du règlement de procédure que « lorsqu'elle est saisie par la Commission, le Conseil des ministres, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, ou un État membre, la Cour peut émettre un avis sur toute difficulté rencontrée dans l'application ou l'interprétation des actes relevant du droit communautaire.

Cette fonction est reconnue par les textes qui organisent les juridictions de la CEMAC<sup>69</sup>, de la CEDEAO, de l'UEMOA, de la CAE, etc.

---

<sup>69</sup> Article 21 de l'Additif du Traité de la CEMAC relatif au système institutionnel et juridique de la Communauté. Voir aussi Article 6 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC du 5 juillet 1996 : « Dans son rôle consultatif, la Cour de Justice émet des avis sur la conformité aux normes juridiques de la C.E.M.A.C. des Actes juridiques ou des projets d'Actes initiés par un État membre ou un organe de la C.E.M.A.C. dans les matières relevant du domaine des Traités. Elle est consultée à cet effet par l'État membre ou l'Organe de la C.E.M.A.C. qui en est l'initiateur. »

Mais il faudra au préalable rappeler la nomenclature des actes communautaires. A cet égard on distingue les actes obligatoires et directement applicables dans tout État membre que sont les règlements, ou aux personnes concernées que sont les décisions et les actes obligatoires quant à leur finalité que sont les directives.

A côté de ces actes obligatoires, il y a les actes non obligatoires notamment, les avis et les recommandations. L'expérience des juridictions communautaires africaines révèle un faible recours à la fonction consultative. Des juridictions comme celles de la CEDEAO et de l'UEMOA ont rendu respectivement 1 avis contre 11 jusqu'en 2009.

En réalité, cette compétence n'est pas privilégiée par les États membres. C'est seulement la Commission qui use de cette possibilité. Dans l'avis sollicité par le Mali par l'intermédiaire de la Commission, il a été relevé que l'État malien pouvait exercer directement cette compétence sans passer par la Commission<sup>70</sup>. Ce qui montre une méconnaissance des procédures de saisine du juge communautaire par l'État. Cette affaire était relative à l'introduction dans l'ordre juridique malien de la directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 du Conseil des Ministres de l'UEMOA portant sur la mise en œuvre d'une Cour des Comptes autonome au plus tard le 31 décembre 2002<sup>71</sup>.

Pourtant cette fonction consultative aurait pu être l'occasion pour les juges de l'intégration de formuler une véritable politique jurisprudentielle. C'est ainsi que cette fonction consultative : « constitue en effet, en dépit du caractère en principe facultatif de l'avis qui en découle, un extraordinaire moyen d'affirmation d'une autorité judiciaire, un biais par lequel une juridiction se pose en garant du sens de la règle et de son unité d'application. Ce qu'une Cour ne peut pas toujours articuler dans une décision contentieuse- ou, conformément aux règles du droit processuel et du principe dispositif notamment, le litige est la cause des parties- elle peut le dire dans une procédure consultative, dans laquelle elle est moins « enfermée », moins « tenue » par les données de l'affaire. La procédure consultative... se prête davantage aux digressions dissertatives et aux incises qui closent les controverses »<sup>72</sup>.

Outre la construction, le contrôle de l'ordre juridique communautaire constitue le second aspect de l'encadrement juridique.

## **B) Le contrôle de l'ordre juridique communautaire**

Le juge communautaire contrôle l'application uniforme du droit de l'intégration. Cette condition est essentielle pour la réussite de tout processus de construction communautaire. Mais, l'organisation interne des juridictions communautaires et les garanties statutaires permettent aux juges de l'intégration d'exercer la mission de contrôle.

Ainsi, il conviendra d'étudier l'organe chargé du contrôle (1) et le contrôle juridictionnel des garanties statutaires (2).

### *1) L'organe chargé de la justice de l'intégration*

Les juridictions des organisations d'intégration africaines sont structurées d'une manière relativement différente. Elles ont des compositions qui varient entre 5 et 12 membres. Ils sont souvent recrutés parmi les avocats et les professeurs de droit ayant au moins une quinzaine d'année d'expérience professionnelle. Il est souvent exigé des magistrats une expérience professionnelle dans les plus hautes

---

<sup>70</sup> A. SALL, *La justice de l'intégration...*, *op.cit.*

<sup>71</sup> Avis n°2/2003 du 20 juin 2003.

<sup>72</sup> A. SALL, *La justice de l'intégration...*, *op.cit.*, p. 39.

fonctions juridictionnelles. De même, partout, les juges doivent être de bonne moralité et présenter des garanties d'indépendance et d'intégrité. Ainsi la CEMAC est composée de 12 juges avec un 13<sup>ème</sup> suppléant. Ils sont nommés par Acte additionnel de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement pour un mandat de 6 ans renouvelable une seule fois par tiers tous les 3 ans. Cette juridiction est marquée par l'absence d'avocat général. Elle est dirigée par l'un de ceux-ci élu par ses pairs et qui a le titre de Premier Président. Ce dernier est assisté de deux autres juges élus Présidents de Chambres, la Cour en compte deux. Cette rédaction de l'article 9 de la Convention relative à la Cour ne semble pas claire. Car, est-ce la Cour ou au contraire chacune des Chambres qu'elle comporte qui se compose de 13 juges. Si cette ambiguïté est dissipée par les articles 12 et 27, une nouvelle incertitude réapparaît. « En effet, il résulte de ces deux articles que la Chambre des Comptes disposent respectivement de six juges et de six personnalités présentés par les Etats et nommés par la Conférence des Chefs d'Etat pour un mandat de six ans renouvelable une seule fois. Autrement dit, les deux Chambres se composent ensemble de 12 juges, alors que la Cour est, comme on l'a vu est composée de 13 juges. Un des juges se perd donc en chemin sauf à penser que le Premier Président ne faisait pas partie d'aucune des deux Chambres n'a pas été pris dans la répartition opérée par les articles 12 et 27»<sup>73</sup>.

A l'UEMOA, la Cour de justice est composée de 8 juges désignés chacun par un État, deux avocats généraux nommés par les juges. Les juges sont nommés par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement pour un mandat de 6 ans.

A la COMESA se sont 12 juges qui sont nommés, 10 à la SADC. Enfin, la Cour de justice de la CAE est composée de 6 juges dont 2 par États membres nommés par le Conseil des Ministres. Les postulants doivent être des juges ayant occupé les plus hautes fonctions judiciaires

dans leurs pays ou des juristes affirmés. Il est remarqué une absence d'avocats généraux, mais la présence d'un greffier est prévue.

La CEDEAO dispose d'un système de nomination assez original. En effet, elle est composée de 7 juges nommés par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement. Les postulants doivent être de haute valeur morale, ressortissants des États membres, possédant les qualifications requises pour occuper des fonctions juridictionnelles à la Cour Suprême ou dans une juridiction de même rang, ou qui sont des juristes de compétence notoire en matière de droit international, notamment en droit communautaire ou droit d'intégration régionale. En outre, les candidats aux fonctions de juges à la Cour de justice devront avoir totalisé au moins vingt (20). Les juges sont sélectionnés par le Conseil Judiciaire de la Communauté composé des Présidents des Cours suprêmes nationales des États membres.

Enfin, il y a lieu de rappeler qu'avant leur prise de fonction, les statuts de ces juridictions communautaires prévoient sensiblement le serment que les juges doivent prêter avant leur entrée en fonction : « *Je jure d'exercer mes fonctions de membre de la Cour honorablement, fidèlement, impartialement* ».

A la vérité, la nomination des juges des juridictions communautaires réserve une place prépondérante aux organes exécutifs. Tantôt c'est la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, tantôt c'est le Conseil des Ministres qui intervient en dernière instance dans la nomination des juges. Cette mesure pourrait laisser croire à une dépendance des juridictions de l'intégration à l'égard des instances politiques. Mais les juges bénéficient de protections statutaires destinées à les mettre à l'abri de toute pression extérieure de nature à influencer leur décision.

---

<sup>73</sup> M. KAMTO, Les Cours de justice des Communautés et organisations d'intégration économique africaines », *op.cit.*, p. 118.

Par ailleurs, le fonctionnement interne des juridictions communautaires laissent apparaître des similitudes. On relève des formations en sessions convoqués par le Président de Cour. Le Greffe s'occupe en permanence de la tenue des registres.

A la CEDEAO, les sessions de la Cour sont convoquées par le Président qui en fixe également la date et la durée. La Cour se réunit en formation complète. Il y a une obligation de présence à toutes les sessions qui pèse sur tous les membres de la Cours sauf empêchement dûment expliqué à l'Autorité ou au Président selon les cas. Toutefois, la Cour peut continuer à siéger en cas d'indisponibilité d'un de ses membres, à condition que les parties l'acceptent.

Le Président doit adresser aux parties une convocation à comparaître devant la Cour. Il arrête le rôle et préside les audiences. Les audiences sont publiques. La Cour peut siéger à huit clos à la demande de l'une des parties. De même, la Cour de justice de la CEDEAO peut se déplacer pour aller siéger dans un autre État membre si les circonstances l'exigent. C'est notamment le cas lors de l'affaire *Dame Mani Karau*.

