

**AVIS N° 003/99**

**DU 25 Novembre 1999**

Dossier n° 3-99

**DEMANDE D'AVIS DU PRESIDENT DE LA COMMISSION DE L'UEMOA  
RELATIVE A L'INTERPRETATION DE DISPOSITIONS DU TRAITE DE  
L'UEMOA ET DE SON PROTOCOLE ADDITIONNEL N° 1.**

-----

Par lettre n° 99-047/PC/CJ du 2 Novembre 1999, le Président de la Commission de l'UEMOA a saisi la Cour pour solliciter l'interprétation des articles 38 du Traité de l'UEMOA et 26 de son Protocole additionnel n° 1.

Il explique qu'en application des dispositions de l'article 26 du Protocole additionnel n° 1 qui stipule que "les modalités du contrôle devant être exercé par la Cour des Comptes sont arrêtées par le Conseil statuant à la majorité des deux tiers (2/3) de ses Membres sur recommandation des Conseillers", ceux-ci ont élaboré un avant-projet d'Acte additionnel portant Statuts de la Cour des Comptes et un avant-projet de Règlement portant modalités de reddition et contrôle des comptes.

La Commission a fait des observations sur ces avant-projets dont deux qu'elle estime fondamentales n'ont pas été acceptées par les Conseillers.

Ces deux observations tiennent d'une part à l'absence de fondement juridique de l'avant-projet d'Acte additionnel, et d'autre part à l'étendue des pouvoirs de la Cour.

Sur le premier point, la Commission estime que l'avant-projet d'acte additionnel manque de fondement juridique, n'étant prévu ni dans le Traité lui-même, ni dans le Protocole additionnel n° 1, celui-ci renvoyant au Conseil des Ministres qui ne peut édicter d'Acte additionnel pour arrêter les modalités du contrôle à effectuer par la Cour des Comptes; elle a fait observer que le seul acte juridique approprié conformément au Protocole additionnel n° 1 est le Règlement.



Sur le second point, la Commission indique que dans l'avant-projet d'Acte additionnel il est conféré à la Cour des Comptes des pouvoirs de rendre les jugements avec possibilité de condamner à des amendes ; que de telles compétences excèdent celles dévolues à la Cour des Comptes par le Protocole additionnel n° 1 qui l'investit principalement de la mission de contrôler la régularité et l'efficacité de l'utilisation des ressources des organes de l'Union ; qu'en outre il y est prévu que la Cour des Comptes puisse saisir les juridictions nationales pour faire sanctionner les irrégularités constatées, alors que l'article 9 du Traité énonce que l'Union est représentée en Justice par la Commission.

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 Martin Dobo ZONOU, Juge à la Cour, en présence de Messieurs :

- Mouhamadou Moctar MBACKE, Juge à la Cour
- Youssouf ANY MAHAMAN, Juge à la Cour
- Kalédji AFANGBEDJI, Avocat Général

et assistée de Monsieur Raphaël P. OUATTARA, Greffier de la Cour, a examiné en sa séance du 24 Novembre 1999, la demande sus indiquée.

## LA COUR

- Vu le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en date du 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 la demande n° 99-047/PC/CJ du 2 Novembre 1999 du Président de la Commission de l'UEMOA ;

### I - FONDEMENT DE LA SAISINE ET RECEVABILITE

La lettre n° 99-047/PC/CJ de la Commission porte en objet : "Saisine aux fins d'interprétation de dispositions du Traité de l'UEMOA et de son Protocole additionnel n° 1". Cette formulation laisse penser d'emblée à un recours direct en interprétation aux fins d'obtenir de la Cour de Justice

qu'elle rende un arrêt. Un tel recours apparaît manifestement irrecevable parce que dépourvu de base légale, le Traité n'ayant prévu d'arrêts d'interprétation que dans le seul cadre du recours préjudiciel, lequel est réservé aux juridictions nationales ; mais au vu de l'élément ayant déterminé la Commission dans sa démarche et consistant en une difficulté d'application du Traité tenant à une persistante divergence d'interprétation de certaines dispositions du Traité et de son Protocole additionnel n° 1 entre elle et la Cour des Comptes, il y a lieu de placer cette saisine dans le cadre prévu aux articles 27 alinéa 4 des Statuts de la Cour de Justice et 15 - 7<sup>e</sup> de son Règlement de Procédures même si ceux-ci ne sont pas expressément visés par la Commission; en ce cas, la Cour ne pourra émettre qu'un avis sur le sens et la portée des dispositions concernées.

