

AVIS N°01/2018

**Demande d'avis du Président de la Commission de l'UEMOA
relative au Protocole Additionnel N° I/2009/CCEG/UEMOA du 17
mars 2009 modifiant le Protocole Additionnel N° III/2001 instituant
les règles d'origine des produits de l'UEMOA, enregistrée au
Greffe, sous le numéro17/DA002 du 27 juin 2017**

Le Président de la Commission de l'UEMOA a saisi la Cour de Justice de l'UEMOA par lettre N° 03-815/PC/DMRC/DMRUD du 21 juin 2017, enregistrée au Cabinet de la Présidente de la Cour, sous le N° 206 en date du 27 juin 2017 dont la teneur suit :

Madame la Présidente,

En vue d'améliorer les règles d'origine et accroître les échanges intracommunautaires, une étude a été réalisée par la Commission de l'UEMOA. Dans ses conclusions, l'étude recommande, entre autres, l'amélioration du cadre réglementaire par l'amendement de l'article 8 du Protocole Additionnel N° III/2001 instituant les règles d'origine des produits de l'UEMOA. Cet article exclut les marchandises fabriquées en régimes suspensifs économiques de l'origine communautaire et des avantages qui y sont attachés.

Pour donner suite à cette recommandation, le Protocole Additionnel N° I/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009 modifiant le Protocole Additionnel N° III/2001 instituant les règles d'origine des produits de l'UEMOA a été adopté le 17 mars 2009. Il prévoit en son article Premier :

Article 8 nouveau :

- a) « les marchandises transformées dans le cadre des régimes particuliers entraînant la supervision ou l'exonération partielle ou totale des droits d'entrée sur les intrants ne peuvent, en aucun cas, bénéficier de la qualité de produits industriels originaires et des avantages qui y sont attachés.
- b) les marchandises transformées dans le cadre des régimes douaniers économiques ou suspensifs ne bénéficient pas de la qualité de produits industriels originaires et avantages qui y sont attachés.

Toutefois, elles pourront bénéficier de la qualité de produits industriels originaires et des avantages qui y sont attachés si les droits et taxes exigibles sur les matières utilisées dans le processus de fabrication sont acquittés.

c) un règlement d'exécution déterminera, après avis des experts, les modalités d'application des dispositions ci-dessus relatives aux produits obtenus sous régimes suspensifs.

d) ne sont pas concernés par les dispositions de l'article 8 a) et 8 b) les marchandises bénéficiaires des procédures prévues pour produits obtenus à partir d'intrants plus fortement taxés que leurs produits finis ».

Lors de l'examen du projet de règlement d'exécution prévu à l'article 8 c) nouveau, par les Directeurs de Cabinet de la Commission, les irrégularités ont été signalées sur cet article 8 nouveau et l'article 3 du Protocole Additionnel N° I/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009.

1°) l'article 8-c) nouveau prévoit l'adoption d'un Règlement d'exécution, après avis des experts statutaires, pour déterminer les modalités d'application des articles 8 a) et 8 b) nouveaux. L'irrégularité résiderait dans le fait que le Protocole Additionnel qui relève de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, donne instruction à la Commission pour adopter un Règlement d'exécution sans passer par le Conseil des Ministres.

Cette opinion se fonde sur l'acceptation selon laquelle les Règlements d'exécution relèvent exclusivement de la compétence de la Commission.

Cependant, un autre point de vue estime que les Règlements d'exécution

ne sont pas de la compétence exclusive de la Commission puisque l'article 24 du Traité dispose, en effet, que le « Conseil peut déléguer à la Commission, l'adoption du Règlement d'exécution des actes qu'il édicte ».

Il s'agit donc d'une faculté du Conseil des Ministres qui pourrait également adopter, s'il le désire, les Règlements d'exécution. Il convient toutefois de signaler que jusque-là le Conseil des Ministres n'a jamais adopté de Règlement d'exécution.

2) l'article 3 prévoit que « le présent Protocole Additionnel qui entre en vigueur à compter de l'adoption du Règlement d'exécution visé à l'article 8 nouveau ci-dessus, sera publié au Bulletin Officiel de l'Union ».