Dans le même ordre d'idées, les textes relatifs aux organes juridictionnels de l'UEMOA précisent que le siège de la Cour est fixé à Ouagadougou au Burkina Faso. Toutefois, en cas de nécessité impérieuse, la Cour peut siéger et exercer ses fonctions en tout lieu du territoire de ce pays ou dans celui d'un autre État membre de l'UEMOA.

La Cour de justice de l'UEMOA exerce ses fonctions en quatre formations différentes dont deux seulement exercent des fonctions contentieuses : l'Assemblée plénière, la Chambre du Conseil, cependant que sous une troisième formation, l'Assemblée générale consultative exerce une fonction consultative, et sous une quatrième, l'Assemblée Intérieure agit comme une instance délibérative.

Le Règlement de procédure précise que le Président de la Cour met à la disposition du Greffier le personnel et les moyens matériels nécessaires au fonctionnement de la Cour. Ce personnel, fonctionnaires et autres agents attachés à la Cour relèvent du Greffier et sont placés sous l'autorité du Président de la Cour.

Institution permanente, la Cour de justice de la CEMAC exerce ses fonctions en formation plénière. Elle peut également siéger en formation de trois membres. Les audiences sont publiques.

L'organisation de la Cour laisse apparaître un Greffe dirigé par un Greffier en chef et assisté de plusieurs greffiers<sup>74</sup>. Ceux-ci assistent les juges dans leurs fonctions juridictionnelles. Le Greffier en chef est nommé par les ressortissants des pays membres et il prête serment avant sa prise de fonction. Il travaille sous l'autorité du Président de la Cour ; il est chargé de la réception, de la transmission, des significations ainsi que de la conservation des documents. Il a la responsabilité des archives, prend soin des publications et garde les sceaux. Il assure l'administration de la Cour<sup>75</sup>.

Enfin, il faudra exposer des garanties du statut du juge pour parachever l'analyse de l'organe judiciaire.

## 2) *Le contrôle juridictionnel des garanties statutaires*

L'indépendance de la justice est le socle sur lequel repose tout ordre juridique. Elle consacre l'inamovibilité des juges et les met à l'abri de toute pression de nature à altérer la qualité de leur travail. Mais, comme le fait remarquer Gilbert Guillaume, « la justice nationale, comme la justice internationale, ne saurait remplir efficacement ses fonctions que si elle jouit de l'indépendance nécessaire et bénéficie de ce

---

<sup>74</sup> Article 14 de la Convention régissant la CJ CEMAC.

<sup>75</sup> Article 16 de la Convention régissant la CJ CEMAC.

fait de la confiance des justiciables »<sup>76</sup>. Et le même auteur d'ajouter que « cette indépendance (...) doit aussi régner dans les esprits et dans les cœurs et le juge doit constamment veiller à écarter les préjugés et à bannir les passions »<sup>77</sup>.

Ces considérations sont également valables pour le juge de l'intégration en Afrique. Le système judiciaire est dans la plupart des cas à ses balbutiements, il lui faudra affiner ses principes, rendre des décisions de nature à donner au droit communautaire ses lettres de noblesse. Dans ce cadre, il doit compter sur des juges dont le statut garantit l'indépendance et organise son accessibilité.

La protection statutaire du juge de l'intégration s'observe par le biais de son indépendance assurée et de la consécration de son inamovibilité.

En plus de la garantie de son indépendance, l'inamovibilité du juge de l'intégration est assurée. Le principe de l'inamovibilité renvoie à l'idée selon laquelle les juges ne peuvent être révoqués ni déplacés sans leur consentement. Autrement dit que tout membre de la Cour de justice des organisations d'intégration exerce son mandat jusqu'au terme normal de son mandat. Il ne saurait par conséquent être démis, sauf ci, de l'avis unanime de la Cour il a cessé de remplir ses fonctions pour toute autre cause de caractère temporaire. Il signifie aussi l'impossibilité de dissolution d'une juridiction. Ce principe vise à éviter la mise en cause de la stabilité de la juridiction et ainsi de fragiliser l'institution judiciaire.

Il est reconnu par plusieurs textes régissant le fonctionnement des juridictions des organisations d'intégration. Par exemple à la Cour de justice de l'UEMOA, « un membre de la Cour ne peut être relevé de ses fonctions, ni déclaré déchu de ses droits à traitements, indemnités, pensions que si en Assemblée générale, la Cour constate qu'il ne répond plus aux conditions requises ou ne satisfait plus aux obligations découlant de sa charge. L'intéressé est entendu en ses explications écrites ou orales mais ne participe pas aux délibérations »<sup>78</sup>.

A la CEMAC, il est précisé que « les privilèges et immunités accordés au personnel de la Communauté sont applicables aux membres de la Cour et au Greffiers [...] En cas de levée de l'immunité, si une action pénale est engagée contre un membre de la Cour, celui-ci n'est justiciable, dans chacun des États membres, que l'instance compétente pour juger les magistrats appartenant à la plus haute juridiction nationale »<sup>79</sup>.

A l'épreuve des faits, l'attitude de défiance de la Conférence des Chefs de l'État et de gouvernement de l'UEMOA de passer outre l'annulation de la révocation du Commissaire Yaï est révélatrice de la conception de l'autonomie ou de l'indépendance des organes communautaires.

En effet, Le Commissaire Ivoirien Eugène Yaï a fait d'une révocation par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement. Cet organe a procédé à son remplacement. Estimant que la décision de l'organe politique suprême est illégale, il intente un recours en appréciation de la légalité de l'acte additionnel n°06/2004 le révoquant. Dans l'attente de la décision de la CJ UEMOA, un sursis à exécution de la nomination du nouveau commissaire Jérôme Bro Grébé ivoirien a été prononcé. Pour défendre la position de la Conférence des Chefs d'État devant la Cour de justice, le conseiller juridique de l'UEMOA a soutenu que les actes additionnels du traité de l'UEMOA sont inattaquables et relèvent du pouvoir discrétionnaire des chefs d'État. Selon lui, la révocation du commissaire ivoirien Eugène Yaï est bien

---

<sup>76</sup> « De l'indépendance des membres de la Cour internationale de justice », *Boutros Boutros Ghali, Amicorum Liber, Paix, Développement, Démocratie, Bruxelles*, Bruylant, 1998, T. 1, pp. 4475-487. Reproduit in G. GUILLAUME, *La Cour internationale de justice à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. Le regard d'un juge*, Paris, Pedone, 2003, p. 1.

<sup>77</sup> Ibidem, p. 1.

<sup>78</sup> Article 12 Acte additionnel n°10/96 portant statut de la Cour de justice de l'UEMOA.

<sup>79</sup> Article 9 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

justifiée par son incapacité professionnelle. Et la Cour doit se déclarer incompétente. Ce que la Cour a refusé. La Conférence des Chefs d'État et de gouvernement a pris sa décision de nomination d'un nouveau commissaire en violation de l'article 30, alinéa 3 du Traité qui institue une procédure stricte de constatation de l'incapacité d'un commissaire pour faute lourde ou incapacité : « la révocation est prononcée par la Cour de justice à la demande du Conseil (des Ministres), pour sanctionner la méconnaissance des devoirs liés à l'exercice des fonctions de membre de la Commission ».

Cette décision la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement contre un Commissaire semble être prémonitoire. Récemment, la Cour de justice de l'UEMOA a fait encore les frais de sa résistance à l'organe politique suprême. Elle n'a pas hésité à révoquer 6 des 8 juges de la Cour de justice de l'UEMOA. En effet, depuis presque deux ans, ces juges refusaient de participer aux audiences présidées par le président de la Cour, Daniel Lopes Ferreira, au motif qu'ils l'ont destitué pour désigner le Malien Ousmane Diakhité, un des leurs. A la suite d'un rapport en leur défaveur, rédigé par quatre présidents de Cour suprême issus des pays membres de l'UEMOA, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement a remercié ces juges et en a nommé d'autres.

Outre l'indépendance et l'inamovibilité des juges communautaires, l'accessibilité des juridictions de l'intégration et l'examen de l'organisation et du fonctionnement des juridictions d'intégration renseignent sur les autorités de saisine et la saisine des particuliers. Ces différents aspects relatifs au statut du juge de l'intégration montrent les garanties existentielles nécessaires à son action pour assurer l'effectivité du droit communautaire. Ainsi la consistance de l'ordre juridique communautaire représente le second volet de l'étude.

## **II) La consistance de l'ordre juridique des organisations d'intégration africaine**

Le droit de l'intégration peut sembler à première vue vague et imprécis sous certains aspects. Il revient ainsi aux juges de l'intégration par ses décisions de donner une signification plus précise à ce corps de règles. Les interventions des juridictions communautaires assurent la consistance de l'ordre juridique des organisations d'intégration africaine.

En dépit des critiques formulées ici ou là sur la justice de l'intégration, force est de reconnaître que le juge communautaire a rendu une jurisprudence laborieuse dans certains domaines et hésitante dans d'autres. Mais elle connaît des limites qui fragilisent son effectivité.

### ***A) Une jurisprudence contrastée***

L'office du juge de l'intégration laisse apparaître un caractère contrasté. En effet, les juges s'évertuent à rendre des décisions audacieuses dans le cadre de la protection des droits de l'homme. Toutefois, la jurisprudence communautaire est hésitante dans d'autres domaines.

