

**ARRÊT
N°04/2013
DU 18 DECEMBRE 2013**

**COUR DE JUSTICE DE L'UNION ECONOMIQUE ET
MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)**

**AUDIENCE PUBLIQUE DU DIX-HUIT (18) DECEMBRE
DEUX MIL TREIZE (2013)**

La Cour de Justice de l'UEMOA, réunie en audience ordinaire le dix-huit (18) décembre deux mil treize (2013), à laquelle siégeaient :

Recours en appréciation de légalité

Monsieur Daniel Lopes FERREIRA, Président de la Cour, Président ;

Monsieur Ousmane DIAKITE et Monsieur Honorat ADJOVI, Juges, Membres ;

**en présence de Madame Seynabou NDIAYE DIAKHATE
Premier Avocat Général ;**

avec l'assistance de Maître Fanvongo SORO, Greffier ;

a rendu l'arrêt dont la teneur suit :

ENTRE :

M. Toïdi MOUTAIROU, expert-comptable, docteur ès sciences économiques, commissaire aux comptes de société, 06 BP 694 Cotonou (Bénin), carrée n° 15 Missessin, derrière hôtel GL, Tél./fax : (229) 21-33- 64,

Ayant pour conseils maîtres Gabriel DOSSOU, Romain DOSSOU, Guy DOSSOU, Avocats à la Cour, Carrée n°387, immeuble JEHOVAH JIRE, Avenue Mgr STEINMEZ, 01 BP 4959, Cotonou (Bénin), élisant domicile au cabinet de maître Fanta SANGARE, Avocat au barreau du Burkina Faso, Immeuble SANA HAROUNA, porte n° 943, Avenue de la Cathédrale, 01 BP 6777 Ouagadougou,

Demandeur, d'une part ;

ET

**1. Le Conseil des Ministres de l'Union Monétaire
Ouest Africaine (UMO),**

2. La Commission bancaire de la BCEAO,

Défendeurs, d'autre part ;

Toïdi MOUTAIROU

- Gabriel DOSSOU
- Romain DOSSOU
- Guy DOSSOU)

Contre

- Conseil des Ministres de l'UMOA
- Commission bancaire de la BCEAO

Composition de la Cour :

- **M. Daniel L. FERREIRA, Président**
- **M. Ousmane DIAKITE, Juge**
- **M. Honorat ADJOVI, Juge**

- **Mme Seynabou NDIAYE DIAKHATE, Premier Avocat général**

- **Fanvongo SORO, Greffier**

LA COUR

VU la requête de Monsieur Toïdi MOUTAIROU, en date du quatre (04) juin deux mil neuf (2009)

VU les actes de notification du Greffier de la Cour ;

VU les autres pièces produites et jointes au dossier ;

VU le Traité de l'UEMOA ;

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

VU l'Acte additionnel n°10/96 du dix (10) mai mil neuf cent quatre-vingt-seize (1996) portant Statuts de la Cour de Justice de l'UEMOA ;

VU le Règlement n°01/95/CM du premier (1^{er}) août mil neuf cent quatre-vingt-quinze (1995) portant Statut des Fonctionnaires de l'UEMOA ;

VU le Règlement n°01/96/CM du cinq (05) juillet mil neuf cent quatre-vingt-seize (1996) portant Règlement de procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA ;

VU le Règlement n°01/2012/CJ du vingt un (21) décembre deux mil douze (2012) portant Règlement administratif de la Cour de Justice de l'UEMOA ;

VU l'ordonnance n°30/2013/CJ en date du onze (11) novembre deux mil treize (2013) portant composition de la formation plénière devant siéger à l'audience publique ordinaire ;

VU les convocations adressées aux parties ;

OUI Monsieur Honorat ADJOVI, Juge rapporteur, en son rapport ;

OUI Maître Fanta SANGARE en ses observations orales ;

OUI Madame Seynabou NDIAYE DIAKHATE Premier Avocat Général, en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément au droit communautaire ;

I. FAITS ET PROCEDURE

1.1. LES FAITS

Considérant que les faits de la cause tels qu'exposés par le requérant se présentent comme suit :

Que le onze (11) août deux mil cinq (2005), Messieurs Toïdi MOUTAIROU et Johannes DAGNON ont été normés pour exercer respectivement les fonctions de commissaires aux comptes titulaire et supplément par African Investment Bank (A. I. B.) pour une durée de six (06) ans, après approbation de la Commission bancaire de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), par décision 133/CB/S ;