L'irrégularité consisterait à conditionner l'entrée en vigueur du Protocole Additionnel N° I/2009/CCEG/UEMOA, un texte de rang supérieur à l'adoption d'un Règlement d'exécution de rang inférieur. Une autre opinion estime que le Protocole Additionnel peut s'autoriser la conditionnalité prévue pour son entrée en vigueur, du fait de son rang.

Au regard de ce qui précède, l'avis de la Cour de Justice est requis pour déterminer la légalité du Protocole Additionnel N° I/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009 ».

La Cour siégeant en Assemblée Générale Consultative sous la Présidence de Madame Joséphine Suzanne EBAH-TOURE, Présidente de la Cour, sur Rapport de Madame Victoire Eliane ALLAGBADA JACOB, Juge rapporteur, en présence de :

- Monsieur Salifou SAMPINBOGO, Juge ;
- Monsieur Daniel Amagoin TESSOUGUE, Juge ;
- Monsieur Euloge AKPO, Juge ;
- Monsieur Augusto MENDES, Juge ;

Et assistée de Maître Boubakar TAWEYE MAIDANDA, Greffier de la Cour, a, en sa séance du 13 mars 2018, suivant celles du 28 février et 06 mars 2018, examiné la demande ci- dessus exposée :

L'ASSEMBLEE GENERALE CONSULTATIVE

Vu le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en date du 10 janvier 1994 tel que modifié le 29 janvier 2003 ;

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

Vu l'Acte additionnel n° 10/96 portant Statut de la Cour de Justice de l'UEMOA en date du 05 juillet 1996 ;

Vu le Règlement n°01/96/CM portant Règlement de Procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA en date du 05 juillet 1996 ;

Vu le Règlement n°01/2012/CJ du 21 décembre 2012 abrogeant et remplaçant le Règlement n°01/2010/CJ relatif au Règlement administratif de la Cour de Justice de l'UEMOA ;

Vu la lettre de demande d'avis N° 03/845/PC/DMRC du 21 juin 2017 du Président de la Commission ;

Vu les observations du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan de la République du Sénégal en date du 23 août 2017 ;

Vu les observations du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan de la République du Mali en date du 23 août 2017 ;

Vu les observations de la Cour des Comptes de l'UEMOA en date du 19 juillet 2017 ;

Vu les observations de la BCEAO en date du 11 septembre 2017 ;

EN LA FORME

La demande d'avis adressée à la Cour de Justice telle qu'elle résulte de la lettre du Président de la Commission de l'UEMOA, est fondée sur les dispositions des articles 27 in fine des Statuts de ladite Cour et 15.7 du Règlement de Procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA.

Cette demande, régulièrement introduite, est recevable en la forme.

AU FOND

I. OBJET DE LA CONSULTATION

Il résulte de la lettre du Président de la Commission que l'avis de la Cour est demandé, pour clarifier les positions divergentes des directeurs de cabinet lors de l'examen du projet de règlement d'exécution prévu à l'article 8.c) nouveau du protocole additionnel n° 1/2009/CCEG/UEMOA modifiant le protocole additionnel n° 11/2001 du 17 mars 2009 instituant les règles d'origine des produits de l'UEMOA.

Les divergences sont de deux ordres :

1. la première divergence est relative à la compréhension de l'article 8-C) nouveau où deux points de vue se sont dégagés. Le premier point de vue estime que les règlements d'exécution, relevant exclusivement de la compétence de la commission, il est normal que la Conférence des Chefs d'Etat donne instruction à la Commission pour adopter le règlement d'exécution ; le deuxième point de vue estime que les règlements d'exécution ne sont pas de la compétence exclusive de la Commission puisque l'article 24 du Traité dispose que « le conseil peut déléguer à la commission, l'adoption de règlement d'exécution des actes qu'il édicte » ;
2. la deuxième divergence est relative à l'entrée en vigueur du Protocole Additionnel. L'article 3 dudit protocole dit in extenso : « **le présent Protocole Additionnel qui entre en vigueur à compter de l'adoption du Règlement d'exécution visé à l'article 8 nouveau ci-dessus visé sera publié au Bulletin Officiel de l'Union** ». La Commission relève une irrégularité, en ce qu'un texte de rang inférieur conditionne l'entrée en vigueur d'un texte de rang supérieur.

II. DISCUSSION

La Commission demande l'avis de la Cour de justice par rapport aux points de vue divergents sur la lecture des articles 8.c) nouveau et 3 du

Protocole Additionnel N°I/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009 modifiant le Protocole Additionnel N°III/2001 instituant les règles d'origine des produits de l'UEMOA.