#### *1) Une jurisprudence laborieuse en matière de protection des droits de l'homme*

Les Cours de justice de l'intégration interviennent progressivement en matière de protection des droits de l'homme. Deux remarques s'imposent. La première est relative au fait que cette intervention complète celle de la Commission africaine des droits de l'homme<sup>80</sup>. Les difficultés rencontrées par les

---

<sup>80</sup> I. MAIKASSOU RACHIDATOU, *La Commission africaine des droits de l'homme et des Peuples*, Paris, Karthala, 2013, 516 p.

plaideurs au niveau continental sont résorbées au plan régional qui est le niveau le plus proche du citoyen communautaire et ses préoccupations.

La deuxième remarque porte sur la reconnaissance aux particuliers d'un droit de recours individuel (parfois après épuisement des voies de recours). Dans ce cadre, le domaine du marché commun qui met en jeu les libertés de circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux est propice au respect des droits de l'homme.

Ainsi, le traité instituant la CEMAC, les Etats membres « réaffirment leur attachement aux principes de liberté, de démocratie et de respect des droits fondamentaux des personnes et de l'Etat de droit ».

En matière de protection des droits de l'homme, le juge de l'intégration a rendu des décisions importantes. En l'absence d'une déclaration des droits de l'homme au niveau sous régional, la Cour de justice de la CEDEAO se base sur les instruments juridiques internationaux adoptés sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies. En effet, la Cour fait référence à la Déclaration Universelle des droits de l'homme (DUDH) du 10 décembre 1948 ainsi qu'au Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) et au Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) adopté le 19 décembre 1966. Ces différents textes ont tous été ratifiés par l'ensemble des pays membres de la CEDEAO<sup>81</sup>.

De même, la Cour de justice de la CEDEAO vise également la Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples ainsi que des décisions d'autres juridictions spécialisées dans la protection des droits de l'homme notamment la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Elle a reconnu la violation de la liberté d'aller et de venir dans l'affaire Simone Gbagbo<sup>82</sup>, a sanctionné des pratiques d'esclavage<sup>83</sup>. Dans le même ordre d'idées, la Cour de justice de la CEDEAO a sanctionné la Gambie pour détention arbitraire<sup>84</sup>.

Par contre, la juridiction communautaire adopte parfois une attitude de sel-restreint. La Cour de la CEDEAO se déclare incompétente pour connaître des décisions des instances juridictionnelles nationales ni même de les réformer. Cette position est celle adoptée par certaines juridictions<sup>85</sup>.

Dans la même mouvance, le Tribunal de la SADC a fait droit à la demande de 78 fermiers blancs qui avaient porté plainte contre le gouvernement Zimbabwéen pour les avoir expulsé et expropriés des terres dont qu'ils détenaient légalement les titres de propriétés. Dans un arrêt du 28 décembre 2008, le Tribunal donne droit en condamnant l'Etat du Zimbabwe pour avoir mis en place une réforme agraire fondée sur la discrimination raciale et pour avoir privé les demandeurs de leur droit de jouir paisiblement de leurs droits de propriété<sup>86</sup>.

Dans la même lancée, la Cour de justice de la CAE a rendu plusieurs décisions en matière de protection des droits de l'homme<sup>87</sup>. Saisi par un avocat kenyan expulsé dès son arrivée en Ouganda alors qu'il faisait partie d'une délégation de la Commission internationale des juristes, la Cour de justice de la

---

<sup>81</sup> M. NDIAYE, *La protection des droits de l'homme par la Cour de justice de la CEDEAO*, Mémoire Master 2 Interdisciplinaires dynamiques africaines, Université Montesquieu Bordeaux 4, 2014, p. 22.

<sup>82</sup> Cour CEDEAO, arrêt N° ECW/CCJ/JUD/03/13, Simone Ehivet et Michel Gbagbo C/ Etat de Côte d'Ivoire.

<sup>83</sup> Cour CEDEAO, arrêt ECW/CCJ/JUD/06/08, Dame Koraou c/ République du Niger.

<sup>84</sup> CJCEAO, arrêt ECW/CCJ/JUD/3/08 du 05 juin 2008, Chief Ebrimah Manneh/ République de Gambie.

<sup>85</sup> Cour CEDEAO, arrêt ECW /CCJ/APP/03/07, affaire Moussa Léo Keïta c/République du Mali.

<sup>86</sup> Arrêt 28 novembre 2008.

<sup>87</sup> Pour une analyse détaillée de cette jurisprudence, voir S-N. TALL, *Droit des organisations internationales africaines*, op.cit, pp. 414-418.

CAE a conclu à la violation par l'Ouganda de ses engagements internationaux en vertu de l'article 104 du Traité CAE et de l'article 7 du Protocole du Marché commun de l'Afrique de l'Est sur la libre circulation des personnes du 20 novembre 1999, même s'il contient des clauses de sauvegarde en matière d'ordre public, la sécurité publique et la santé publique<sup>88</sup>.

Si la protection communautaire des droits de l'homme devient progressivement une réalité, le juge de l'intégration économique participe à l'échafaudage d'un système embryonnaire sous régional de protection des droits de l'homme. De même, il s'oriente vers la protection de l'ordre institutionnel et dans d'autres domaines.

Toutefois, le juge communautaire semble hésiter dans d'autres domaines.

## 2) Une jurisprudence hésitante dans d'autres domaines

La Cour de justice de l'UEMOA a eu à reconnaître l'exclusivité de la compétence à la suite d'un raisonnement ingénieux qui mérite d'être restitué. Amené à répondre à la question de savoir si l'UEMOA disposait d'une compétence exclusive dans les trois domaines couverts par le Traité en matière de concurrence (entente, abus de position dominante et aides d'Etat), le juge communautaire répond par l'affirmative. Il articule son argumentaire sur celui du droit communautaire européen pour mieux faire ressortir les particularités du Traité de l'UEMOA dans le domaine de la concurrence : « *L'interdiction faite selon ce traité diffère fondamentalement de celle édictée par le Traité de Rome en ce sens qu'en l'espèce, il suffit que les accords, associations ou pratiques concernées ou l'abus de position dominante aient pour but ou pour effet de restreindre le jeu de la concurrence à l'intérieur de l'Union, autrement dit, du Marché Commun dans ses limites géographiques et peu importe qu'ils affectent ou pas les échanges entre les Etats pour que le Droit communautaire s'applique. Le seul fait de restreindre la concurrence à l'intérieur de l'Union et quel que soit le marché en cause et ses limites, constitue selon le Traité UEMOA, une infraction communautaire au droit de la concurrence [...] Le contexte conceptuel de ce droit vient renforcer l'option non équivoque des rédacteurs du Traité de Dakar, qui ont entendu manifestement se détacher de la conception de la double barrière adoptée par le droit européen* »<sup>89</sup>.

En outre, il a été reproché au juge communautaire son autolimitation<sup>90</sup>. Cette attitude freine l'enrichissement de la jurisprudence communautaire. En refusant de se prononcer sur des conflits institutionnels par exemple, le juge de l'intégration ne profite de cette opportunité pour construire un raisonnement juridique appréciable et asseoir les contours de sa jurisprudence qui aurait permis de dire le contenu des compétences réelles des institutions et organes des organisations d'intégration africaines.

Très souvent, c'est dans le contentieux de licenciement du personnel que la Cour adopte une attitude de self-restraint visant à ne pas froisser les organes politiques. Dans une première affaire, la Cour de Justice de la UEMOA a estimé que : « la Cour ne saurait exercer un contrôle sur l'appréciation faite par une autorité administrative d'un organe de l'Union sur l'état de service d'un agent »<sup>91</sup>.

Toujours, la même juridiction l'UEMOA, saisi d'une demande d'avis complémentaire par le Président de la Commission, au sujet de la délégation de signature consentie par celui-ci à son Directeur de Cabinet. Il était demandé à la Cour quelle précaution juridique prendre pour consentir à des délégations de pouvoir et de signature aux membres de la Commission, à des Présidents d'organes et à des fonctionnaires et agents de l'Union. La Cour invoque les risques d'ingérence dans le fonctionnement de la Commission

<sup>88</sup> Affaire Sam Mukuara Mohochi c. l'Attorney Général de la République d'Ouganda, 1ère instance Requête, 05/2011, arrêt du 17 mai 2011.

<sup>89</sup> Cour de Justice (UEMOA), *Demande d'avis de la Commission de l'UEMOA relative à l'interprétation des articles 88, 89 et 90 du Traité relatif aux règles de concurrence dans l'Union*, Avis 003/2000 du 27 juin 2000.

<sup>90</sup> A. SALL, *La justice de l'intégration...*, op. cit, p. 64-72.

<sup>91</sup> CJUEMOA, Mr. Kossi Mawuli Agokla et Commission de l'UEMOA, 18 décembre 2002.

pour refuser de statuer. Selon elle, les précautions juridiques dont il est question relèvent de la catégorie des « actes préparatoires » et touchent l'organisation et le fonctionnement interne de la Commission.

Ces mêmes critiques peuvent être formulées à l'encontre du juge de la CEDEAO qui s'est servi de l'accomplissement d'un préalable fixé par les textes notamment, la recherche d'une « solution amiable » pour ne pas vider l'affaire. Saisi par le Président du Parlement de la CEDEAO pour l'appréciation d'un règlement adopté par le Conseil des Ministres et qui portait sur l'organisation et le fonctionnement du service, a estimé que le requérant doit d'abord, en vertu de l'article 76 alinéa 1<sup>er</sup>, procéder à un règlement préalable entre les parties.

