

Avis n° 02/2003

Avis de la Cour du 20 juin 2003 relatif au renouvellement du mandat des conseillers de la Cour des Comptes

Sommaire de l'avis

- *La demande vise à obtenir de la Cour, son avis sur l'interprétation des dispositions régissant la composition et les modalités de renouvellement des mandats des membres de la Cour des Comptes de l'Union.*

- *Selon la Commission, les mandats des conseillers nommés le 17 février 1998 sur proposition, des trois premiers Etats membres de l'Union (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire) arrivant à expiration en 2004, le renouvellement devrait se faire sur la base des principes définis par les articles 1 et 2 de l'Acte additionnel n°09/96 du 10 mai 1996.*

- *Si l'on se réfère aux dispositions communautaires de l'Union, il apparaît évident que les deux conseillers du Bénin et du Burkina Faso ressortissants des deux premiers pays sur la liste alphabétique des Etats membres, ne peuvent voir leur mandats reconduits.*

A V I S N° 002/2003
Du 20 juin 2003

DEMANDE D'AVIS DE LA COMMISSION DE L'UEMOA
RELATIVE AU RENOUELEMENT
DU MANDAT DES CONSEILLERS DE LA COUR DES COMPTES

Par lettre n° 03-005/PC/CJ en date du 22 mai 2003, le Président de la Commission de l'UEMOA a saisi la Cour de Justice d'une demande dont la teneur suit :

« Comme vous le savez, la composition de la Cour des Comptes de l'UEMOA et les modalités de désignation des membres de cette Juridiction sont régies par le Protocole additionnel n° 1 relatif aux Organes de contrôle de l'Union et l'Acte additionnel n° 09/96 du 10 mai 1996.

Le Protocole additionnel susvisé dispose, en son article 24, que «la Cour des Comptes est composée de trois (03) Conseillers. Les Conseillers sont nommés pour un mandat de six (06) ans, renouvelable une (1) seule fois, par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, parmi des personnalités proposées par le Conseil et offrant toutes les garanties de compétence et d'indépendance requises».

Quant à l'Acte additionnel n°09/96 du 10 mai 1996, il précise :

- en son article 1^{er}, que « les Conseillers de la Cour des Comptes de l'UEMOA sont désignés suivant l'ordre alphabétique des Etats membres, de manière à appeler, successivement aux fonctions de Conseillers, des ressortissants de l'ensemble des Etats membres » ; et*
- en son article 2, que « le renouvellement des Conseillers de la Cour des Comptes s'effectue, à la fin de chaque mandat, aux deux tiers (2/3) des membres de la Cour, suivant l'ordre alphabétique des Etats membres ».*

En application de ces dispositions, le Bénin, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire ont été les premiers Etats à soumettre des candidatures aux fonctions de Conseillers à la Cour des Comptes de l'UEMOA.

Aussi, cette Cour a-t-elle démarré ses activités, le 30 mars 1998, avec des Conseillers ressortissants des trois Etats précités.

Les intéressés ont été nommés par Acte additionnel n°02/98 du 27 février 1998, sur recommandation du Conseil des Ministres de l'Union.

L'interprétation de la Commission, sur la base des principes définis par les articles 1 et 2 de l'Acte additionnel n° 09/96 du 10 mai 1996 susvisé, est que pour le renouvellement, en 2004, des mandats des Conseillers à la Cour des Comptes de l'UEMOA, la Guinée Bissau et le Mali devraient

proposer des candidatures en remplacement des actuels Conseillers représentant le Bénin et le Burkina Faso.

Dans cette perspective, les prochaines propositions de candidatures devraient émaner de la Côte d'Ivoire, de la Guinée Bissau et du Mali.

Je voudrais - en me situant dans le cadre des articles 27, in fine, des Statuts de la Cour de Justice de l'UEMOA et 15-7^e de son Règlement de Procédures - demander l'avis de votre Juridiction sur l'interprétation à retenir des divers textes précités.

Vous voudrez me faire connaître, le cas échéant, toutes autres formes d'interprétation desdits textes, susceptibles selon votre Cour, de prévaloir, en l'espèce.

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

Moussa TOURE »

Le Président de la Commission explique que dans la perspective des prochaines propositions de candidatures, la Commission voudrait connaître l'avis de la Cour de Justice sur l'interprétation à retenir des divers textes cités dans la requête.

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 Madame Ramata FOFANA OUEDRAOGO, Juge à ladite Cour, en présence de Madame et Messieurs

- Paulette BADJO EZOUERU, Juge à la Cour
- Youssouf ANY MAHAMAN, 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 20 juin 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°03-005/PC/CJ du 22 mai 2003 du Président de la Commission de l'UEMOA ;

I. SUR LA FORME

S'agissant de la forme, il y a lieu de noter que la Cour est saisie conformément aux dispositions des articles 27 des Statuts de la Cour de Justice et 15-7 paragraphe 3 du Règlement n° 1/96 portant Règlement de procédure qui 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 est une demande d'avis portant sur l'interprétation des dispositions régissant la composition et les modalités de renouvellement des mandats des membres de la Cour des Comptes de l'Union.

