

EXTRAIT DE MINUTE DU GREFFE

COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA

AUDIENCE PUBLIQUE DU 30 AVRIL 2008

Arrêt n°01/2008

AFFAIRE

Composition :

M. Abraham D. ZINZINDOHOUE, Président
M. Daniel Lopes FERREIRA, Juge Rapporteur
M. Ousmane DIAKITE, Juge
M. Dabré GBANDJABA, 1^{er} Avocat général
M. Narcisse HOUNYO, Greffier " ad'hoc"

Monsieur Eugène YAÏ Commissaire de l'UEMOA,
de nationalité ivoirienne, domicilié à Ouagadougou,
représenté, par Maître Issouf BAADHIO, Avocat à la
Cour, 01 BP 2100 Ouagadougou 01,

d'une part ;

ET

***Recours en annulation de
l'Acte additionnel n° 04/2006
du 11 mai 2006***

La Conférence des Chefs d'Etat et de
Gouvernement et la Commission de l'UEMOA,
prises aux personnes de leurs représentants légaux,
ayant pour agent M. Eugène KPOTA, conseiller
juridique de ladite Commission, représenté par
Maître Harouna SAWADOGO, Avocat à la Cour, 01
BP 4091 Ouagadougou 01,

d'autre part ;

LA COUR

VU la requête en date du 7 juin 2006, introduite pour le compte de
Monsieur Eugène YAÏ par Maître Issouf BAADHIO, avocat à la Cour,
requête enregistrée au greffe de la Cour le 12 juin 2006 sous le
numéro 01/2006, et tendant à ce qu'il plaise à la Cour, annuler l'Acte
additionnel n° 04/2006 du 11 mai 2006 pris par le Président en
exercice de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de
l'UEMOA ;

- VU** l'Acte additionnel n°04/2006 du 11 mai 2006 portant nomination de Monsieur Jérôme BRO GREBE en qualité de membre de la Commission de l'UEMOA ;
- VU** les lettres en date du 7 juillet 2006 portant signification de la requête à Monsieur le Président de la Commission et à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA prise en la personne de son représentant légal ;
- VU** la lettre du 1^{er} août 2006 de Monsieur le Président de la Commission de l'UEMOA portant désignation de Monsieur Eugène KPOTA comme agent ;
- VU** la lettre en date du 1^{er} août de Monsieur le Président de la Commission de l'UEMOA, portant constitution de Maître Harouna SAWADOGO, Avocat à la Cour de Ouagadougou ;
- VU** l'ordonnance n° 04/2006/CDJ du 04 août 2006 accordant un délai à Maître Harouna SAWADOGO, conseil des défenderesses, pour le dépôt de son mémoire en défense ;
- VU** le mémoire en défense en date du 25 octobre 2006 des défenderesses ;
- VU** les autres pièces produites et jointes au dossier ;
- VU** le Traité de l'UEMOA, notamment en son article 38 ;
- VU** le Protocole additionnel N° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, notamment en son article 2, tel que modifié par l'Acte additionnel N° 04/97, en date du 23 juin 1997 ;

- VU** l'Acte additionnel N° 10/96 du 10 mai 1996 de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement portant statuts de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** les Actes additionnels N°s 01/95 08/97 et 03/99 en date, respectivement, du 27 janvier 1995, du 18 novembre 1997 et du 29 octobre 1999 portant nomination des Membres de la Cour de Justice ;
- VU** l'Acte additionnel N°01/2001, en date du 26 février 2001, portant renouvellement de mandats, nomination et fin de mandats de Membres de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** l'Acte additionnel N°01/2006, en date du 27 janvier 2006, portant renouvellement de mandat d'un Membre de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** l'Acte additionnel N° 03 CCEG/UEMOA, en date du 20 janvier 2007, portant renouvellement de mandats, nomination et fin de mandats de Membres de la Cour de Justice de l'UEMOA.
- VU** le Règlement N 01/96/CM portant Règlement de Procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Règlement N 01/2000/ CDJ- relatif au Règlement administratif de la Cour de Justice de l'UEMOA, abrogeant et remplaçant le Règlement N° 01/96/ CDJ relatif au Règlement administratif de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Procès Verbal relatif à la désignation du Président de la Cour et à la répartition des fonctions de juges et d'Avocats généraux au sein de ladite Cour ;

