



ORIGINAL 2

AVIS N° 002/99

DU 25 Juin 1999

Dossier n° 1 - 99

**DEMANDE D'AVIS DU PRESIDENT DE LA COMMISSION DE L'UEMOA SUR
LES PROJETS D'ACTE ADDITIONNEL PORTANT STATUTS DE LA COUR DES
COMPTES ET DE REGLEMENT PORTANT MODALITES DE REDDITION ET DE
CONTROLE.**

Le Président de la Commission de l'UEMOA a saisi la Cour de Justice, en application des dispositions de l'article 27 alinéa 8 de l'Acte additionnel n° 10/96 portant Statuts de la Cour de Justice de l'UEMOA, par lettre n° 99-053 du 8 Juin 1999, enregistrée au Greffe de ladite Cour le 9 Juin 1999 sous le n° 01/99 et dont la teneur suit :

"Les projets de textes organiques de la Cour des Comptes de l'UEMOA viennent d'être élaborés et seront examinés par le Conseil des Ministres de l'Union de Juillet prochain.

Il nous serait très utile de recueillir les observations de votre juridiction sur ces projets de textes. Outre les observations d'ordre général que la Cour voudra bien faire, il serait souhaitable de connaître celles que lui inspireraient les points particuliers ci-après.

L'article 26 du Protocole additionnel n° 1 prévoit que les modalités du contrôle devant être exercé par la Cour des Comptes sont arrêtées par le Conseil, mais reste muet sur les énonciations de l'article 38 du Traité de l'UEMOA, qui dispose que "le statut, la composition, les compétences ainsi que les règles de procédures et de fonctionnement de la Cour de Justice et de la Cour des Comptes sont énoncés dans le Protocole additionnel n° 1."

Les Conseillers à la Cour des Comptes estiment qu'il y a une omission ou un vide dans le Protocole additionnel n° 1, qui mériterait d'être comblé afin d'avoir des textes organiques complets pour l'organe de contrôle juridictionnel des comptes.

Se fondant sur l'article 19 du Traité, qui prévoit qu'un acte additionnel peut être pris pour compléter le Traité, les Conseillers proposent que les dispositions fondamentales des statuts, de la compétence, ainsi que des règles de procédures et de fonctionnement de la Cour des Comptes, fassent l'objet d'un acte additionnel, tandis que les modalités en seront fixées par un Règlement.

Ils estiment également qu'un organe de contrôle juridictionnel doit jouir d'une réelle indépendance par rapport aux organes dont il assure le contrôle, qu'il doit donc bénéficier de l'autonomie financière, et que son Président doit être l'ordonnateur principal de son budget".

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 Monsieur Malet DIAKITE, Premier Avocat Général, en présence de Messieurs :

- Mouhamadou Moctar MBACKE Juge à la Cour
- Martin Dobo ZONOU Juge à la Cour
- Youssouf ANY MAHAMAN Juge à la Cour
- Kalédji AFANGBEDJI Avocat Général

et assistée de Monsieur Raphaël P. OUATTARA, Greffier de ladite Cour, a examiné en sa séance du 25 Juin 1999 la demande d'avis sus-indiquée en date du 8 Juin 1999.

L'ASSEMBLEE GENERALE CONSULTATIVE

- Vu le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en date du 10 Janvier 1994 ;
- Vu l'Acte Additionnel n° 10/96 portant Statuts 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 Administratif de la Cour de Justice de l'UEMOA en date du 9 Décembre 1996 ;
- Vu la demande d'avis n° 99-053 du 8 Juin 1999 du Président de la Commission de l'UEMOA ;

La Cour est saisie conformément aux dispositions de l'article 15 - 7^e du Règlement de Procédures et, la requête étant régulière en la forme est donc recevable.

I - OBSERVATIONS GENERALES

Il résulte des dispositions de l'article 38 du Traité de l'UEMOA créant les organes de contrôle dit juridictionnel, à savoir la Cour de Justice et la Cour des Comptes, que le statut, la composition, les compétences ainsi que les règles de procédures et de fonctionnement de ces deux organes sont prévus dans le Protocole additionnel n° 1, acte normatif de l'Organisation et partie intégrante du Traité constitutif, norme supérieure dans la hiérarchie des actes communautaires de l'Union et qui relèvent principalement du droit international des Traités, lesquels font l'objet d'une procédure constitutionnelle de réception dans les Etats membres.

En revanche, l'Acte additionnel, en tant qu'acte unilatéral, bien qu'il soit pris par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et annexé au Traité, n'en constitue pas moins un acte de droit dérivé hiérarchiquement inférieur au Traité, et ne saurait en aucun cas se substituer à celui-ci mais plutôt le compléter dans son application sans le modifier dans sa lettre ou dans son esprit.

C'est dire donc que l'Acte additionnel ne peut disposer dans un domaine réservé au Traité ou au Protocole additionnel ; il ne peut qu'appliquer les principes que ces normes ont déjà dégagés.