Dans l'affaire James Katabazi et autres c. le Secrétaire général de la Communauté de l'Afrique de l'Est et l'Attorney Général, arrêt du 1<sup>er</sup> novembre 2007, la Cour de justice a déclaré : « Nous décidons par conséquent que l'intervention des forces de sécurité ougandaises armées a empêché l'exécution d'une décision régulière de justice et a violé le principe de l'État de droit et par voie de conséquence, le Traité. Respecter les décisions de justice constitue la pierre angulaire de l'indépendance du judiciaire qui est l'un des principes fondateurs de l'État de droit ».

Si la jurisprudence communautaire semble contraster tant par ses audaces et ses hésitations, elle rencontre toutefois des difficultés pour être effective.

## **B) *Une effectivité relative***

Il convient d'étudier successivement l'encadrement juridique de l'exécution des décisions du juge communautaire (1) et la fragilité des décisions liée au refus d'exécution (2).

### *1) Le cadre juridique de l'exécution des décisions juridictionnelles*

L'examen des textes relatifs aux juridictions communautaires africaines montre l'existence de dispositions éparées tantôt précises tantôt vagues relatives à l'exécution des actes juridictionnels. Il est à rappeler que la force obligatoire de ces actes diffère. Les recommandations et les avis ne sont pas contraignants. Les développements insisteront uniquement les actes susceptibles de soulever des problèmes d'exécution.

L'article 19 alinéa 2 du Protocole de la CEDEAO relatif à la Cour de Justice prévoit que les décisions de la Cour sont lues en séance publique et doivent être motivées. Elles sont, sous réserve des dispositions du présent protocole relatives à la révision, immédiatement exécutoires et ne sont pas susceptibles d'appel.

La Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC dispose que ses décisions ont l'autorité de la chose jugée et force exécutoire<sup>92</sup>. Lorsque la Cour de justice de la CEMAC statue en matière de contrôle de légalité des actes juridiques de la CEMAC et d'actes s'y rapportant, elle prononce la nullité totale ou partielle des actes entachés de vice de forme, d'incompétence, de détournement de pouvoir de violation du Traité et des textes subséquents de la CEMAC et des actes pris en application de ceux-ci.

Dans ce cadre, l'Etat membre, l'institution, l'Organe ou l'Institution spécialisée dont émane l'acte annulé est tenu de prendre des mesures que comporte l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour. Celle-ci a la faculté d'indiquer les effets des actes annulés qui doivent être considérés comme définitifs et de prononcer une astreinte.

---

<sup>92</sup> Article 30 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC signé à Libreville le 30 janvier 2009.

En ce qui concerne l'UEMOA, le Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA prévoit que les décisions de la Cour ont « force exécutoire »<sup>93</sup>. Dans la même veine, le Protocole A/P1/7/91 relatif à la Cour de justice de la CEDEAO, il indique que les arrêts de la Cour sont, sous réserve des dispositions relatives à la révision, « immédiatement exécutoires et ne sont pas susceptibles d'appel »<sup>94</sup>; l'article 31. 1 du Traité instituant le COMESA utilise des termes différents en énonçant que tout arrêt rendu par la Cour est « final et sans appel »<sup>95</sup>.

De ces dispositions, il résulte un cadre juridique consacré à l'exécution des décisions juridictionnelles.

Au plan juridique, les mécanismes mis en place pour assurer l'exécution des décisions des juridictions communautaires n'ont pas les mêmes effets. Il s'agit de vaincre les réactions hostiles des institutions et des organes destinataires des décisions des juridictions communautaires en cas d'inexécution.

Pour la CEMAC, il est prévu que, lorsque la Chambre judiciaire prononce la non-conformité au droit communautaire des actes entachés de vice de forme, d'incompétence, de détournement de pouvoir ou de violation des règles de droit découlant de la Convention ou pris en application de celle-ci. De même, l'État membre ou l'organe dont l'acte a été jugé non conforme au droit communautaire est tenu de prendre les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt de la Chambre judiciaire, et, en cas de refus de se conformer, tout État membre ou tout organe de la CEMAC en saisit la Conférence des Chefs d'État<sup>96</sup>.

Le système mis en place par les textes de la CEMAC semble plus ambitieux et plus audacieux dans les moyens pouvant être mobilisés au plan juridique pour assurer l'exécution des décisions de la juridiction communautaire de la CEMAC. En revanche, celle de l'UEMOA semble être en retrait par rapport au progrès réalisé par son homologue d'Afrique centrale. En vertu de l'article 6 du Protocole additionnel n°1 précité, « si la Cour de justice constate qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du Traité de l'Union, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt. » ; l'article 10 quant à lui impose des obligations aux Institutions communautaires : « l'organe de l'Union dont émane l'acte annulé est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice. Celle-ci a la faculté d'indiquer les effets des actes annulés qui doivent être considérés comme définitifs ».

## 2) Une effectivité fragilisée

L'exécution des décisions rendues par les juridictions internationales est exposée à des risques. C'est celui du refus des États de se plier à la chose jugée par la Cour internationale de justice. C'est la raison pour laquelle plusieurs mécanismes sont mis en place pour éviter une telle situation ou si elle arrive de déployer des moyens diplomatiques pour faire plier l'État récalcitrant. Dès lors, la situation reste sensiblement la même quand il faudra assurer l'exécution des décisions communautaires. Les juridictions comptent beaucoup sur la bienveillance des États membres. De plus, les organes politiques sont parfois sollicités pour résoudre les difficultés d'application des décisions juridictionnelles.

---

<sup>93</sup> Article 20 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.

<sup>94</sup> Article 19.2 du Protocole additionnel A/P1/7/91 relatif à la Cour de justice de la CEDEAO.

<sup>95</sup> L'article 35 du Traité instituant la CAE.

<sup>96</sup> Voir les articles 15 et 16 de la Convention relative à la Cour de justice de la CEMAC.

En règle générale, les textes régissant les Cours de justice de l'intégration affirment solennellement l'autorité de la chose jugée et force exécutoire. Ainsi, l'article 31. 1 du Traité instituant le COMESA énonce que tout arrêt rendu par la Cour est « final et sans appel ». De plus, le Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA prévoit quant à lui que les décisions de la Cour ont « force exécutoire ». Pour la Cour de justice de la CEDEAO, le Protocole mentionne que sous réserve des dispositions relatives à la révision, « immédiatement exécutoires et ne sont pas susceptibles d'appel ».

Les textes communautaires relatifs à l'exécution des décisions des institutions communautaires ne proposent pas des solutions uniformes. Aux termes de l'article 15 de la Convention régissant la Cour de Justice de la CEMAC, lorsque la Chambre judiciaire prononce la non-conformité au droit communautaire des actes entachés de vice de forme, d'incompétence, de détournement de pouvoir ou de violation des règles de droit découlant de la Convention ou pris en application de celle-ci, l'État membre ou l'organe dont l'acte a été jugé non conforme au droit communautaire est tenu de prendre les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt de la Chambre judiciaire, et, en cas de refus de se conformer, tout État membre ou tout organe de la CEMAC en saisit la Conférence des Chefs d'État<sup>97</sup>.

Ainsi, l'article 6 du Protocole additionnel n°1 de l'UEMOA prévoit que « si la Cour de justice constate qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du Traité de l'Union, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt. » De même, l'article 10 impose des obligations aux Institutions communautaires. A cet effet « l'organe de l'Union dont émane l'acte annulé est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice. Celle-ci a la faculté d'indiquer les effets des actes annulés qui doivent être considérés comme définitifs ».

Pour la Cour de Justice de la CEDEAO l'article 22, alinéa 3 du Protocole A/P1/7/91 relatif à la Cour de Justice de la CEDEAO, les États membres et les institutions de la communauté ont l'obligation de prendre immédiatement toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des arrêts rendus par la Cour.

Cette reconnaissance juridique de la nécessité d'exécuter les décisions des juridictions communautaires est souvent méconnue dans la pratique. Il se développe parfois des situations qui altèrent fortement l'effectivité des décisions juridictionnelles.

Ainsi est-il nécessaire d'analyser les manifestations de l'inexécution des décisions du juge de l'intégration. La prolifération des juridictions internationales et la multiplication des sites d'intervention des juridictions communautaires ne manquent d'impacter négativement dans sur les rapports entre les différents juges engagés dans la résolution des conflits mettant en cause leurs propres compétences. En clair, les décisions rendues par les juges communautaires sont souvent exposées à la réticence des juridictions nationales ou même des autorités politiques. Celles-ci peuvent s'opposer à leur mise en œuvre. Ainsi, les exemples foisonnent dans ce domaine. Dans l'affaire Karime Wade et autres, avant même la décision de la Cour de justice de la CEDEAO, Madame le Ministre Aminata Touré avait considéré que « les autorités sénégalaises ne se conformeraient pas à la décision de justice qui n'allait pas dans le sens souhaité par le Gouvernement ». Dès lors, la décision du juge communautaire constatant la violation de la liberté d'aller et de venir n'a pas été appliquée par les gouvernants sénégalais.