VU l'ordonnance N° 02/2008/CJ du 06 mars 2008 portant composition de la formation devant connaître de l'affaire Eugène YAÏ contre la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et la Commission de l'UEMOA ;

OUI Monsieur Daniel Lopes FERREIRA, Juge rapporteur, en son rapport ;

OUI Monsieur Eugène KPOTA Agent de la Commission, en ses observations orales ;

OUI Maître Issa SAMA, substituant Maître Harouna SAWADOGO, Avocat des défenderesses, en ses observations orales ;

OUI le Premier Avocat Général, Monsieur Dabré GBANDJABA en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément au droit communautaire ;

La Cour rend le présent arrêt :

I – LES FAITS ET LA PROCEDURE

Les faits de la cause tels qu'exposés par le requérant se présentent ainsi qu'il suit :

Par requête en date du 7 juin 2006, enregistrée au greffe de la Cour de Justice le 12 juin 2006 sous le numéro 1/2006, Monsieur Eugène YAÏ, Commissaire à l'UEMOA, de nationalité ivoirienne, demeurant à Ouagadougou a, par l'organe de son conseil Maître Issouf BAADHIO, avocat au barreau du Burkina Faso, introduit un recours en annulation de l'Acte additionnel n° 04/2006 du 11 mai 2006 pris par le Président en exercice de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA portant nomination de Monsieur Jérôme BRO GREBE en qualité de membre de la Commission en ses lieu et place.

Il fait observer que ledit Acte additionnel viole les textes régissant la nomination et la révocation des membres de la Commission de l'UEMOA puisque son mandat au sein de la Commission et en qualité de Commissaire est en cours d'exécution et qu'il n'a jamais démissionné de son mandat.

Il ajoute qu'aucune procédure n'ayant été engagée devant la Cour de Justice de l'UEMOA pour obtenir sa révocation, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ne peut pourvoir de manière autoritaire et unilatérale à son remplacement, ce qui fait de l'Acte additionnel n°4/2006 qui est une reconduction à l'identique du contenu des Actes additionnels n°06/2004 du 15 novembre 2004 et n°01/2005 du 11 mai 2005 précédemment annulés, une voie de fait caractérisée.

Il conclut que la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement entend faire un passage en force au mépris des arrêts de la Cour et des règles gouvernant l'Union toute entière.

A la suite du dépôt de la requête, l'ordonnance n°03/06 a été prise le 4 juillet 2006 pour fixer le montant de la caution à payer par M. Eugène YAÏ en application de l'article 26 alinéa 6 du Règlement n°01/96/CM portant Règlement de Procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA à trente mille (30 000) francs.

Le paiement de cette caution a été effectué le 9 août 2006 comme en atteste le récépissé de cautionnement versé au dossier.

Le recours a en outre été signifié à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et à la Commission de l'UEMOA le 7 juillet 2006 par lettres du greffier de la Cour.

Par lettre du 1^{er} août 2006, enregistrée sous le numéro 06/142, le Président de la Commission de l'UEMOA a informé la Cour de la désignation de Monsieur Eugène KPOTA, conseiller juridique de la Commission comme agent de ladite Commission dans la présente affaire.

Par une autre lettre du 1^{er} août 2006, enregistrée sous le numéro 06/143, le Président de la Commission de l'UEMOA a informé la Cour de la constitution de Maître Harouna SAWADOGO, Avocat inscrit au barreau du Burkina Faso pour assister l'agent de la Commission.