Que par décision N° 213/CB/S en date du quinze (15) décembre deux mil huit (2008), notifiée le vingt-six (26) décembre deux mil huit (2008), la Commission bancaire a rapporté l'approbation de la désignation de Monsieur Toïdi MOUTAIROU au poste de commissaire aux comptes titulaire d'African Investment Bank (A. I. B.) ;

Que par courrier en date du dix-neuf (19) janvier deux mil neuf (2009), adressé au secrétaire général de la Commission bancaire, Monsieur Toïdi MOUTAIROU a intenté un recours gracieux contre ladite décision, mais la Commission bancaire n'a donné aucune suite à son recours ;

Que le seize (16) février deux mil neuf (2009), il a alors saisi le Conseil des Ministres de l'UMOA à l'effet d'infirmier la décision de la Commission bancaire ;

Que par décision N° 1940/MEF/CS-01 du six (06) avril deux mil neuf (2009) qui lui a été notifiée le vingt-trois (23) avril deux mil neuf (2009), le Conseil des Ministres de l'UMOA a au contraire confirmé la décision n° 213/C/S de la Commission bancaire dans toutes ses dispositions ;

Que c'est contre cette dernière que le requérant a saisi la Cour pour son annulation ;

1.2. LA PROCEDURE

Considérant que par requête en date du quatre (04) juin deux mil neuf (2009), enregistrée au Greffe de la Cour sous le n°04/09 du quatre (04) juin deux mil neuf (2009), Monsieur Toïdi MOUTAIROU, a, par les soins de ses conseils, maîtres Gabriel DOSSOU, Romain DOSSOU, Guy DOSSOU, avocats à la Cour, élisant domicile au cabinet de maître Fanta SANGARE, avocat au barreau du Burkina Faso, saisi la Cour d'un recours en appréciation de légalité dirigé contre la décision n°1940/MEF/CS-01 du Conseil des Ministres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) ;

Considérant que le requérant sollicite de la Cour l'annulation de la décision du Conseil des Ministres de l'UMOA qui confirme la décision n°213/CB/S de la Commission bancaire ;

Considérant que le quinze (15) juillet deux mil neuf (2009), il s'est acquitté du cautionnement fixé à cinquante (50.000) FCFA par ordonnance n° 06/09 du seize (16) juin deux mil neuf (2009) ;

Considérant que le huit (08) octobre deux mil neuf (2009), sa requête a été signifiée au Président du Conseil des Ministres de l'UMOA sous le couvert du Président de la Commission de l'UEMOA à Ouagadougou ;

Qu'un délai d'un (01) mois auquel s'ajoutent quinze (15) jours de délai de distance a été accordé aux défendeurs pour produire leurs mémoires en défense ;

Considérant qu'à l'expiration de ce délai, les défendeurs n'ont produit aucun mémoire ;

Qu'une lettre de rappel du greffe datée du dix-huit (18) mars deux mil dix (2010) leur a été adressée en leur accordant un délai supplémentaire d'un (01) mois ;

Qu'à l'expiration de ce nouveau délai, les défendeurs n'ont toujours pas déposé de conclusions ;

Considérant que le quinze (15) octobre deux mil onze (2011), l'ordonnance constatant la fin de la procédure écrite a été prise avec la précision qu'il sera procédé par défaut contre le Conseil des Ministres de l'UMOA et la Commission bancaire ;

Considérant que par ordonnance n°009/2013/CJ du vingt-cinq (25) juin deux mil treize (2013), Monsieur Honorat ADJOVI a été désigné juge-rapporteur en remplacement de Monsieur Konan Jérôme ALLOU qui avait été désigné par ordonnance n° 07/2009/CJ du vingt-trois (23) juin deux mil neuf (2009) ;

II. CONCLUSIONS DES PARTIES

Considérant que la partie requérante demande à la Cour de Justice de l'UEMOA « d'annuler la décision du 06 avril 2009 du Conseil des Ministres qu'il estime illégale au regard des dispositions du Traité de l'UEMOA et des actes arrêtés par ses organes pour les raisons suivantes :