Le présent projet d'Acte additionnel semble empiéter sur le domaine du Traité en procédant à une extrapolation dans l'interprétation de son esprit et de sa lettre : en effet le Protocole additionnel, dans ses dispositions des articles 23 à 25, a posé définitivement et limitativement les principes statutaires de la Cour des Comptes, à savoir sa composition, l'indépendance et la qualité professionnelle de ses Conseillers, la durée de leur mandat et leur mode de désignation ; quant à la compétence, il y est spécifié que son contrôle porte notamment sur la régularité et l'efficacité de l'utilisation des ressources de l'Union, toutes les dispositions ultérieures devant intervenir ne pouvant donc porter que sur la mise en oeuvre de ces orientations y compris les modalités pratiques de fonctionnement de la Cour telles que prévues à l'article 26 du Protocole additionnel.

De ce point de vue, le contrôle visé par le Protocole additionnel n° 1 fait de la Cour des Comptes, et ce en dépit de sa dénomination de contrôle juridictionnel, un organe de vérification de la régularité et de l'efficacité des comptes de l'Union et de ses autres organes mais ne semble pas en faire un juge des comptes des comptables de l'organisation, justiciables devant elle.

Il importe de faire la distinction entre un organe chargé de la vérification de la régularité et de l'efficacité des comptes d'une organisation et un organe chargé de juger ces mêmes comptes et de sanctionner les coupables de mauvaise gestion comptable ; une telle interprétation des attributions de la Cour des Comptes ne peut en aucun cas relever d'un Acte additionnel ; seul le Traité constitutif ou un Protocole additionnel peut en disposer.

Du reste, la Cour des Comptes de l'Union Européenne dont les textes ont profondément inspiré ceux de l'UEMOA n'a qu'une compétence de vérification des comptes de l'Union. Ses rapports sont adressés aux instances compétentes de l'Union qui en exploitent le contenu. En conséquence, cette Cour n'est pas plus qu'un organe investi d'une mission de contrôle externe et a posteriori (voir l'article 188 c du Traité de Rome du 25 Mars 1957).

Il apparaît du projet de texte que les rédacteurs ont été quelque peu abusés par le terme "organe de contrôle juridictionnel", donné fort curieusement à la Cour des Comptes comme le disent Messieurs Cerexhe et Beaulieu du Centre d'Etudes Européennes et de l'Intégration (CEEI), à la page 61 de leur ouvrage "Introduction à l'UEMOA".

En résumé, à défaut des dispositions pertinentes contenues dans le Traité constitutif et son Protocole additionnel, les textes d'application organisant la Cour des Comptes ne sauraient, sans risquer la non conformité avec l'acte suprême de l'Union, transformer la Cour des Comptes en une institution juridictionnelle à caractère répressif, prononçant des amendes, des injonctions et mettant en débet des comptables par des arrêts de justice.

A la lecture des textes actuels de l'organisation notamment l'article 23 du Protocole additionnel n° 1, la Cour est chargée de contrôler la gestion administrative et comptable des comptes de l'Union, dans leur régularité voire leur légalité et leur qualité, son statut étant déterminé par l'article 24 ; par ailleurs l'article 51 du Traité prévoit que les règles de reddition et de vérification des comptes sont contenues dans les règlements financiers (qui peuvent être plusieurs) ou un règlement comme prévu à l'article 26. L'Acte additionnel peut intervenir dans les limites des compétences communautaires pour parfaire le fonctionnement de l'organe de contrôle tel que prévu par le Traité constitutif.

En somme les rapports de contrôle de la Cour des Comptes devront être adressés avec leurs constatations, observations et recommandations à l'organe intergouvernemental compétent de l'Union, à savoir le Conseil des Ministres, pour l'engagement de poursuites disciplinaires voire pénales découlant des constatations et recommandations contenues dans les conclusions de la Cour.

Tels sont l'esprit et la lettre des dispositions précitées du Traité constitutif et son Protocole additionnel, toute autre compétence devant relever de la réforme de ces textes dont les actes qui entendent les compléter ou les appliquer ne peuvent outrepasser les limites.

Comme le prescrivent si pertinemment les dispositions de l'article 16 du Traité , les organes agissent dans les limites qui leur sont conférées par le Traité et dans les conditions qu'il a prévues.

II - OBSERVATIONS PARTICULIERES SUR LES PROJETS DE TEXTES

A. Du projet de Statut

La structuration du texte qui nous est soumis ne fait pas apparaître de manière claire et précise les domaines d'organisation de la Cour, de son fonctionnement et de sa compétence. Le texte aurait gagné en clarté s'il avait été disposé comme suit :

- a) De l'organisation de la Cour
- b) Du statut des Conseillers de la Cour
- c) De la compétence de la Cour.