Il est joint à cette requête des copies des pièces suivantes :

- le Protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA,
- l'Acte additionnel n° 09/96 du 10 mai 1996 fixant les modalités de désignation des Conseillers de la Cour des Comptes de l'UEMOA,
- l'Acte additionnel n° 02/98 du 17 février 1998 portant nomination des Conseillers de la Cour des Comptes,
- la Recommandation n° 09/97 du 16 décembre 1997 du Conseil des Ministres relative à la nomination des Conseillers de la Cour des Comptes.

Il ressort de ce qui précède que la requête remplit toutes les conditions de forme prescrites par le Règlement de procédure et le Règlement administratif de la Cour.

Elle peut donc être examinée.

II. AU FOND

La requête du Président de la Commission tend à demander à la Cour d'émettre un avis sur l'interprétation qu'il faut avoir des textes suivants :

- l'article 24 du Protocole additionnel n° 1 relatif aux Organes de contrôle de l'UEMOA qui dispose que : « La Cour des Comptes est composée de trois (3) Conseillers. Les Conseillers sont nommés pour un mandat de six (6) ans renouvelable une seule fois par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, parmi des personnalités proposées par le Conseil et offrant toutes les garanties de compétence et d'indépendance requises » ;
- l'article 1er de l'Acte additionnel n° 09/96 du 10 mai 1996 qui dispose que « les Conseillers de la Cour des Comptes de l'UEMOA sont désignés suivant l'ordre alphabétique des Etats membres, de manière à appeler, successivement aux fonctions de conseiller, des ressortissants de l'ensemble des Etats membres » ;
- l'article 2 du même Acte qui dispose que « le renouvellement des Conseillers de la Cour des Comptes s'effectue à la fin de chaque mandat, au 2/3 des membres de la Cour suivant l'ordre alphabétique des Etats membres ».

La Commission explique que selon elle, les mandats des Conseillers nommés le 17 février 1998 sur proposition des trois (3) premiers Etats membres de l'Union (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire) arrivant à expiration en 2004, le renouvellement devrait se faire sur la base des principes définis par les articles 1 et 2 de l'Acte additionnel précité, c'est à dire au 2/3 des membres et suivant l'ordre alphabétique des Etats. Ainsi c'est à la Côte d'Ivoire, à la Guinée Bissau et au Mali qu'il revient de faire des propositions pour les prochaines candidatures.

Cette interprétation n'est confrontée à aucune autre interprétation ou avis contraire qui puisse justifier une demande l'intervention de la Cour de Justice. Il faut supposer donc que la Commission veut simplement connaître comment la Cour comprend et interprète ces dispositions.

III. AVIS

Avant d'aborder la question posée, il convient de préciser ce qui suit :

Aux termes de l'article 19 du Traité, les actes additionnels complètent le Traité sans toutefois le modifier ; ils sont annexés au traité.

L'Acte additionnel n° 09/96 du 10 mai 1996 remplit-il ces conditions ?

Le Protocole additionnel n° 1, en son article 24 relatif à la Cour des Comptes, précise la composition de cette Cour, la durée du mandat des membres, les critères de leur désignation, l'organe de désignation qui est la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Toutefois le Protocole additionnel n° 1 est muet sur les modalités de désignation des membres ; ce qui poserait des problèmes dans la mesure où la Cour des Comptes est composée de trois (3) membres alors que l'UEMOA est constituée de huit (8) Etats membres.

Comment seraient alors désignés les trois membres ?

C'est à cette interrogation qu'est venu répondre l'Acte additionnel n° 09/96 qui ne fait que compléter donc le Protocole additionnel n° 1 sans en modifier la consistance.

Aux termes de l'article 2 de l'Acte additionnel n° 09/96 du 10 mai 1996, le renouvellement des Conseillers de la Cour des Comptes s'effectue à la fin de chaque mandat aux 2/3 des membres de la Cour, suivant l'ordre alphabétique.

Ce mode de renouvellement a été prévu pour la désignation des membres de la Cour des Comptes et pas pour ceux de la Cour de Justice, autre organe de contrôle juridictionnel créé par le Protocole additionnel n° 1.

Pendant que les Juges de la Cour de Justice sont nommés pour un mandat de six (6) ans renouvelable sur proposition de tous les Etats membres, les Conseillers à la Cour des Comptes, au nombre de trois (3), sont nommés pour un mandat de six (6) ans renouvelable une seule fois. Cette nomination doit se faire suivant l'ordre alphabétique des Etats et elle doit se faire de telle sorte que des ressortissants de l'ensemble des Etats puissent remplir les fonctions de conseiller.