Au même moment, la Côte d'Ivoire était condamnée pour l'arrestation et l'emprisonnement jugé arbitraire par le juge d'Abuja qui exigeait la libération des détenus. Ce que les autorités Ivoiriennes avaient refusé de faire. Cette même situation s'est produite dans l'affaire Mamadou Tandja où la gence militaire qui avait renversé le Président de la République l'avait maintenu en résidence surveillée. Ce que le juge

---

<sup>97</sup> Article 16 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC.

communautaire, saisi par les avocats de l'ancien Chef d'Etat, avait considéré comme une violation de ses libertés de circulation et d'aller et de venir.

Le Togo n'est pas resté à l'écart de ce mouvement de défiance à l'égard de la justice communautaire. Les autorités politiques avaient donné une fin de non-recevoir à l'application de la décision de la Cour de justice de la CEDEAO rejetant l'expulsion des députés à l'Assemblée nationale.

Le juge communautaire de l'espace ouest africain est loin de remporter la palme d'or en matière de refus d'exécution de ses propres décisions. En effet, d'autres juges communautaires africains se trouvent confronter au même problème.

A cet égard, le Tribunal de SADC avait condamné le gouvernement Zimbabwe dans l'affaire *Fick and Four Others v Zimbabwe* le 28 novembre 2008<sup>98</sup>. En dépit de cette condamnation, le Zimbabwe avait refusé de donner plein effet aux décisions du juge communautaire. Celui-ci fut de nouveau saisi par les requérants pour qu'il intime au gouvernement du Zimbabwe l'ordre de protéger les droits de propriété et de possession foncière et l'interdiction de procéder à de nouvelles expulsions de propriété foncière.

Aussi, les auteurs de la saisine demandent au Tribunal de la SADC de constater la défaillance du Zimbabwe et de faire rapport de cette défaillance au Sommet de la SADC en vertu de l'article 32 (4) du Protocole établissant le Tribunal.

Après avoir constaté la défaillance du Zimbabwe dans l'exécution de ses engagements communautaires, en l'occurrence, la décision du Tribunal, le juge de la SADC a fait un rapport au sommet de la SADC. Ainsi, le 25 février 2011, une Haute Cour d'Afrique du Sud a officiellement reconnu l'inapplicabilité des décisions du Tribunal de la SADC prononcées en faveur des fermiers dépossédés de leurs terres en vertu de la politique de réforme foncière mise en œuvre dans le pays. Le jugement du 5 juin 2009 constatait le refus du Zimbabwe de respecter et d'observer la décision rendue par le Tribunal<sup>99</sup>.

A la lumière de ces différentes décisions, on relève une défiance à l'égard du juge communautaire. Cette attitude appelle deux observations. D'une part, la convention de Vienne du 23 mai 1969 consacre le respect des engagements conclus par les États. Le principe *pacta sunt servanda* et le principe de *bonne foi* sont des principes directeurs de l'ordre juridique international. En vertu de ces principes les engagements tiennent lieu de loi aux parties. Les États sont donc dans l'obligation de donner plein effet à l'ensemble des décisions prises par les organes des organisations internationales auxquelles ils sont membres.

D'autre part, la réaction des différents États à l'égard de la jurisprudence communautaire montre leur degré d'engagement dans les organisations d'intégration auxquelles ils participent. La participation à une organisation internationale implique des obligations qui s'imposent aux États membres. Or, il est évident que plusieurs États africains sacrifient à ce rite panafricaniste sans réelle volonté de concrétisation des idéaux qui sont à la base.

Enfin, les décisions rendues par le juge communautaire sont le fruit d'un engagement international dans le domaine de la justice. Les États ont voulu appliquer des principes et se soumettre à un ordre juridique en s'engageant dans une organisation d'intégration. En décidant de ne pas respecter les décisions des juges communautaires, les États retardent le processus d'intégration. En même temps, ils contribuent à la décrédibilisation de la justice.

---

<sup>98</sup> Case SADC (T) 01/2010, cite par C. BAHATI BAHALAOKXIBUYE, *Les recours individuels dans le système interafricain de contrôle : la coexistence de la Cour africaine et des juridictions des communautés économiques régionales*, Mémoire de Licence en droit, Université Catholique de Bukavu, 2011, [www.memoireonline.com](http://www.memoireonline.com) (consulté le 22 juillet 2015).

<sup>99</sup> S. EBOBRAH, « Human Rights developments in African Subregional Economic Communities during 2010 », in *African Human Rights Law Journal*, vol. 11, 2011, n°1, South Africa, p. 249.

Or, l'effectivité d'un ordre juridique repose sur l'acceptation des décisions judiciaires par les destinataires. Par leur soumission à l'ordre juridique, ils renforcent la légitimité de la justice. Ainsi les valeurs et les principes consacrés par l'ordre juridique se trouvent à leur tour légitimés et crédibilisés.

La Cour constitutionnelle de la République centrafricaine, dans sa décision n° 003/CC/98 du 9 juin 1998, avait déclaré à la suite d'un contrôle a posteriori, les articles 259, 260 et 264 du Code CIMA non conformes à la Constitution. A la suite des critiques engendrées par cette décision, dans les milieux juridiques et professionnels d'assurance nationaux et internationaux. Pour résoudre le problème, la Cour de cassation centrafricaine, par délibération n° 001/2000, après avoir retenu la supériorité des traités internationaux sur la Constitution et conclu à l'incongruité de leur contrôle de constitutionnalité a posteriori, a recommandé aux juridictions de l'ordre judiciaire d'appliquer le Code CIMA dans toutes ses dispositions, en dépit du principe constitutionnelle de l'autorité de chose jugée attachée aux décisions de la Cour constitutionnelle. On relève les considérations relatives au respect des engagements internationaux qui, en filigrane, sous-tendent le non-respect de la décision de la Cour constitutionnelle<sup>100</sup>.

Par ailleurs, Les autorités transitoires du Burkina faso dans le souci de mettre en place des institutions légitimes mettant fin à la transition ont voté plusieurs textes dont la loi électorale. Celle-ci en son article 166 exclut les membres de l'ancienne équipe gouvernementale qui avait défendu la modification de la Constitution visant à permettre au Président Blaise Campaoré de briguer un troisième mandat. La Cour de justice de la CEDEAO saisi par les partisans de l'ancien système de gouvernement déclare que la discrimination mise en place est stigmatisant et se justifie pas.

Au lieu de tirer les conséquences juridiques de cette décision, les autorités de la transition laisse les choses en l'état. Le Conseil constitutionnel appelé à trancher les contentieux de la candidature aux élections législatives du 11 octobre 2015 invalide les candidatures des partisans de modification du mandat présidentiel.

A l'évidence, cette décision n'est pas conforme à celle rendue par la Cour de justice de la CEDEAO. Il y a lieu de rappeler que le juge de l'intégration, dans la décision du 13 juillet 2015 a pris une position claire sur la discrimination en cause. Selon lui, « 29° (...), *il ne fait aucun doute que l'exclusion d'un certain nombre de formations politiques et de citoyens de la compétition électorale qui se prépare relève d'une discrimination difficilement justifiable en droit. Il peut certes arriver que dans des conjonctures particulières, la législation d'un pays institue des impossibilités d'accéder à des fonctions électives à l'encontre de certains citoyens ou de certaines organisations. Mais la restriction de ce droit d'accès à des charges publiques doit alors être justifiée, notamment, par la commission d'infractions particulièrement graves. Il ne s'agit donc pas de nier que les autorités actuelles du Burkina Faso aient, en principe, le droit de restreindre l'accès au suffrage, mais c'est le caractère ambigu des critères de l'exclusion, et l'application expéditive et massive qui en est faite, que la Cour juge contraire aux textes. Interdire de candidature toute organisation ou personne ayant été politiquement proche du régime défait mais n'ayant commis aucune infraction particulière, revient, pour la Cour, à instituer une sorte de délit d'opinion qui est évidemment inacceptable*<sup>101</sup> ».

La décision du Conseil constitutionnel ne prend pas en considération les motifs et les dispositifs de cette décision communautaire. Le raisonnement du juge constitutionnel laisse perplexe et crée davantage l'ambiguïté. En effet, le Conseil constitutionnel constate d'abord : « *Considérant que l'Etat du Burkina Faso n'a pas mis en œuvre la décision du 13 juillet 2015 de la Cour de Justice de la CEDEAO ; que par*

---

<sup>100</sup> T. OONDO, « L'autorité des décisions des juridictions constitutionnelles en Afrique noire francophone », *Revue juridique et politique*, 2012, n°4, p. 471-472.

<sup>101</sup> *Cour de justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) siégeant à Abuja au Nigéria CE 13 JUILLET 2015 AFFAIRE NO°ECW/CCJ/APP/19/15 Jugement N° CW/CCJ/JUG/16/15 Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) & Autres REQUERANT CONTRE L'Etat du Burkina DEFENDERESSE*

*conséquent l'article 166 du code électoral est une disposition qui reste en vigueur ; Considérant qu'aux termes de l'article 166,3'tiret du code électoral, (... sont en outre inéligibles : toutes les personnes ayant soutenu un changement anticonstitutionnel qui porte atteinte au principe de l'alternance démocratique, notamment au principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels ayant conduit à une insurrection ou à toute autre forme de soulèvement [...] »<sup>102</sup>.*

Aussi, fort de ce constat, procède-t-il à l'énumération des candidats exclus de la compétition électorale. « Considérant que monsieur Coulibaly Toussaint Abel, candidat de la liste UPR de la province du Mouhoun, ancien ministre de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation et monsieur Dicko Amadou Diemdioda, candidat de la liste UBN de la province de l'Oudalan, ancien ministre délégué auprès du ministre de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation, chargé de l'Alphabétisation, tous deux membres du dernier gouvernement du régime de monsieur Blaise Comparé ont en cette qualité participé à l'adoption du projet de loi tendant à modifier l'article 37 de la constitution qui limite le nombre de mandats présidentiels à deux ; qu'ils tombent sous le coup de l'article 166 du code électoral ». Il s'ajoute plusieurs candidats portant le total à 41 candidats.

