

## **Avis n° 01/2003**

### **Avis de la Cour du 18 mars 2003 relatif à la création d'une Cour des Comptes au Mali**

#### Sommaire de l'avis

*Le Traité de l'UEMOA consacre la primauté de la législation communautaire sur celles des Etats membres.*

*La primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales, administratives, législatives, juridictionnelles et même constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux.*

*La directive n°02/200/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, doit dès son entrée en vigueur, être pleinement appliquée en République du Mali.*

**A V I S N° 001/2003**

**du 18 mars 2003**

**DEMANDE D'AVIS DE LA COMMISSION DE L'UEMOA RELATIVE  
A LA CREATION D'UNE COUR DES COMPTES AU MALI**

*Le Président de la Commission de l'UEMOA a saisi la Cour de Justice de l'UEMOA par lettre n°829/PC/CJ du 7 février 2003 enregistrée sous le n°01/03 dont la teneur suit :*

*« Monsieur le Président,*

*J'ai l'honneur de vous faire connaître que par lettre datée du 7 janvier 2003, dont copie ci-jointe, le Ministre de l'Economie et des Finances de la République du Mali a sollicité l'avis juridique de la Commission, sur la création d'une Cour des Comptes dans cet Etat.*

*La requête précise qu'un projet de révision constitutionnelle, initié en ce sens, par le Gouvernement malien, en 2002, n'a pas abouti.*

*Les préoccupations des Autorités maliennes trouvent leur fondement dans la contradiction apparente qui existe entre les normes constitutionnelles de leur pays et les dispositions du droit positif de l'UEMOA, qui commandent la mise en place de Cours des Comptes autonomes dans les Etats membres de l'Union.*

*La Constitution du Mali institue, en effet, en son article 83, une Cour Suprême comprenant une Section Judiciaire, une Section Administrative et une Section des Comptes.*

*Or, le Traité de l'UEMOA dispose en son article 68 que : « 1) afin d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque Etat membre prend, au besoin, les dispositions nécessaires pour qu'au plus tard un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité, l'ensemble de ses comptes puisse être contrôlé selon les procédures offrant les garanties de transparence et d'indépendance requises.*

*Ces procédures doivent notamment permettre de certifier la fiabilité des données figurant dans les Lois de Finances initiales et rectificatives, ainsi que dans les Lois de Règlement.*

2) Les procédures ouvertes à cet effet au choix de chaque Etat membre sont les suivantes :

- recourir au contrôle de la Cour des Comptes de l'Union ;
- instituer une Cour des Comptes nationale qui pourra, le cas échéant, faire appel à un système d'audit externe. Cette Cour transmettra ses observations à la Cour des Comptes de l'Union... ».

Ces dispositions sont confortées par celles de la Directive n°02/200/CM/UEMOA du 29 juin 2000, portant adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA, dont l'article E-2-2 précise que « **les Etats membres devront créer des Cours des Comptes autonomes au plus tard le 31 décembre 2002** », après avoir souligné « qu'il n'y a pas de bonne gestion de finances publiques sans un contrôle a posteriori efficace dévolu à une juridiction financière indépendante et dotée de pouvoirs et de capacité d'investigation étendus ».

L'attention des Gouvernements des Etats membres de l'UEMOA a été appelée à diverses occasions, sur la nécessité d'une mise en œuvre diligente des normes susvisées du droit communautaire.

Le principe de la création des Cours des Comptes autonomes dans lesdits Etats a été ainsi évoqué lors de la session du Conseil des Ministres de l'UEMOA qui s'est tenue le 23 mai 2002 et de diverses réunions organisées par les Présidents des Juridictions financières et les Conseillers à la Cour des Comptes de l'Union.

Il a également fait l'objet d'une correspondance adressée par la Commission au Ministre de l'Economie et des Finances de la République du Mali, le 08 mai 2002.

Ces diverses démarches ont abouti au projet infructueux de révision constitutionnelle mentionné par ledit Ministre dans sa lettre du 7 janvier 2003.

Aussi, me situant dans le cadre des articles 27, in fine, des Statuts de la Cour et 15-7<sup>e</sup> de son Règlement de Procédures, voudrais-je demander l'avis de votre Juridiction sur la question de la création d'une Cour des Comptes au Mali.

*Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma parfaite considération.*

**Moussa TOURE** »

*La Cour, siégeant en Assemblée Générale Consultative sous la Présidence de Monsieur Yves D. YEHOUESSI, Président de la Cour de Justice de l'UEMOA, sur le rapport de M. Youssouf Any MAHAMAN, juge à ladite Cour, en présence de Mesdames et Messieurs :*

- Ramata FOFANA née Ouédraogo, Juge à la Cour
- Paulette BADJO EZOUEHU, Juge à la Cour
- Daniel Lopes FERREIRA, Juge à la Cour
- Mouhamadou NGOM, Juge à la Cour
- Malet DIAKITE, Premier Avocat Général à la Cour
- Kalédji AFANGBEDJI, Avocat Général

et assistée de Monsieur Raphaël P. OUATTARA, Greffier de la Cour, a examiné en sa séance du 18 mars 2003, la demande précitée.