Par lettre du 2 août 2006, Maître Harouna SAWADOGO a informé la Cour de la constitution de la SCP SAWADOGO, SAMA, AOUBA aux côtés de l'agent désigné par les défenderesses et a, par ailleurs, demandé la prorogation du délai de production des mémoires jusqu'au 30 octobre 2006.

Par ordonnance n°04/2006/CDJ prise le 4 août 2006 par le juge assurant l'intérim du Président de la Cour et signifiée le même jour, il a été accordé à la SCP SAWADOGO, SAMA, AOUBA un délai supplémentaire expirant le 31 octobre 2006 pour la production des mémoires en défense.

Par lettre du 7 septembre 2006, Maître Bénéwendé S. SANKARA a informé la Cour de sa constitution aux côtés de Monsieur Eugène YAÏ pour la défense de ses intérêts.

Par ordonnance n°05/2006/CDJ du 10 octobre 2006, le Président de la Cour a procédé à la désignation du juge rapporteur dans l'affaire en question.

Par lettre en date de Ouagadougou, le 11 mars 2008, Maître Bénéwendé S. SANKARA, précédemment constitué aux côtés de Monsieur Eugène

YAÏ se déporte du dossier de cette affaire et demande que acte lui en soit donné.

A l'audience de ce jour, la Cour lui a donné acte de ce déport.

II – LES PRETENTIONS DES PARTIES

1 – Les prétentions du requérant : Monsieur Eugène YAÏ fonde son recours sur les dispositions suivantes :

- l'article 27 paragraphe 2 du Traité de l'UEMOA qui dispose que le mandat des membres de la Commission est de quatre (4) ans, renouvelable et qu'ils ne peuvent être révoqués durant leur mandat qu'en cas de faute lourde ou d'incapacité ;
- l'article 30 du Traité de l'UEMOA aux termes duquel le mandat des membres de la Commission peut être interrompu soit par démission, soit par révocation prononcée par la Cour à la demande du Conseil, pour sanctionner la méconnaissance des devoirs liés à l'exercice des fonctions de membre de la Commission.

Il précise ainsi n'avoir jamais démissionné de son mandat et qu'aucune procédure n'a été engagée devant la Cour de Justice pour obtenir sa révocation.

Il estime par conséquent que l'Acte additionnel n°04/2006 du 11 mai 2006 est une reconduction à l'identique des Actes additionnels n°06/2004 du 15 novembre 2004 et n°01/2005 du 11 mai 2005 qui ont été annulés par la Cour et est constitutive d'une voie de fait en ce que la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ne peut pourvoir de manière autoritaire et unilatérale à son remplacement et ce, en marge de toute procédure légale.

Il sollicite au vu de ce qui précède l'annulation pure et simple de l'Acte additionnel n°04/2006 du 11 mai 2006 pour violation des articles 16, 27, 28 et 30 du Traité de l'UEMOA.

2 – Les prétentions des défenderesses :

Au principal et en la forme : la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et la Commission ont conclu à l'incompétence de la Cour de Justice de l'UEMOA et à l'irrecevabilité du recours de Monsieur Eugène YAÏ pour défaut de grief.

En ce qui concerne l'incompétence, les défenderesses ont prétendu que :

- il s'agit en l'espèce d'un recours en appréciation de légalité dirigé contre un Acte additionnel qui, aux termes de l'article 19 du Traité de l'UEMOA s'impose aux organes de l'Union ainsi qu'aux autorités des Etats membres et échappe par conséquent à la compétence de la Cour de Justice et ce, alors surtout que l'article 16 du Traité de l'UEMOA précise que les divers organes de l'UEMOA sont tenus d'agir dans la limite des attributions qui leur sont conférées par les Traités de l'UMOA et de l'UEMOA et dans les conditions prévues par lesdits Traités ;
- l'Acte additionnel relève du pouvoir discrétionnaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement en ce qu'il obéit, en droit communautaire, à un régime juridique similaire à celui des Actes de gouvernement en droit interne et ce, par référence aux articles 19, et surtout 44 du Traité qui le soustrait de toute obligation de motivation et toute possibilité de recours puisque l'Acte de gouvernement bénéficie selon les Professeurs André de LAUBADERE, Jean-Claude VENEZIA et Yves GAUDEMET, d'une véritable immunité

juridictionnelle, laquelle est radicale « en ce sens qu'elle consiste en une irrecevabilité des recours qui pourraient être intentés contre l'Acte de gouvernement » ;