1. *« Vice de procédure tiré de la violation de l'article 25 de l'annexe à la Convention du 24 avril 1990 portant création de la Commission bancaire ;*
2. *Violation de l'article 47 de la loi 90- 018 du 27 juillet 1990, portant réglementation bancaire en République du Bénin ;*
3. *Défaut de pertinence et de motivation ;*
4. *Inexactitude des faits reprochés au requérant ;*
5. *Défaut de base légale pour méconnaissance du sens et de la portée de la Convention du 24 avril 1990 portant création de la Commission bancaire ».*

Considérant que le requérant sollicite en outre que l'arrêt qui sera rendu soit publié dans toutes les institutions bancaires et financières de l'UEMOA et qu'il plaise à la Cour ordonner par décision avant dire droit la suspension de la décision qui le sanctionne ;

Considérant que le Conseil des Ministres de l'UMOA et la Commission bancaire n'ont pas fait suite aux significations qui leur ont été faites et de ce fait, n'ont porté aucune prétention à la connaissance de la Cour ;

III. MOYENS ET ARGUMENTS DU REQUERANT

3.1. SUR LA RECEVABILITE

Considérant que Monsieur Toïdi MOUTAIROU fonde son recours en appréciation de légalité sur les dispositions de l'article 15 du Règlement n° 01/96/CM portant règlement de procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA et estime que son recours est recevable au vu des dispositions précitées ;

3.2. AU FOND

Considérant que Monsieur Toïdi MOUTAIROU a estimé que la mesure prise contre lui et déférée à la censure de la Cour de Justice de l'UEMOA est manifestement illégale aussi bien dans la forme que dans le fond, mais ne fournit aucune argumentation juridique à l'appui ;

IV. MOTIFS DE L'ARRET

4.1. SUR LA COMPETENCE DE LA COUR

Considérant que l'article 2 du Traité de l'UEMOA précise que par ledit Traité, les Hautes Parties Contractantes ont complété l'UMOA instituée entre elles, de manière à la transformer en Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ;

Que l'article 112, alinéa 1^{er} dispose, s'agissant de la révision du Traité de l'UMOA, qu'en temps opportun, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement adoptera un Traité fusionnant le Traité de l'UMOA et le Traité de l'UEMOA ;

Qu'il résulte de la coexistence des deux (02) Traités -UMOA et UEMOA- qui constituent un même corps de règles régissant l'UEMOA que depuis le dix (10) janvier mil neuf cent quatre-vingt quatorze (1994), date d'entrée en vigueur du Traité de l'UEMOA, les organes de l'Union, notamment ceux de direction que sont la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et le Conseil des Ministres le sont en même temps pour l'UMOA et pour l'UEMOA ;

Considérant que les décisions prises par le Conseil des Ministres dans le cadre du Traité de l'UMOA peuvent ainsi être déférées devant la Cour de Justice dont l'une des compétences est de connaître, en vertu de l'article 8 alinéa 2 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, des recours en appréciation de légalité contre tout acte d'un organe de l'Union faisant grief ;

Qu'il y a lieu de dire que la Cour est compétente pour connaître du recours en annulation de la décision n° 1941/MEF/ES-01 du six (06) avril deux mil neuf (2009) du Conseil des Ministres de l'UMOA ;

4.2. SUR LA RECEVABILITE DU RECOURS

Considérant que le requérant demande au principal, l'annulation de la décision du Conseil des Ministres de l'UMOA qui a réexaminé sa situation et confirmé la décision de la Commission bancaire ;

Considérant que pour être recevable, le recours en appréciation de légalité ouvert aux personnes physiques ou morales doit :

- être dirigé contre un acte faisant grief au requérant ;
- être formé dans un délai de deux (02) mois à compter de la publication de l'acte, de sa notification au requérant, ou à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance ;
- respecter les dispositions de l'article 26 du Règlement de procédures de la Cour ;

Que la notion d'acte faisant grief a été définie par la jurisprudence comme une mesure produisant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique (CJCE, 10 janvier 2006, Alvarez Moreno/Commission, C-373/04 P, Rec. P.I-1, point 42) ;

Qu'en l'espèce, l'acte du Conseil des Ministres de l'UMOA qui confirme la décision de la Commission bancaire fait incontestablement grief à monsieur Toïdi MOUTAIROU puisqu'il le révoque de son poste de Commissaire aux comptes titulaire de African Investment Bank et en plus, lui interdit l'exercice de sa profession dans les institutions bancaires et établissements financiers pour trois ans dans l'espace UEMOA ;

