

AVIS n°001/99

Avis complémentaire de la Cour du 6 octobre 1999 sur le sort réservé aux actes pris par le Directeur de cabinet du Président de la Commission en vertu d'une délégation de signature irrégulière.

Sommaire de l'avis

- *La délégation de signature est l'acte par lequel une autorité administrative charge un agent de signer pour son compte, en ses lieu et place, certains actes administratifs relevant de sa compétence*
- .
- *L'illégalité d'une délégation de pouvoir ou de signature entache d'illégalité les actes subséquentement pris par le délégataire. Ces actes demeurent exécutoires pour autant qu'ils n'ont pas été annulés par voie gracieuse ou contentieuse.*
- *Les actes préparatoires des projets de textes sont de la seule compétence de l'administration de la Commission ; aussi la Cour ferait acte d'ingérence en se substituant aux fonctionnaires et en indiquant au Président de la Commission les précautions à prendre dans la préparation de tout projet de texte.*

AVIS N° 001/1999

du 22 mars 1999

Dossier n° 02-1998

**DEMANDE D'AVIS COMPLEMENTAIRE DU PRESIDENT DE LA COMMISSION
DE L'UEMOA PAR RAPPORT A L'AVIS N°001/98
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA EN DATE DU 10 SEPTEMBRE 1998**

Le Président de la Commission de l'UEMOA a saisi la Cour de Justice de l'Union par lettre n° 98-095/PC/CJ en date du 27 novembre 1998, enregistrée au Greffe de la Cour le 30 suivant sous le n° 02/98 et ainsi libellée :

« Par son avis n° 001/98 du 10/09/98, la Cour de Justice de l'UEMOA a estimé que "l'acte de délégation de signature pris par le Président de la Commission, n'a pas, faute d'autorisation, rempli les conditions exigées par les règles du droit communautaire de l'UEMOA ».

Et « qu'en l'état actuel des textes de droit communautaire de l'UEMOA, le Président de la Commission n'est pas autorisé à déléguer sa signature à son Directeur de Cabinet ».

Souhaitant tirer, au maximum, profit de cet avis, je souhaite qu'il plaise à la Cour de m'éclairer sur les points connexes suivants :

1) En application de ma décision n° 90/96/PCOM en date du 11 Septembre 1996, portant délégation de signature à Monsieur Antoine SARR, mon Directeur de Cabinet, celui-ci, dans le cadre fixé par la décision, a signé des actes entrant dans les domaines pour lesquels je lui ai donné délégation. Quel est le sort juridique des actes ainsi signés par Monsieur SARR, en application de ma décision précitée, celle-ci n'étant ni annulée, ni encore rapportée ?

2) Par ailleurs, souhaitant initier la révision des textes régissant la gestion et le fonctionnement courants de la Commission, je saurai gré à la Cour de l'éclairage qu'elle me donnera sur les précautions juridiques à prendre, selon le droit communautaire de l'UEMOA, pour que je puisse, dans ces domaines, consentir des délégations de pouvoirs et de signature, aux Membres de la Commission, à des Présidents d'organe et à des fonctionnaires et agents de l'Union.

3) Le règlement financier des organes de l'Union a autorisé le Président de la Commission à opérer des délégations de pouvoirs aux Commissaires et aux Présidents d'organe.

Je souhaite qu'il plaise à la Cour de m'éclairer sur la procédure, conforme au droit communautaire de l'UEMOA, pour mettre effectivement et légalement en œuvre cette délégation.

4) Le règlement intérieur de la Commission, adopté par celle-ci, organise l'intérim du Président de la Commission.

Dans la perspective évoquée plus haut, de révision de textes de gestion et de fonctionnement courants de la Commission, je souhaite qu'il plaise à la Cour de m'indiquer si, pour une organisation de cet intérim tant dans sa procédure que pour son étendue, conforme au droit communautaire de l'UEMOA, les dispositions actuelles sont juridiquement suffisantes et, le cas échéant, de m'indiquer les voies et moyens pour se conformer à la réglementation communautaire.

Restant à la disposition de la Cour pour toutes informations ou précisions qu'elle estimera nécessaires à l'étude de la présente demande d'avis complémentaire, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma parfaite considération.

Moussa TOURE »

La Cour de Justice de l'UEMOA, siégeant en Assemblée Générale Consultative, sous la présidence de Monsieur Yves D. YEHOUESSI, son Président, sur le rapport de Monsieur Youssouf ANY, Juge à ladite Cour, et en présence de Messieurs :

- Monsieur Mouhamadou Moctar MBACKE, Juge
- " Martin Dobo ZONOU, Juge
- " Malet DIAKITE, Premier Avocat Général
- " Kalédji AFANGBEDJI, Avocat Général

a examiné en sa séance du 22 mars 1999, la demande sus indiquée.

La Cour

- Vu le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) signé le 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 ;
- 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 le Règlement n° 03/95/CM portant Règlement Financier des organes de l'Union ;
- Vu le Règlement intérieur de la Commission de l'UEMOA ;

Vu la demande d'avis complémentaire n° 98-095/PC/CJ du 27 novembre 1998 du Président de la Commission de l'UEMOA ;

SUR LA FORME

La requête ayant été introduite conformément à l'article 15-7 (3^e) du Règlement de Procédures de la Cour de Justice qui dispose 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 », elle est donc recevable en la forme.

SUR LE FOND

Cette demande d'avis vient en complément d'une première par laquelle le Président de la Commission a voulu savoir la position de la Cour par rapport à sa décision n° 90/96/PCOM du 11 septembre 1996 donnant délégation de signature à son Directeur de Cabinet, Monsieur Antoine SARR.