- l'Acte additionnel est exclu du domaine des actes soumis au recours en appréciation de légalité de par la combinaison des articles 8 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, 27 de l'Acte additionnel n°10/96 du 10 mai 1996 portant statuts de la Cour de Justice de l'UEMOA et 15 du Règlement n°01/96/CM du 5 juillet 1996, portant Règlement de procédures de ladite Cour.

Les défenderesses ajoutent à ce niveau que leur point de vue est partagé par la doctrine qui est unanime à reconnaître que les Actes additionnels ne sont pas inclus dans les Actes soumis au contrôle de la légalité effectué par les juges communautaires.

En ce qui concerne l'irrecevabilité du recours de Monsieur Eugène YAÏ pour défaut de grief, les défenderesses ont invoqué les dispositions de l'article 8, alinéa 2 du Protocole additionnel n°1, relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, selon lesquelles « le recours en appréciation de légalité est ouvert, en outre, à toute personne physique ou morale, contre tout acte d'un organe de l'Union lui faisant grief ».

Selon elles, le grief invoqué par Monsieur Eugène YAÏ et qui résiderait dans son remplacement au poste de Commissaire en marge de toute procédure légale est inopérant car avant l'adoption de l'Acte additionnel n°04/2006 du 11 mai 2006 par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA, Monsieur Eugène YAÏ avait déjà quitté ses fonctions de Commissaire.

C'est ainsi que, suite à l'acceptation de sa cessation de fonction le 24 mai 2005, il est entré en possession de ses droits statutaires régulièrement liquidés à la somme de 78 442 240 francs.

Cette situation traduit, selon les défenderesses, l'impossibilité pour Monsieur Eugène YAÏ de faire valoir un quelconque préjudice du fait de son départ de la Commission en ce sens que la liquidation des droits statutaires opère une purge de tous les droits et actions éventuels du bénéficiaire contre l'Union, car elle a valeur de transaction.

Subsidiairement et au fond : la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et la Commission ont conclu au rejet des prétentions de Monsieur Eugène YAÏ comme contraires à l'article 27 du Traité de l'UEMOA. En effet, elles soutiennent que l'article 30 du Traité n'épuise pas le champ des causes d'interruption des mandats des commissaires puisqu'il n'exige la saisine de la Cour de Justice par le Conseil que dans le cas de la révocation alors que l'article 27 du Traité prévoit des causes de révocation des mandats des membres de la Commission pour incapacité et donne à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement le pouvoir de modifier le nombre de membre de la Commission.

Elles ajoutent qu'en l'espèce, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement a estimé que Monsieur Eugène YAÏ « connaît au sein de la Commission de l'UEMOA, de graves difficultés, de nature à entraver le bon fonctionnement de cet organe, et qui le placent dans la situation d'incapacité prévue par l'article 27, alinéa 2, du Traité de l'UEMOA susvisé.»

Très subsidiairement et au fond : La Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement et la Commission ont sollicité le rejet pur et simple du recours en appréciation de légalité de l'Acte additionnel n°04/2006 du 11 mai 2006 compte tenu des conséquences manifestement irréparables que

pourrait avoir une éventuelle annulation dudit Acte additionnel sur l'ordre public communautaire.