Considérant qu'il s'y ajoute que sa requête a été présentée conformément aux prescriptions de l'article 26 du Règlement de procédures de la Cour et dans le délai de deux (02) mois prescrit par l'article 8, alinéa 2 du Protocole Additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, puisqu'elle l'a été le quatre (04) juin deux mil neuf (2009) à la suite de la notification de l'acte intervenue le vingt-trois (23) avril deux mil neuf (2009) ;

Qu'il y a lieu de dire que le recours est recevable ;

4.3. SUR LE FOND

Considérant qu'à la décision n°1940/MEF/CS-01 en date du six (06) avril deux mil neuf (2009) dont l'annulation est sollicitée, le requérant oppose les moyens suivants :

1 - Vice de procédure tiré de la violation de l'article 25 de l'annexe à la Convention du vingt-quatre (24) avril mil neuf cent quatre-vingt-dix (1990) portant création de la Commission bancaire ;

2 - Violation de l'article 47 de la loi 90-018 du vingt-sept (27) juillet mil neuf cent quatre-vingt-dix (1990), portant réglementation bancaire en République du Bénin ;

3 - Défaut de pertinence et de motivation ;

4 - Inexactitude des faits reprochés au requérant ;

5 - Défaut de base légale pour méconnaissance du sens et de la portée de la Convention du vingt-quatre (24) avril mil neuf cent quatre-vingt-dix (1990) portant création de la Commission bancaire.

Considérant que pour appuyer ses moyens, le requérant se borne à soutenir que la décision attaquée est entachée d'illégalité aussi bien dans sa forme que dans le fond, et ce sans même une tentative de discussion sur le plan juridique ;

Que cette attitude traduit un doute du requérant par rapport à la pertinence de ses propres moyens ;

Considérant qu'à l'examen desdits moyens, la Cour relève ce qui suit :

a) Sur le vice de procédure tiré de la violation de l'article 25 de l'annexe à la Convention du 24 avril 1990 portant création de la Commission Bancaire

Considérant que l'article 25 de l'annexe à la Convention du vingt-quatre (24) avril mil neuf cent quatre-vingt-dix (1990) portant création de la Commission bancaire stipule : « *Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée par la Commission Bancaire, sans que l'intéressé, personne physique ou morale, ait été entendu ou dûment convoqué ou invité à présenter ses observations par écrit à la Commission Bancaire. Il peut se faire assister par un représentant de l'Association Professionnelle des Banques et Etablissements Financiers ou tout autre défenseur de son choix* » ;

Considérant que le requérant ne fournit aucune preuve de ce qu'il n'a pas été entendu ou convoqué ou invité à présenter ses observations par écrits devant la Commission bancaire ;

Considérant qu'aucune des pièces produites par le requérant ne permet de constater que le non- respect des formalités légales prévues à l'article 25 de l'annexe à la Convention portant création de la Commission bancaire a été soulevé devant la Commission bancaire encore moins dans sa requête qui a saisi le Conseil des Ministres ;

Considérant que dans ces conditions, le recours en annulation soumis à la Cour de Justice de l'UEMOA et qui concerne la décision n° 1940/MEF/CS-01 du six (06) avril deux mil neuf (2009) du Conseil des Ministres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) ne saurait prospérer sur la base du moyen ci-dessus ;

b) Sur la violation de l'article 47 de la loi 90-018 du 27 juillet 1990 portant réglementation bancaire au Bénin

Considérant que l'article 47 de la loi 90-018 du vingt-sept (27) juillet mil neuf cent quatre-vingt-dix (1990) portant réglementation bancaire au Bénin dispose : « *les sanctions disciplinaires pour infraction à la réglementation bancaire sont prononcées par la Commission Bancaire, conformément à la Convention portant création de ladite Commission* » ;

Considérant qu'en stipulant en son alinéa 1^{er} qu' « *Il est créé, dans le cadre de l'Union Monétaire Ouest Africaine, une Commission, dénommée ci-après la Commission Bancaire, chargée de veiller notamment à l'organisation et au contrôle des banques et établissements financiers. La Commission Bancaire est régie par les dispositions de l'Annexe à la présente Convention...* », la Convention portant création de ladite Commission donne naissance à la Commission bancaire qui, entre autres attributions, a un pouvoir de contrôle sur les banques et établissements financiers de l'Union et de sanctions sur ces banques et établissements financiers et sur leurs dirigeants ;