A cet égard, par avis n° 001/98 du 10 septembre 1998, la Cour avait indiqué que la délégation de signature était l'acte par lequel une autorité administrative charge un agent de signer pour son compte, en son lieu et place, certains actes administratifs relevant de sa compétence, et précisé que trois conditions étaient nécessaires pour que cette délégation soit légale :

- 1) Il faut que la délégation ait été autorisée par une norme juridique de base ;
- 2) Il faut qu'un acte valable de délégation soit pris en application de la norme de base ;
- 3) Les limites fixées par l'acte de délégation doivent avoir été respectées par le délégataire.

Que faute d'avoir été légalement autorisée, la délégation de signature en cause était irrégulière.

1) La première question du Président de la Commission dans la présente demande est de savoir le sort réservé aux actes pris par son Directeur de Cabinet en vertu de cette délégation.

En principe, l'illégalité d'une délégation de pouvoir ou de signature entache d'illégalité les actes subséquentement pris par le délégataire.

Cependant et en vertu du principe du privilège du préalable qui sous-tend l'efficacité et la continuité de l'action administrative, ces actes demeurent exécutoires pour autant qu'ils n'ont pas été annulés par voie gracieuse ou contentieuse ; il s'ensuit en l'espèce, que, tant que la délégation consentie à Monsieur SARR demeurera en vigueur, les actes accomplis dans ce cadre par celui-ci seront exécutoires ; ils restent néanmoins sous la menace d'une éventuelle action en annulation, jusqu'à expiration du délai du recours contentieux pour chacun d'eux.

2) Par la deuxième question, le Président de la Commission demande à la Cour de l'éclairer sur les précautions juridiques à prendre pour consentir des délégations de pouvoir et de signature aux Membres de la Commission, à des Présidents d'organes et à des fonctionnaires et agents de l'Union, dans le cadre de la révision des textes régissant la gestion et le fonctionnement de l'Union qu'il souhaite initier.

A cet égard, il convient de souligner que la délégation de pouvoir (ou délégation de compétence stricto sensu) opère un véritable transfert de compétence de l'autorité délégante au délégataire. Tant qu'elle dure, l'autorité qui a délégué est dessaisie ; la délégation est faite d'autorité à autorité ; le titulaire de chacun des postes peut changer, la délégation subsiste tant qu'elle n'a pas été abrogée. En revanche, en ce qui concerne la délégation de signature, l'autorité délégante n'est pas dessaisie, mais secondée dans sa tâche ; et il suffit que l'une des deux autorités change (déléguant ou délégataire) pour que la délégation de signature devienne caduque.

La Cour ne peut aller au-delà de cette indication en l'état de la demande. En effet, les précautions juridiques à prendre dans le cadre de la révision projetée des textes relèvent de la catégorie des actes préparatoires des projets relatifs à ces textes et partant, des seules compétence et expertise de l'administration de la Commission. La Cour ferait acte

d'ingérence en se substituant aux fonctionnaires ou agents de la Commission qualifiés pour ce faire.

- 3) Le Président de la Commission demande à la Cour de "l'éclairer sur la procédure, conforme au droit communautaire de l'UEMOA, pour mettre effectivement et légalement en œuvre" les dispositions du Règlement financier des Organes de l'Union qui l'autorisent à opérer des délégations de pouvoirs aux Commissaires et aux Présidents des Organes.**

Pour le motif indiqué ci-dessus, et en l'absence de difficulté précise et actuelle soumise à son appréciation, la Cour estime qu'elle outrepasserait sa compétence telle que prévue par l'article 15 - 7 de son Règlement de Procédures en essayant d'y faire droit.

En tout état de cause, les articles 12 et 19 du Règlement financier des Organes de l'Union ne laissent entrevoir aucune difficulté pratique quant à leur application.

- 4) Le Président de la Commission pose le problème de son intérim et demande à la Cour de dire si les dispositions actuelles du Règlement intérieur de la Commission y relatives sont juridiquement suffisantes et, le cas échéant, lui indiquer les voies et moyens pour se conformer à la réglementation communautaire.**

L'article 26 de ce Règlement stipule que « l'intérim du Président est exercé, en cas d'absence ou d'empêchement, par le Membre présent de la Commission le plus ancien dans la fonction et à ancienneté égale, le plus âgé.

Une décision du Président de la Commission déterminera les actes pouvant être accomplis par l'intérimaire dans l'exercice de ses fonctions ».

Il y a lieu de rappeler que le but de l'intérim étant d'assurer la continuité de l'action administrative, il peut être organisé même en l'absence de texte le prévoyant.

La décision attribuant à une autorité la fonction d'intérimaire peut préciser l'étendue des attributions concernées ; dans le cas contraire l'intérimaire exerce la plénitude des attributions du titulaire. Le choix de l'une ou l'autre formule est souverain à la seule condition de n'être guidé que par les nécessités d'une bonne administration.

EN CONCLUSION

La Cour est d'avis que :

- 1) en vertu du principe du privilège du préalable, les actes signés par Monsieur SARR demeurent exécutoires tant qu'ils n'ont pas été annulés ;
- 2) elle ferait acte d'ingérence en se substituant aux fonctionnaires et agents de la Commission en indiquant au Président de la Commission les précautions à prendre dans la préparation de tout projet de texte ;
- 3) la réponse à la question n° 2 est valable pour la troisième ;
- 4) l'intérim, tel qu'organisé par l'article 26 du Règlement intérieur de la Commission ne présente aucune insuffisance juridique apparente.