En effet, elles soutiennent que suite à la cessation définitive de ses fonctions par Monsieur Eugène YAÏ, la fonction de commissaire chargé du Département des Fonds Structurels et de la Coopération Internationale est assumée par Monsieur Jérôme Bro GREBE qui a prêté serment devant la Cour de Justice conformément à l'article 28 alinéa 2 du Traité de l'UEMOA, a reçu acte de ce serment et a été renvoyé à l'exercice de ses fonctions suivant procès verbal en date du 6 juin 2005 ; que c'est ainsi qu'il a été amené, selon les défenderesses, à prendre des actes dont la validité serait remise en cause dans l'hypothèse de l'annulation de l'Acte additionnel querellé.

III – MOTIFS DE L'ARRET

A – Sur la compétence de la Cour

Il est vrai que l'article 19 du Traité de l'UEMOA dispose que les Actes additionnels qu'il prévoit s'impose aux organes de l'Union ainsi qu'aux autorités des Etats membres. Mais seuls sont concernés et bénéficient de l'obligation de respect découlant des dispositions de l'article 19 du Traité, **les Actes additionnels au Traité de l'Union** qui le complètent sans pour autant le modifier.

Tel n'est pas le cas de l'Acte additionnel n°04/2006 du 11 mai 2006, portant nomination de Monsieur Jérôme Bro GREBE en qualité de membre de la Commission de l'UEMOA qui ne peut en aucun cas être annexé au Traité pour s'imposer comme tel aux organes de l'Union et aux Etats membres.

En réalité, l'Acte additionnel n°04/2006 du 11 mai 2006 est un Acte additionnel à portée individuelle qui est susceptible de faire grief.

Or, il est de doctrine et de jurisprudence constante (comme l'a rappelé la Cour dans son arrêt n°03/2005 du 27 avril 2005, rendu entre les mêmes parties) que « **le recours en annulation peut être dirigé de manière générale, contre tous les actes ayant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée, la situation juridique de celui-ci, quelle que soit leur dénomination.** »

Il s'y ajoute que de l'article 8 alinéa 2 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle et l'article 15 – 2^e du Règlement de procédures de la Cour de Justice, il apparaît que le recours en appréciation de légalité est ouvert à toute personne physique ou morale, contre tout acte d'un organe de l'Union lui faisant grief.

C'est pour ces raisons que les Actes additionnels à portée individuelle, adoptés par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et qui font grief, sont attaquables devant la Cour de Justice de l'UEMOA qui, aux termes des dispositions de l'article 1^{er} du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA « ... veille au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du Traité de l'Union. »

En considération de ce qui précède, il y a lieu de retenir comme l'a déjà fait la Cour de Justice dans son arrêt précité, que sa compétence en matière de contrôle de la légalité ne saurait se limiter aux seuls actes cités par les articles 8 du Protocole additionnel n°1, 27 de l'Acte additionnel n°10/96 et 15 du Règlement n°01/96/CM encore moins se heurter aux dispositions des articles 19 et 44 du Traité de l'UEMOA.

Il en résulte que le moyen tiré de l'incompétence est inopérant et doit être rejeté. Dès lors, la Cour de Justice retient sa compétence pour apprécier la légalité de l'Acte additionnel querellé.

B – Sur la recevabilité du recours

La requête a été présentée conformément aux prescriptions de l'article 26 du Règlement de procédures ; le requérant s'est acquitté de l'obligation de cautionnement fixée par l'ordonnance n°03/2006 du 4 juillet 2006 et le recours a été enregistré au greffe de la Cour le 12 juin 2006, ce qui le met dans le délai prescrit par l'article 8 alinéa 3 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.

La dite requête a été précédée cependant de deux autres recours, par lui, introduits pour violation des dispositions des articles 16, 27, 28, et 30 du Traité de l'UEMOA ; recours qui ont été jugés recevables et ont donné lieu, sur le fond aux arrêts n°03/2005 du 27 avril 2005 et 01/2006 du 5 avril 2006 et qui annulent des Actes additionnels au profit et à la demande de Monsieur Eugène YAÏ ;

Dans ces conditions, il convient de constater que le recours en appréciation de légalité de l'Acte additionnel n°01/2006, introduit postérieurement, opposant les mêmes parties, tendent aux mêmes fins, sur le fondement des mêmes moyens que les recours qui ont donné lieu aux arrêts des 27 avril 2005 et 5 avril 2006.