Considérant que c'est dans l'exercice de ces pouvoirs, qui sont tout à fait en phase avec l'article 47 de la loi 90-018 du vingt-sept (27) juillet mil neuf cent quatre-vingt-dix (1990) portant réglementation bancaire au Bénin, que la Commission bancaire a rendu la décision querellée devant le Conseil des Ministres ;

Qu'il y a donc lieu de rejeter ce moyen ;

c) Sur le moyen tiré du défaut de pertinence et de motivation de la décision

Considérant que contrairement aux affirmations du requérant, la Commission bancaire a bien motivé sa décision en soulignant dans un premier temps que les vérifications effectuées auprès de African Investment Bank (A. I. B.) ont fait ressortir que l'exécution des dépenses est entachée d'irrégularités susceptibles d'être qualifiées d'usage des biens de la société contraire à l'objet social avant d'observer que les rapports de certification des commissaires aux comptes ont contribué à masquer ces anomalies ;

Considérant que dans ces conditions, la décision n° 1940/MEF/CS-01 du six (06) avril deux mil neuf (2009) du Conseil des Ministres de l'UMOA qui n'a fait que la confirmer dans toutes ses dispositions après un examen approprié du dossier dans tous ses aspects, a fait siennes les mêmes motifs ;

Qu'il en résulte que le défaut de pertinence et de motivation invoqué n'est pas établi ;

Qu'il y a lieu de rejeter ce moyen ;

d) Sur le moyen tiré de l'inexactitude des faits reprochés au requérant

Considérant que le requérant se borne à affirmer que les faits qu'on lui reproche sont inexacts sans démontrer leur fausseté, alors qu'il est de principe qu'il appartient à la personne qui se prévaut de l'inexactitude des faits d'en rapporter la preuve ;

Considérant que le requérant n'a pas établi à suffisance de droit l'inexactitude des faits ayant justifié la sanction dont il a été victime ;

Qu'en effet, de simples allégations non étayées par un argumentaire solide et convaincant ne sauraient suffire pour agréer la thèse avancée.

Que ce moyen est de ce fait inopérant ;

e) Sur le défaut de base légale de la décision pour méconnaissance du sens et de la portée de la Convention du 24 avril 1990 portant création de la Commission Bancaire

Considérant que le sens et la portée de la Convention du vingt-quatre (24) avril mil neuf cent quatre-vingt-dix (1990) portant création de la Commission bancaire se trouvent dans la création de ladite Commission qui est organisée par l'annexe à la Convention précitée ;

Qu'il en résulte que le moyen par lequel le requérant invoque un défaut de base légale de la décision pour méconnaissance du sens et de la portée de la Convention du vingt-quatre (24) avril mil neuf cent quatre-vingt-dix (1990) portant création de la Commission bancaire sans aucun argumentaire appuyant ses propos manque de pertinence du fait de son imprécision et de sa généralité ;

Qu'il y a lieu par conséquent d'écarter ce moyen comme mal fondé ;

Considérant qu'en conséquence de tout ce qui précède, il y a lieu de rejeter le recours en annulation de la décision n° 1940/MEF/CS-01 du six (06) avril deux mil neuf (2009) du Conseil des Ministres de l'UMOA ;

V. DEPENS

Considérant qu'il ressort des dispositions de l'article 60 du Règlement de procédures de la Cour, que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens ;

Que le requérant ayant succombé en ses moyens, il y a lieu, en application des dispositions ci-dessus, de le condamner aux entiers dépens ;

PAR CES MOTIFS

La Cour, statuant publiquement, par défaut à l'encontre du Conseil des Ministres de l'UMOA, défendeur et en matière de droit communautaire :

En la forme :

- **se déclare compétente pour apprécier la légalité de la décision n° 1940/MEF/CS-01 du 06 avril 2009 du Conseil des Ministres de l'UMOA ;**
- **déclare recevable le recours de M. Toïdi MOUTAIROU ;**

Au fond :

- **Déboute M. Toïdi MOUTAIROU de sa demande comme mal fondée ;**
- **condamne M. Toïdi MOUTAIROU aux entiers dépens.**

Ainsi fait, jugé et prononcé en audience publique à Ouagadougou les jour, mois et an que dessus.

Et ont signé, le Président et le Greffier.

Suivent les signatures illisibles,

Pour expédition certifiée conforme,

Ouagadougou, le 19 décembre 2014

Le Greffier

Fanvongo SORO