Le juge constitutionnel se sert de la carence de l'État Burkinabé pour ne pas donner effet à la décision communautaire. Or, obligation est faite à l'État et aux institutions étatiques d'appliquer les décisions de la Cour de justice de la CEDEAO. Cette obligation peut avoir un triple fondement : d'une part la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités consacre le principe de la bonne foi et le principe *Pacta Sunt servanda* qui imposent à tout État qui s'engage sur le plan international de respecter les obligations découlant de cet engagement. Ensuite, le Traité portant création de la Cour de justice de la CEDEAO fait peser sur les États membres et leurs organes le respect des décisions de la Cour. Enfin, la Constitution du Burkina Faso pose même le principe de réciprocité comme condition de validité des engagements internationaux. De même,

A la suite de cette décision, le Gouvernement a jugé nécessaire de sortir un communiqué appelant au respect de la décision du Conseil constitutionnel et la nécessité de sauvegarder la paix et la concorde national<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Décision n°2015-021/CC/EL du 25 août 2015 sur le recours de monsieur DABIRE Ambaterdomon Angelin aux fins de déclarer inéligibles des candidats aux élections législatives du 11 octobre 2015.

<sup>103</sup> « [...] Cette décision a entraîné des réactions de certains partis politiques dont les déclarations tendant à remettre en cause le jugement du Conseil Constitutionnel, ne sont pas de nature à favoriser la paix, la cohésion sociale et le processus démocratique en cours dans notre pays.

*Le gouvernement rappelle que le Conseil Constitutionnel est l'instance suprême de la justice en matière électorale. Ses décisions ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent à tous.*

*Par conséquent, il appelle l'ensemble des acteurs à se conformer à cette décision de justice qui respecte à tout point de vue les textes fondateurs de notre démocratie.*

*Cette décision qui constitue une application de nos textes électoraux est également conforme à l'arrêt de la Cour de justice de la CEDEAO rendu le 13 juillet 2015. Dans cet arrêt, faut-il le rappeler, la Cour a reconnu que: «Il ne s'agit donc pas de nier que les autorités actuelles du Burkina aient, en principe, le droit de restreindre l'accès au suffrage, mais c'est le caractère ambigu des critères de l'exclusion, et l'application expéditive et massive qui en est faite, que la Cour juge contraire aux textes». Elle a en outre rappelé que «la sanction du changement anticonstitutionnel de gouvernement vise des régimes, des États, éventuellement leurs dirigeants, mais ne saurait concerner les droits des citoyens ordinaires» et que «les formations politiques et les citoyens burkinabè qui ne peuvent se présenter aux élections du fait de la modification de la loi électorale (loi n° 005-2015/CNT portant modification de la loi n°014-2001/AN du 03 juillet 2001) doivent être rétablis dans leur droit».*

*Dans cette perspective, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 août 2015, s'est prononcé sur l'inéligibilité de certains candidats sur la base de critères précis, tout en reconnaissant le droit d'accès au suffrage des partis politiques concernés. Ces partis gardent en effet la possibilité de désigner d'autres candidats en remplacement des anciens dirigeants frappés d'inéligibilité, et cela en conformité avec les dispositions du code électoral. Aucun parti n'est donc exclu du processus électoral.*

Enfin, cette décision du juge constitutionnel invalidant certaines candidatures aux élections législatives en contradiction avec la décision de la Cour de justice de la CEDEAO va être confirmée. En effet, le Conseil constitutionnel va rejeter certaines candidatures à l'élection présidentielle du 11 octobre 2015 sur la base de la décision de rejet du 25 août 2015. Selon la Haute instance, « Considérant que par décision n° 201.5-021/CC/EL du 24 août 2015, le Conseil constitutionnel a" déclaré monsieur Wend-Venem Eddie Constance Hyacinthe Komboïco inéligible aux élections législatives du 11 octobre 2015 ; Que cette inéligibilité s'applique à l'élection présidentielle de la même date; que par conséquent sa déclaration de candidature doit être rejetée et le montant de la caution de vingt-cinq millions (25 000 000) de francs CFA doit lui être restitué »<sup>104</sup>

De même, il va réitérer cette même position pour exclure d'autres candidats : « Considérant que par décision n°2015-021,/CC/EL du 24 août 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré monsieur Gilbert Noël de Bonne Espérance Gouléwindin Ouédraogo inéligible aux élections législatives du 11 octobre 2015 ; Que cette inéligibilité s'applique à l'élection présidentielle de la même date; que par conséquent sa déclaration de candidature doit être rejetée et le montant de la caution de vingt-cinq millions (25 000 000) de francs CFA doit lui être restitué »<sup>105</sup>.

L'inexécution des décisions juridictionnelles entraînent deux conséquences principalement :

D'une part, la mise en cause de la crédibilité du juge de l'intégration. Comme toute justice internationale, la justice de l'intégration est largement tributaire du concours des États membres et de leurs démembrements (Administration, juridictions) afin d'assurer l'effectivité de ses décisions. Les défaillances des autorités nationales dans l'exécution des actes juridictionnels des organisations d'intégration ainsi la défiance de la conférence des Chefs d'État et de gouvernement contribuent largement à mettre à rude épreuve la crédibilité du juge de l'intégration et de son office. A quoi sert une juridiction supranationale si ses propres décisions ne sont pas appliquées de façon loyale, fidèle et consciencieuse ? A la longue, les juridictions communautaires risquent d'apparaître comme des éléments du décorum institutionnels, indispensable pour attester de l'existence d'un organe juridictionnel mais dans la réalité, ils n'auraient pas d'impact sur le fonctionnement des communautés.

D'autre part, le problème de la supériorité de la volonté politique est posé. La législation communautaire est-elle réellement supérieur à celle des États membres ? Cette question semble superfétatoire à la lecture des Traités portant création des organisations d'intégration économiques africaines. Pourtant, elle mérite d'être posée à la lumière des turpitudes de la vie institutionnelle et juridiques des communautés économiques régionales. En dépit de la proclamation du principe de primauté de l'ordre juridique communautaire sur celui des États membres, les Cour de justice ne cessent de rappeler ce principe lorsque l'application d'une norme communautaire est en cause. La contrariété d'une norme communautaire et d'une législation nationale ou bien lorsqu'un organe de l'Union s'abstient d'appliquer une directive communautaire sont toujours l'occasion de constater des réticences à l'effectivité de droit de l'intégration.

---

*Le gouvernement invite l'ensemble des acteurs à la retenue et au respect des décisions du Conseil constitutionnel, dans l'objectif de préserver la paix et la concorde nationale, et ce, conformément au Pacte de bonne conduite signé par les acteurs politiques, les médias et les organisations de la société civile le 21 août dernier. ». Voir, Communiqué du gouvernement du 26 août 2015.*

<sup>104</sup> *Décision no 2015-008 / CC/E.PF portant rejet de la candidature de Monsieur Wend-Venem Eddie Constance Hyacinthe KOMBOÏGO à l'élection du Président du Faso du 11 octobre 2015.*

<sup>105</sup> *Décision n°2015-006 /CC/EPF portant rejet de la candidature de monsieur Gilbert Noël de Bonne Espérance Gouléwindin OUEDRAOGO à l'élection du Président du Faso du 11 octobre 2015.*

Ainsi dans son avis du 18 mars 2003, la Cour de justice de l'UEMOA a considéré que « 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 »<sup>106</sup>. Il y a lieu de rappeler que cet avis est intervenu à la suite d'une réticence du Mali de se conformer à une directive communautaire, abstention considérée par la suite comme un manquement de à l'exécution ses engagements communautaires.

En second lieu, la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement s'est illustrée dans une véritable logique de défiance de la Cour de justice de l'UEMOA. Dans l'affaire Eugene YAI, la Cour a annulé l'acte additionnel litigieux, en l'occurrence la révocation du commissaire par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement. Mais cette décision de la Cour de justice n'a jamais produit ses effets juridiques. Mieux, l'organe auteur de l'acte a émis un autre dans les mêmes conditions et produisant le même effet, c'est-à-dire la nomination d'un commissaire et la révocation d'un autre. Ainsi, cette décision n'est-elle pas la preuve de l'indifférence de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement sur l'autorité des décisions de la Cour. Tout se passe comme si la volonté des Chefs d'États primait sur toute décision de justice et sur les dispositions du droit communautaire. Devant la résistance manifeste de l'organe politique, la Cour a finalement reculé et s'est pliée devant la volonté des Chefs d'État et de gouvernement. Dans l'ordonnance du 2 juin 2005, la Cour n'a pas manqué d'en tirer les conséquences : « ... il ressort des circonstances factuelles de la cause que la volonté de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'UEMOA et de la Commission de remplacer M. Eugène YAI dans ses fonctions de commissaire est manifeste ». De cette expérience, il n'est pas exagéré de considérer que l'autorité de la Cour n'est pas absolue. La Conférence des Chefs d'État et de gouvernement peut à tout moment mettre en échec les décisions de la Cour de justice. Ce cas illustre les limites de la justice de l'intégration.