Au regard des observations qui précèdent, l'examen du projet appelle en outre les remarques suivantes article par article :

Article 3 : L'alinéa 2 de cet article est contraire aux dispositions du Traité énoncées à l'alinéa 1.

Les articles 8, 9 et 10 devraient être formulés de manière à ce que la Cour n'empiète pas sur les attributions de l'auditeur interne de la Commission.

Article 11 : Le dernier alinéa de cet article qui dispose que tout projet de règlement à caractère financier doit être soumis à l'avis préalable de la Cour, relève du Règlement Financier de l'UEMOA.

Article 12 : L'article n'a de sens que si la Cour des Comptes est une juridiction répressive.

Les Articles 13, 14, 15, 16, 17, 18 et 19 peuvent figurer dans le statut des Membres de la Cour.

La fin de l'article 23 paraît incomplète.

L'article 24 doit être complété par les termes : "dans les limites fixées par le budget de l'UEMOA".

Article 25 : Pour ce qui est de la révocation du Conseiller, il serait plus indiqué de lui faire application des dispositions de l'article 30 du Traité relatives à la révocation des Commissaires.

Article 26 : La solennité de l'audience de prestation de serment relève des textes de la Cour.

Article 27 : Il y a lieu de préciser le mode de désignation du Président de la Cour.

Les articles 24 et 31 doivent être replacés dans les modalités de fonctionnement.

Article 28 : La question d'autonomie financière et de l'ordonnateur relève de textes appropriés notamment du Traité en son article 26 et du Règlement financier n° 03/95/CM du 1/08/1995, en ses articles 1, 2 et 12 qui disposent :

Article 1^{er} :

Aux fins du présent Règlement, il faut entendre par :

Organes de l'Union : les organes de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine ci-après désignés :

- * la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement,
- * le Conseil des Ministres,
- * la Commission
- * la Cour de Justice
- * la Cour des Comptes
- * le Comité interparlementaire
- * la Chambre Consulaire Régionale.

Article 2 : Le présent Règlement régit l'administration de toutes les activités financières des organes de l'Union tels que définis à l'article 1^{er} ci dessus, nonobstant les règles financières et comptables spécifiques qui régissent les opérations de fonds structurels et celles du Fond de Compensation prévus aux articles 59 et 78 du Traité. Lesdites règles sont fixées par les textes d'application du présent règlement.

Article 12 : Tant en ce qui concerne l'engagement des dépenses que la liquidation et l'ordonnancement des recettes et des dépenses, le Président de la Commission est administrateur principal des crédits et ordonnateur principal du budget. Il peut déléguer ses pouvoirs aux Présidents des autres organes de l'Union et aux autres membres de la Commission.

ORIGINAL

Article 20 : La création d'un greffe suppose que la Cour est une juridiction contentieuse qui tient des audiences et rend des arrêts.

L'article 31 doit être conforme aux dispositions de *l'article 25 du Protocole additionnel n° 1* qui précise :

"Les Conseillers peuvent se faire assister par des collaborateurs. Ils peuvent recourir dans l'exercice de leurs fonctions à un système d'audit externe".

B. Du projet de Règlement portant modalités de reddition et de contrôle des comptes

Si l'on s'en tient aux observations générales, les chapitres III (Amendes), IV (Jugement des comptes), V (Des arrêts de la Cour et des voies de recours) deviennent sans objet.

Certains articles méritent d'être revus :

A l'article 6, le mot "Conseiller" doit être supprimé, le collaborateur étant attaché à la Cour des Comptes et non à un Conseiller.

Article 8 : Les experts ne sauraient être rémunérés en dehors des textes en vigueur dans l'UEMOA, relatifs à ce genre d'activité.

Articles 9 et 10 : Les observations faites au titre de l'article 28 du projet de statut sont valables pour ces articles (voir le Règlement financier et l'article 26 du Traité qui attribue à la Commission l'exécution du budget).

Article 21 : Y a-t-il une différence entre certificat de conformité et certificat de concordance ? Les personnes soumises à l'obligation de production de ces documents étant différentes selon l'article 21 du projet de Règlement et l'article 32 du projet de Statut.

Article 22 : Il n'a pas sa raison d'être dans la mesure où toutes les personnes soumises au contrôle font l'objet de rapports généraux ou spéciaux.

ORIGINAL

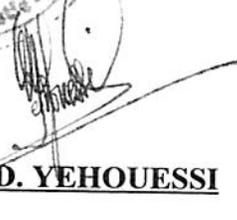
Telles sont les observations générales et particulières que nous a inspiré l'examen des projets de textes soumis.

Ouagadougou, le 25 Juin 1999

Et ont signé le Président, le Juge-rapporteur et le Greffier



Le Président



Yves D. YEHOUESSI

Le Juge-rapporteur



Malet DIAKITE



Le Greffier



Raphaël P. OUATTARA