Ces dispositions, bien qu'édicte des conditions plus complexes que celles régissant la Cour de Justice, ne sont pas moins aisées à interpréter tant dans l'esprit que dans la lettre. Si l'on considère donc que le Protocole additionnel, norme de droit primaire, est au sommet de la hiérarchie des normes communautaires et qu'il forme avec le Traité la constitution de la communauté, il s'entend que les dispositions qu'il énonce servent de fondement aux institutions et à l'élaboration des autres normes juridiques communautaires, comme l'Acte additionnel. L'Acte additionnel ne peut que compléter le Traité ou le Protocole additionnel, dans un processus vertical d'application allant du général au particulier (cf. Avis n° 003/99 du 25/11/1999).

Ainsi si l'article 24 du Protocole additionnel n° 1 édicte que les Conseillers à la Cour des Comptes sont nommés pour un mandat de six (6) ans renouvelable une fois, l'Acte additionnel en ses articles 1^{er} et 2 apporte des précisions sur les modalités pratiques de la désignation de ces Conseillers et du renouvellement de leur mandat.

En effet, en application stricte de ces textes, les trois premiers Etats membres ont proposé des candidats ; trois (3) Conseillers ont été retenus et nommés suivant l'Acte additionnel n° 02/98 du 17 février 1998.

En février 2004, ces Conseillers auront épuisé leur mandat et devront être remplacés ou devront voir leur mandat reconduit une unique et dernière fois.

Mais ce renouvellement s'effectue au 2/3 des membres. La Cour n'étant composée que de trois (3) Conseillers, ce renouvellement ne concernera que deux (2) membres.

Si l'on se réfère aux dispositions précitées, il apparaît évident que les deux (2) Conseillers du Bénin et du Burkina Faso, ressortissants des deux premiers pays sur la liste alphabétique des

Etats membres, ne peuvent voir leurs mandats reconduits, puisqu'ils font partie des 2/3 des membres à renouveler. Seule la Côte d'Ivoire dont le ressortissant constitue le 1/3 restant peut éventuellement reconduire la candidature de son ancien représentant dont le mandat est renouvelable une seule fois ou proposer un nouveau candidat. Les autres candidatures devront émaner des pays suivants, selon l'ordre alphabétique, à savoir la Guinée Bissau et le Mali.

C'est la seule compréhension que l'on peut avoir des dispositions régissant le renouvellement des membres de la Cour des Comptes, tant que les textes ne seront pas modifiés. Ainsi, après la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau et le Mali, le renouvellement se fera après les six (6) ans d'exercice de ces trois pays, aux 2/3. La Côte d'Ivoire et la Guinée Bissau ne pourront plus présenter de candidats. Il appartiendra au Mali, au Niger et au Sénégal d'en proposer ; le Mali pouvant reconduire le mandat de son ancien représentant ou proposer un autre candidat.

Au troisième renouvellement, après six (6) autres années, les représentants du Mali et du Niger s'en iront, et le Sénégal, le Togo et le Bénin devront proposer de nouveaux candidats. Le Sénégal pouvant, à son tour reconduire le mandat de son ancien représentant ou proposer un autre candidat.

Ce mode de renouvellement est courant dans les institutions ou organismes où les membres sont élus ou nommés pour des mandats à durée déterminée que ce soit au niveau national ou international.

A titre d'exemple l'article 4 du Protocole A/P – 1/7/91 relatif à la Cour de Justice de la CEDEAO prévoit que les membres de la Cour de Justice sont nommés pour cinq (5) ans renouvelable une fois. Toutefois, pour les membres de la Cour nommés pour la première fois, le mandat de trois (3) membres expire au bout de trois (3) ans et celui des quatre autres au bout de cinq (5) ans.

Les membres de la Cour dont le mandat arrive à expiration à la fin des périodes initiales de 3 ans et 5 ans sont choisis par tirage au sort par le président de la Conférence, immédiatement après la première nomination (la Cour de Justice de la CEDEAO est composée de 7 juges).

On peut donc dire que le système de renouvellement, par tiers ou par autre portion prédéfinie des membres des institutions, est une pratique courante dont le mécanisme de mise en œuvre fonctionne sans obstacle majeur.

La difficulté qui pourrait apparaître dans le cas d'espèce proviendrait du fait qu'au lieu d'être tirés au sort les 2/3 des Conseillers soient choisis selon l'ordre alphabétique de leurs Etats.

Ce qui laisse supposer que le renouvellement ne concerne pas le conseiller de façon *intuitus personae*, mais es qualité de représentant de son pays.

Ce choix ne constitue pas en réalité une difficulté mais plutôt un moyen efficace d'assurer une rotation et une alternance au sein de l'institution, afin de permettre à tous les Etats membres d'avoir un ressortissant qui exerce la fonction de conseiller au moins une fois.

IV. CONCLUSION

En conséquence, la Cour est d'avis que les prochaines propositions de candidatures pour le renouvellement des Conseillers de la Cour des Comptes en 2004 devraient émaner de la Côte d'Ivoire (1/3 restant) de la Guinée Bissau et du Mali (2/3 renouvelés).