En définitive, cette étude a permis de mettre en évidence l'idée que l'ordre juridique des organisations d'intégration africaine est encadré par des principes fondateurs qui s'articulent autour de la primauté, de l'autonomie et de l'effet juridique. Il assure des recours permettant la mise en œuvre du droit communautaire et organise l'indépendance de la justice. L'examen du statut du juge de l'intégration montre un juge protégé et accessible. De plus, l'effectivité de l'ordre juridique atteste d'un encadrement juridique de l'exécution des décisions juridictionnelles. Mais dans ce domaine, des difficultés d'application des décisions juridictionnelles subsistent et ne manquent pas de fragiliser la justice de l'intégration.

En réalité, le droit de l'intégration est largement dominé par la faiblesse des recours contentieux. Dans le cadre de la CEMAC, 32 décisions ont été rendues en 14 ans d'existence. Les statistiques fournis par la Cour de justice de la CEMAC durant la période du 12 avril 2000 au 29 avril 2014 sont éloquentes. A cet effet, 34 recours en indemnité, 32 recours en annulation, 7 recours en révision, et au titre de la fonction consultative, 23 demandes d'avis ont adressées à la Cour de justice de la CEMAC.

L'analyse de cette jurisprudence montre une prépondérance du contentieux de la fonction publique et indemnitaire. En clair, ce sont les agents de la CEMAC qui saisissent le plus la Cour de justice de la CEMAC. Cette jurisprudence a permis au juge de poser les jalons d'un droit administratif communautaire en s'inspirant des solutions du droit administratif en vigueur dans les États membres en matière de fonction publique, de respect des droits de la défense, en matière de contrôle de la légalité ou en matière d'engagement de la responsabilité des organes communautaires<sup>107</sup>.

Ces indications ne sont pas éloignées de celles observées en Afrique de l'Ouest. En effet, entre 1996 (date du début du fonctionnement de la Cour) et fin 2008, soit 12 ans, 34 décisions ont été rendues

---

<sup>106</sup> CJUEMOA, Avis n° 1/2003 du 18 mars 2003.

<sup>107</sup> S. O. FAYE, *La Cour de justice de la CEMAC*, Mémoire Master 2 Droit de l'intégration et de l'OMAC, 2012-2013, p. 38.

par la Cour de justice de la CEDEAO<sup>108</sup>. De l'examen statistique, il ressort 19 décisions mettant en cause les règles de la fonction publique, et se rapportent donc spécifiquement à des problèmes de droit de l'intégration. Dans la période 2005-2008, les avis et décisions confirment la tendance observée. Sur 9 décisions, 3 mettent cause les normes posées en matière d'intégration.

A la CEDEAO, jusqu'en 2005, aucune décision mettant en cause un instrument adopté en matière d'intégration n'a été relevé. La plupart des décisions portent sur la violation de prétendue de « droits de l'homme », titre de compétence introduit en 2005 par un Protocole additionnel à celui de 1991, relatif à la Cour<sup>109</sup>.

La justice de l'intégration en Afrique est à ses balbutiements. Apparue pour la plupart à partir des années 1990, les juridictions communautaires tentent de développer une jurisprudence laborieuse en matière de droit de l'homme et hésitante dans d'autres domaines.

Toutefois, le poids des facteurs politiques freinent l'évolution positive de la justice de l'intégration. La justice de l'intégration africaine fait souvent l'objet de critiques acerbes d'une partie de la doctrine. Ces critiques peuvent paraître excessives mais elles n'en expriment pas moins la réalité : « Le pseudo droit communautaire se caractérise par une inspiration au modèle européen, du moins sur le plan institutionnel et parfois normatif, mais s'en écarte dans les faits en recourant de manière quasi permanente à la méthode intergouvernementale ou parfois, à celle ouverte de coordination. Les différences culturelles, politiques, économiques, linguistiques etc. sont si prononcées que les États adoptent des décisions au rabais dans la mesure où le consensus, combiné parfois avec la règle de l'unanimité, constitue la règle et le vote majoritaire l'exception »<sup>110</sup>. De même, « Les institutions communautaires, bien que prévues, sont affaiblies dans leur fonctionnement par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, lieu par excellence et au sommet, de la confrontation des intérêts particuliers et collectifs. Ce pseudo droit tend à se consolider au sein des OIA de grande dimension (UA, CEA, CEN-SAD) et dans certaines Communautés économiques régionales (UMA, la CEDEAO dans une certaine mesure). Au demeurant, ces OIA constituent, principalement, des lieux des concertations de haut niveau pour coordonner les activités, tracer la trajectoire ainsi que les finalités à atteindre. Mais, avec le temps et la volonté des juges communautaires, il est permis de prendre le droit communautaire au sérieux<sup>111</sup> et d'être optimiste sur l'avenir de la justice de » l'intégration.

De cette étude, trois défis se dégagent et qui permettent d'assurer la crédibilité et l'effectivité de la fonction du juge de l'intégration.

Le premier défi est celui de la concurrence des organisations d'intégration<sup>112</sup>. La multiplication des organisations internationales africaines correspond la prolifération des juridictions communautaires. Ce phénomène ne manque pas d'impacter négativement l'efficacité et l'effectivité du droit de l'intégration. En effet, il peut subsister des conflits de normes qui entraînent ses conflits de juridiction<sup>113</sup>. Dans ce cadre, les normes appliquées sont les mêmes, quel que soit la juridiction saisie, on devrait aboutir à la même solution, en supposant que la juridiction saisie se prononce de manière avisée.

---

<sup>108</sup> Alioune SALL, *La justice de l'intégration...*, op.cit, p. 21.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>110</sup> J. KAZADI MPIANA, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité » *Revue libre de droit*, p. 45.

<sup>111</sup> L. BURGORGUE-LARSEN, « Prendre les droits communautaires au sérieux ou la force d'attraction de l'expérience européenne en Afrique et en Amérique Latine », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Etudes en l'honneur du Professeur Jean-Claude Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 263-580.

<sup>112</sup> M. FAU-NOUGARET (dir), *La concurrence des organisations régionales africaines*, Paris, L'Harmattan, 2012, 456 p.

<sup>113</sup> Voir M. SAMB, *L'UEMOA et la CEDEAO : perspective d'une intégration unique en Afrique de l'Ouest*, Thèse de doctorat, Université Cheikh Anta Diop, 2016, pp. 341-350.

« En dépit des apparences, il n'est pas possible aujourd'hui de méconnaître la superposition des normes nationales, régionales et mondiales, ni la surabondance d'institutions et de juges, nationaux et internationaux à compétence élargie. Ces réalités nouvelles font évoluer le droit vers des systèmes interactifs complexes et fortement instables. Plus que d'un défaut du droit, c'est d'une mutation qu'il s'agit, dans la conception même de l'ordre juridique »<sup>114</sup>.

Pour remédier aux possibles dysfonctionnements créés par la multiplication des juridictions régionales, des rencontres inter-juridictionnelles ont été organisées. Elles permettent aux différents acteurs intéressés par les questions communautaires, d'échanger leurs expériences. Ce sont aussi des lieux de réflexions approfondies, de dialogue sur des difficultés communes et de proposition de solutions systématisées dans un rapport. Ainsi a-t-on relevé une première rencontre inter-juridictionnelle de Cotonou du 19 au 23 mai 2008. La deuxième rencontre inter-juridictionnelle est organisée à Bamako du 9 au 13 juillet 2009.

La troisième rencontre inter-juridictionnelle a eu lieu à Dakar du 4 au 6 mai 2010, etc. Ces différentes rencontres ont permis de proposer des solutions aux problèmes que suscite la prolifération des juridictions communautaires. A cet égard, il a été proposé pour mettre un terme aux conflits de normes et de compétences, la mise en cohérence et la coordination des normes qui peut se réaliser de deux manières :

-la spécialisation des organisations à travers une rationalisation dans la répartition des tâches sur la base des acquis de chaque organisation d'intégration ; d'autre part la création d'une organisation unique par la fusion des organisations existantes, ce qui nécessitent des décisions politiques majeures à tous les niveaux, notamment par la détermination du pôle de l'intégration dans les sous régions Afrique de l'Ouest et Afrique Centrale ou même considéré l'Union africaine comme pôle principal. Enfin, au plan juridictionnel, il a été préconisé une solution inspirée de la doctrine. Pour la résolution des conflits, le critère chronologique devrait être utilisé pour faire prévaloir le texte le plus récent ou le critère de la spécialité qui fait primer la règle spécifique ou particulière sur la règle générale<sup>115</sup>.

Outre les solutions curatives, des propositions ont été faites pour la prévention des conflits entre les juridictions communautaires. A cet effet, l'agencement des compétences juridictionnelles qui permettent soit d'éviter la création de nouvelles juridictions communautaires si les compétences qu'on leur destine peuvent être avantageusement remplies par une juridiction existant déjà dans la région, soit de réfléchir sur une redistribution des compétences juridictionnelles par la spécialisation des juridictions communautaires.