Les deux arrêts précités ont donné entière satisfaction au requérant qui peut en tirer toutes les conséquences de droit surtout qu'il est de jurisprudence constante que la Cour n'est pas obligée de déclarer recevable un recours lorsque, par une décision antérieure, elle donne entière satisfaction au requérant sur le point de droit invoqué « **le recours en annulation contre une décision d'une institution communautaire**

n'est pas recevable, dès lors qu'une décision antérieure avait donné satisfaction au requérant » (CJCE arrêt du 13 décembre 1984, affaire Méyer épouse HANSER contre Comité Economique et Social).

Pour les raisons évoquées ci-dessus et en application de l'article 78 paragraphe 2 du Règlement de procédures, la Cour doit, sans avoir à rechercher dans quelle mesure les moyens invoqués à l'appui du recours sont fondés, déclarer irrecevable le recours en appréciation de légalité dirigé contre l'Acte additionnel n°01/2006 du 12 juin 2006.

Il s'y ajoute que par Acte additionnel n° 01/2007/CCEG/UEMOA du 20 janvier 2007 portant nomination des membres de la Commission de l'UEMOA, il a été constaté l'expiration à compter du 28 février 2007 du mandat duquel M. Eugène YAÏ a été révoqué.

L'Acte additionnel n° 01/2007 précité a ainsi nommé, sur proposition de la République de Côte d'Ivoire, M. Jérôme Bro GREBE comme membre de la Commission de l'UEMOA pour un nouveau mandat et ce, conformément aux dispositions de l'article 27 du Traité de l'UEMOA.

L'annulation de l'Acte additionnel n° 04/2006 du 11 mai 2006 ne peut plus permettre au demandeur de terminer son mandat, pas plus qu'elle ne peut avoir d'incidence sur le nouveau mandat du Commissaire Jérôme Bro GREBE ;

En considération de tout ce qui précède, il y a lieu de dire que le moyen tiré de l'irrecevabilité est fondé et doit être retenu ;

Dès lors, il y a lieu de déclarer que le recours de Monsieur Eugène YAÏ contre l'Acte additionnel n° 04/2006 du 11 mai 2006 est irrecevable ;

IV - Sur les dépens

Le Règlement n°01/96/CM portant règlement de procédures de la Cour de Justice pose, en son article 60, le principe selon lequel « toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. » Il précise cependant dans l'article 61 que les frais exposés par les organes de l'Union dans les litiges les opposant à leurs agents restent à leur charge.

Dans ces conditions, il y a lieu de condamner Monsieur Eugène YAÏ à tous les dépens autres que les frais exposés par la Conférence des Chefs d'Etat et la Commission dans la présente affaire.

PAR CES MOTIFS

La Cour statuant publiquement, contradictoirement en matière de droit communautaire :

En la forme :

- se déclare compétente pour apprécier la légalité de l'Acte additionnel n° 04/2006 du 11 mai 2006 ;
- déclare en l'état le recours de Monsieur Eugène YAÏ irrecevable.

Dit que les frais exposés par la Conférence des Chefs d'Etat et la Commission restent à leur charge conformément aux dispositions de l'article 61 du Règlement n°01/96/CM portant règlement de procédures de la Cour de Justice ;

Met les autres dépens à la charge de Monsieur Eugène YAÏ qui a succombé en application de l'article 60 dudit Règlement.

Ainsi prononcée en audience publique les jour, mois et an que dessus.

Et ont signé le Président et le Greffier ad'hoc.

Suivent les signatures illisibles,

Pour copie certifiée conforme, Ouagadougou, le 12 mai 2008

Le Greffier ad'hoc

Narcisse HOUNYO