### **L'ASSEMBLEE GENERALE CONSULTATIVE**

Vu le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en date du 10 janvier 1994 ;

Vu le Protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA ;

Vu l'Acte additionnel n° 10/96 portant Statuts de la Cour de Justice de l'UEMOA en date du 10 mai 1996 ;

Vu le Règlement n° 01/96/CM portant Règlement de Procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA en date du 5 juillet 1996 ;

Vu le Règlement n° 01/2000/CDJ abrogeant et remplaçant le règlement n° 1/96/CDJ relatif au Règlement administratif de la Cour de Justice de l'UEMOA en date du 6 juin 2000 ;

Vu la demande d'avis n°829/PC/CJ du 7 février 2003 du Président de la Commission de l'UEMOA ;

## **I. SUR LA FORME**

Les articles 27 dernier alinéa des Statuts de la Cour de Justice et 15 – 7° alinéa 3 du Règlement de procédures disposent que « *lorsqu'elle est saisie par la Commission, le Conseil des Ministres, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, ou un Etat membre, la Cour peut émettre un avis sur toute difficulté rencontrée dans l'application ou l'interprétation des actes relevant du droit communautaire* ».

La requête du Président de la Commission tendant d'une part à résoudre les difficultés liées à l'application de l'article 68 du Traité de l'UEMOA, et d'autre part remplissant les conditions de forme des articles précités, il y a lieu de la déclarer recevable.

## **II. SUR LE FOND**

Il convient de prime abord de relever que la question posée par la requête est relative à l'introduction dans l'ordre juridique de l'Etat malien de la Directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 du Conseil des Ministres de l'UEMOA concernant la mise en œuvre des dispositions prescrites par l'article 68 du Traité de l'Union.

En effet, cet article dispose :

*« 1) Afin d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque Etat membre prend, au besoin, les dispositions nécessaires pour qu'au plus tard un (1) an après l'entrée en vigueur du présent Traité, l'ensemble de ses comptes puisse être contrôlé selon les procédures offrant les garanties de transparence et d'indépendance requises. Ces procédures doivent notamment permettre de certifier la fiabilité des données figurant dans les Lois de Finances initiales et rectificatives, ainsi que dans les Lois de Règlement.*

*2) Les procédures ouvertes à cet effet au choix de chaque Etat membre sont les suivantes :*

- *recourir au contrôle de la Cour des Comptes de l'Union ;*
- *instituer une Cour des Comptes nationale qui pourra, le cas échéant, faire appel à un système d'audit externe. Cette Cour transmettra ses observations à la Cour des Comptes de l'Union.*

*3) les Etats membres tiennent le Conseil et la Commission informés des dispositions qu'ils ont prises pour se conformer sans délai à cette obligation. La Commission vérifie que les garanties d'efficacité des procédures choisies sont réunies.*

*4) Le Conseil adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les règlements et directives nécessaires à la mise en œuvre de ces dispositions ».*

C'est en vertu de cette disposition que fut prise la Directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 qui demande à chaque Etat membre de créer une Cour des Comptes autonome au plus tard le 31 décembre 2002.

Pour ce faire, le Mali avait décidé de réviser sa Constitution notamment en ses articles 81 et suivants sur l'organisation judiciaire.

En droit positif malien, les conditions d'applicabilité en droit interne des normes internationales et au sein de celles-ci des normes communautaires ainsi que leur autorité vis-à-vis des normes nationales sont définies par la Constitution.

La primauté du Traité de l'UEMOA et des normes dérivées trouve sa consécration expresse non seulement en son article 6, mais aussi dans l'article 116 de la Constitution de la République du Mali qui dispose :

*« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord de son application par l'autre partie ».*

Aux termes de cet article, les conditions d'introduction des normes internationales en droit interne malien sont au nombre de trois. Ainsi, une convention doit avoir été régulièrement

ratifiée ou approuvée et avoir fait l'objet d'une publication au journal officiel de la République ; enfin, elle ne sera applicable en droit interne que dans la mesure où elle est appliquée par l'autre partie.

En outre, l'Etat du Mali a adhéré en 1994 à l'UEMOA dont le Traité a défini les rapports entre le droit communautaire et les droits nationaux des Etats membres, en disposant en son article 43 :

*«Les règlements ont une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membre.*

*Les directives lient tout Etat membre quant aux résultats à atteindre.*

*Les décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent.*

*Les recommandations et les avis n'ont pas de force exécutoire ».*

*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 Etats 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.

## **EN CONCLUSION**

La Cour est d'avis que :

- le Traité de l'UEMOA consacre la primauté de la législation communautaire sur celle des Etats membres ;

- à ce titre 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, doit, dès son entrée en vigueur, être pleinement appliquée en République du Mali ;
  
- il appartient donc à l'Etat malien de prendre toutes les dispositions nécessaires à l'application de cette directive en la transposant immédiatement dans son droit positif interne, le délai de transposition prévu étant épuisé, au risque d'encourir un recours en manquement.