Ensuite, l'harmonisation des politiques normatives sur la base d'accords destinés à promouvoir la concertation pour prévenir en amont tout risque de conflits de normes et de compétences ;

En plus, la mise en place de mécanismes de blocage, c'est-à-dire l'adoption de mécanisme interdisant à une Cour régionale de connaître des normes dévolues à d'autres Cours ;

Par ailleurs, la création d'un « juge de paix » qui consiste à prévoir au sein de l'Union Africaine par exemple, une instance dotée d'une autorité suffisante pour atténuer d'éventuelles divergences jurisprudentielles dans l'appréciation des normes d'intégration, ce qui exige que les différentes juridictions régionales acceptent une sorte de supériorité hiérarchique et accordent une valeur contraignante aux avis rendus par ce « juge de paix ».

---

<sup>114</sup> Intervention de M. GEORGES, juge à la Cour de justice de la CEMAC, in *La rencontre inter-juridictionnelle de Cotonou du 19 au 23 mai 2008*.

<sup>115</sup> R. FOFANA, « Conflits de compétence : coopération judiciaire et approche de solution », *Communication aux rencontres inter-juridictionnelles de Cotonou du 19 au 23 mai 2008*.

Enfin, le dialogue des juges à l'image de la rencontre inter-juridictionnelle qui constitue des cadres d'échanges de pratiques et d'expériences favorisant l'ouverture des systèmes les uns sur les autres et la création d'une communauté de juges<sup>116</sup>.

Une autre piste de solution dans l'appropriation des normes communautaires aussi bien par les universitaires que par les professionnels du droit<sup>117</sup>. Les vertus pédagogiques et l'apport de ces différents milieux professionnels dans la diffusion et la maîtrise du droit communautaire sont indéniables<sup>118</sup>.

*« Ces juridictions communautaires s'approprient le droit communautaire à travers l'interprétation qu'elles font des normes communautaires, des avis qu'elles rendent ainsi que des décisions qu'elles rendent. A travers ces trois éléments, les juridictions communautaires non seulement s'approprient ce droit mais orientent les autorités judiciaires nationales et les amène à s'approprier ces normes car les juridictions nationales se doivent de les suivre pour faire appliquer les normes communautaires au plan national »<sup>119</sup>.*

La création de nombreuses organisations d'intégration a souvent été présentée comme un frein à l'accélération du processus d'intégration. A cet égard, plusieurs organisations d'intégration prévoient des cadres leur permettant de rapprocher leur position. Cette collaboration institutionnelle trouve son fondement juridique dans les Traités institutifs. En Afrique de l'Ouest, l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> de l'Acte constitutif de la CEDEAO qui énonce les objectifs dispose : «... les États membres s'engagent à créer des conditions favorables à la réalisation des objectifs de la Communauté, en particulier à prendre toutes mesures nécessaires requises pour harmoniser leurs stratégies et politiques et à s'abstenir d'entreprendre toute action susceptible de compromettre leur réalisation ». L'harmonisation des « stratégies et politiques » des États membres peut inclure celle des législations des organisations dont ils sont parties prenantes.

Dans le même sillage, l'UEMOA, dans le préambule de son Traité constitutif se dit être « fidèle aux objectifs de la Communautés économiques africaines et de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest ». En plus, l'article 13 dispose que : « l'Union établit toute coopération nécessaire et utile avec les organisations régionales ou sous régionales existantes. Elle peut faire appel à l'aide technique ou financière de tout État qui l'accepte ou d'organisations internationales, dans la mesure où cette est compatible avec les objectifs définis dans le présent traité ». Dans le même sillage, l'article 14 du même traité prévoit que : « dès l'entrée en vigueur du présent traité, les États membres se concertent au sein du Conseil afin de prendre toute mesure destinées à éliminer les incompatibilités ou doubles emplois entre le droit et les compétences de l'Union, d'une part, et les conventions conclues par un ou plusieurs membres, d'autre part, en particulier celles instituant des organisations économiques internationales spécialisées ».

Outre ces fondements reposant sur le droit originaire des organisations d'intégration, la collaboration entre l'UEMOA et la CEDEAO repose sur la signature d'un accord de coopération entre les deux organisations, le 05 mai 2005 à Abuja. Par cet accord, les deux organisations décident d'instituer entre elles des rapports étroits de coopération et de partenariat, en vue de favoriser la coordination et l'harmonisation de leurs actions respectives de développement pour le renforcement de l'intégration en Afrique de l'Ouest.

Concrètement, la coopération entre l'UEMOA et la CEDEAO portera principalement sur les domaines de convergence permettant :

---

<sup>116</sup> T. GEORGES, « Pluralité des juridictions régionales dans l'espace francophone et unité de l'ordre juridique communautaire : problématiques et enjeux », *Communication aux rencontres inter-juridictionnelles de Cotonou du 19 au 23 mai 2008*.

<sup>117</sup> D. F. MELEDJE, « L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et le monde judiciaire », *Communication aux Rencontres inter-juridictionnelles*, Dakar, du 4 au 6 mai 2010, p. 7.

<sup>118</sup> A. SALL, « Pour une plus grande pédagogie du contentieux communautaire : réflexions sur la mise en œuvre des procédures de collaboration avec les juridictions sous régionales (renvoi préjudiciel et demande d'avis) », *Communication aux Rencontres inter-juridictionnelles*, Dakar, du 4 au 6 mai 2010.

<sup>119</sup> D. F. MELEDJE, « L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et le monde judiciaire », *Communication aux Rencontres inter-juridictionnelles*, Dakar, du 4 au 6 mai 2010, p. 7.

- D'échanger leurs expériences respectives afin de capitaliser leurs acquis ;
- D'élaborer et de mettre en œuvre des programmes et des projets conjoints ou complémentaires ;
- de rechercher ensemble, dans la mesure du possible, les ressources nécessaires au financement de ces programmes ou d'y contribuer ;
- Définir des positions communes sur les questions essentielles ;
- De coordonner leurs actions avec les pays tiers.

Ainsi les deux organisations ont mis en place un secrétariat technique conjoint chargé, entre autres, d'assurer la synergie entre les actions, de coordonner et suivre, au sein des deux organisations, la mise en œuvre des projets et programmes susceptibles d'améliorer le processus de convergence et de préparer les rencontres institutionnelles semestrielles.

Enfin, les deux organisations collaborent dans plusieurs domaines notamment le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la collaboration sur le plan institutionnel, le domaine de l'union douanière, de l'union économique et monétaire, des statistiques, des politiques sectorielles, de l'économie des relations de coopération avec l'Union européenne, etc.

Le second défi est lié à l'inexécution des décisions des juridictions communautaires. L'inexécution est source de conséquences graves et imprévisibles. Dès lors, on convient avec une voix autorisée : « en effet, il apparaît à la lumière du sort réservé à la jurisprudence récente de la Cour de justice de la CEDEAO, que c'est impunément et absolument sans sanction aucune, que des Etats membres de la Communauté (Sénégal, Burkina Faso) refusent de se conformer à des arrêts de la juridiction supranationale statuant en matière de droits de l'homme. A n'en pas douter, une telle attitude de défiance vis-à-vis de la Cour sape l'autorité de ses délibérations et affaiblit subrepticement la Communauté dans son ensemble. Face au rouleau compresseur de la toute-puissance de l'Etat, il est loisible aux citoyens lésés de s'en remettre à la sagesse du juge sous-régional dont les décisions sont censées être obligatoires et exécutoires de plein droit. Lorsque celles-ci sont subrepticement ignorées par les Etats membres de la CEDEAO condamnés comme auteurs de faits attentatoires aux droits de l'Homme, le risque est grand de voir l'Afrique de l'Ouest renouer avec ses vieux démons. Le récent coup d'Etat du Régiment de sécurité présidentielle au Burkina Faso en est une illustration éloquente »<sup>120</sup>.

En dernière instance, cette étude laisse apparaître qu'au plan communautaire, certains textes peuvent se présenter comme des embryons d'une future justice communautaire supra constitutionnelle : c'est le cas du protocole de la CEDEAO qui interdit aux États parties de modifier les règles du jeu politique moins de six mois avant les dates des compétitions envisagées ou encore de la Charte Africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Si, à l'heure actuelle, le processus de la justice constitutionnelle se limite à la conformité à la Constitution des textes infra constitutionnels, le temps n'est pas loin où il faudra sans doute vérifier la conformité de la Constitution elle-même à un bloc supra constitutionnel; il ne suffira alors plus que le juge constitutionnel affirme que telle règle est conforme à la Constitution ; il faudra aussi s'assurer que cette Constitution elle-même soit conforme à un bloc de règles supra constitutionnelles, sorte de standards généralement reconnus. On pourrait alors imaginer que des instances, telle que la Cour Européenne des droits de l'Homme, annulent les décisions définitives rendues pas les juges internes, y compris celles des juges constitutionnels.

---

<sup>120</sup> M. KAMARA, « Postface », in M. F. DIOP, *Droit international des droits de l'homme et Droit international humanitaire: Réflexions sur la complémentarité de deux faces d'une même médaille*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 209-210.