L'examen de la lettre, portant demande d'avis, suscite les observations suivantes :

2.1. OBSERVATIONS LIMINAIRES

Les protocoles additionnels sont des instruments annexes au Traité de l'UEMOA. Ils ont la même nature juridique que ce dernier en ce qu'ils sont partie intégrante dudit Traité. En tant que tel, la Commission ne peut soumettre à la Cour de céans, même à travers une demande d'avis, l'appréciation de la légalité d'un Protocole Additionnel édicté par la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement.

2.2. EXAMEN DU PREMIER POINT DE LA DEMANDE D'AVIS

Le Protocole Additionnel N° I/2009/CCEG/UEMOA du 17 mars 2009 forme un tout avec celui du 19 décembre 2001 (N° III/2001 instituant les règles d'origine des produits de l'UEMOA).

La Cour attire l'attention de la Commission que le Protocole a été amendé suite aux recommandations du Conseil des Ministres en sa séance du 15 mars 2009 (voir dernier visa du Protocole).

La Cour relève qu'il n'est dit nulle part dans le Protocole, qu'instruction est donnée à la Commission pour adopter un Règlement d'exécution. L'article 8 au point C prévoit que : « ***un Règlement d'exécution déterminera après avis des experts, les modalités d'application des dispositions ci-dessus relatives aux produits obtenus sous régimes suspensifs*** ».

L'article 24 du Traité prévoit que : « ***le Conseil peut déléguer à la Commission l'adoption des Règlements d'exécution des actes qu'il édicte. Ces règlements d'exécution ont la même force juridique que***

les actes pour l'exécution desquels ils sont pris. ». Il ressort du dernier visa du protocole que c'est sur recommandation du Conseil des ministres que la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement a adopté le Protocole. Il appartient donc au Conseil de saisir la Commission conformément à l'article 24 du Traité en vue d'une délégation de compétence. La Commission ne s'autosaisit pas. L'article 26 du Traité précise au deuxième tiret qu' « elle exerce, par délégation expresse du Conseil et sous son contrôle le pouvoir d'exécution des actes qu'il prend. Ainsi la procédure légale d'adoption du Règlement d'exécution n'est nullement remise en cause par l'article 8-c) nouveau dudit protocole.

2.3. EXAMEN DU DEUXIEME POINT DE LA DEMANDE D'AVIS

Il ressort de la lettre de la Commission que la deuxième divergence est relative à l'entrée en vigueur du protocole additionnel en ce qu'elle soit conditionnée par l'adoption d'un texte de rang inférieur notamment un règlement d'exécution.

De l'avis de la Cour, il n'y a aucune irrégularité à conditionner l'entrée en vigueur du Protocole à l'adoption du Règlement d'exécution du fait que l'article 45 du Traité donne cette possibilité en disposant que « ***les actes additionnels, les règlements, les directives et les décisions sont publiés au Bulletin Officiel de l'Union. Ils entrent en vigueur après leur publication à la date qu'ils fixent. Les décisions sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet à compter de leur date de notification*** ».

De l'avis de la Cour, la date sera celle de l'adoption et de la publication du Règlement d'exécution.

CONCLUSION

En conséquence, la Cour statuant en Assemblée Générale Consultative est d'avis que :

En la forme :

La demande d'avis de la Commission est recevable ;

Au fond :

1. La Commission ne peut soumettre à la Cour de céans, même à travers une demande d'avis, l'appréciation de la légalité d'un Protocole Additionnel édicté par la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement ;
2. La Commission, aux termes de l'article 26 du Traité, exerce par délégation expresse du Conseil et sous son Contrôle, le pouvoir d'exécution des actes qu'il prend ;
3. les instruments juridiques entrent en vigueur après leur publication à la date qu'ils fixent (confère article 45 du Traité). Il n'est point nécessaire de faire une analyse par rapport à la hiérarchie des normes telle qu'il ressort de la lettre de demande d'avis.

Et ont signé la Présidente, le Juge rapporteur et le Greffier.

Suivent les signatures illisibles.

Pour expédition certifiée conforme

Ouagadougou, le 24 avril 2018

Le Greffier

Boubakar TAWEYE MAIDANDA