Au plan de la forme, la Commission ayant satisfait aux prescriptions de l'article 15 - 7<sup>e</sup>, sa demande doit être déclaré recevable.

## II - SUR LE FOND

Du dossier soumis à la Cour, il apparaît que l'avis sollicité porte sur les questions de savoir si :

- 1) les dispositions du Traité et du Protocole additionnel n° 1 relatives à la Cour des Comptes permettent de prendre un Acte additionnel pour leur application ;
- 2) en conférant des compétences nouvelles à la Cour des Comptes, les avant-projets n'ont pas pour effet de procéder à une modification du Protocole additionnel n° 1.

Avant de proposer toutes réponses à ces questions, il importe de rappeler que la Cour a été saisie à titre consultatif par la Commission des avant-projets concernés et a émis l'avis n° 002/99 du 25 Juin 1999 dont copie figure d'ailleurs au dossier.

Par cet avis, et au titre d'observations générales qu'elle avait estimé devoir formuler avant d'examiner les avant-projets article par article, la Cour avait déjà indiqué que : *"L'Acte additionnel, en tant qu'acte unilatéral, bien qu'il soit pris par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, 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 ; ..."*.

Elle ajoutait que *"...le Protocole additionnel n° 1, dans ses 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 membres, 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 œuvre de ces orientations y compris les modalités pratiques de fonctionnement de la Cour telles que prévues à l'article 26 du Protocole additionnel"*.

Bien compris, cet avis qui concorde du reste avec le point de vue de la Commission, suffirait à vider la présente saisine de son objet. Etant donné cependant que la différence d'interprétation en cause a pour effet de créer une sorte de blocage au processus d'adoption des textes initiés, et au regard de la mission première de la Cour de *"veiller au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du Traité de l'Union"*, il importe de procéder à une nouvelle analyse des données même si celle-ci doit paraître itérative à certains égards. En effet, une lecture plus approfondie du dossier révèle que la levée de la difficulté signalée tient non seulement à l'interprétation des articles 38 du Traité et 26 du Protocole additionnel n° 1 mais aussi de l'article 19 du Traité que les Conseillers présentent comme étant le fondement juridique de leur option.

Partant du postulat qu'il y a vacuité dans le Traité et le Protocole additionnel n° 1 en ce que le Statut de la Cour, sa compétence ainsi que ses règles de procédures et de fonctionnement n'ont pas été énoncés par le Protocole additionnel n° 1, les Conseillers estiment qu'il faille la combler par un acte additionnel.

En effet, dans la note de présentation des projets, les Conseillers affirment que :

*"Les modalités de contrôle ne couvrent pas exactement toutes les dispositions devant figurer dans le statut, la compétence ainsi que les règles de procédure et de fonctionnement de la Cour des Comptes. Il apparaît qu'en ce qui concerne la Cour des Comptes, son statut, sa compétence ainsi que ses règles de procédure et de fonctionnement, n'ont pas été énoncés dans le Protocole additionnel n° 1. Cette vacuité mérite d'être comblée pour permettre d'avoir des textes organiques complets"*.

*"Ainsi, les textes organiques de la Cour des Comptes comprendraient un Acte additionnel portant statuts de la Cour et un Règlement portant modalités de reddition et de contrôle des comptes"*.

*En vertu de l'article 19 du Traité de l'UEMOA qui prévoit qu'un Acte additionnel peut être pris pour compléter le Traité, il est proposé que les dispositions fondamentales des statuts, des compétences, ainsi que des règles de procédure 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"*.

La Cour a déjà livré son appréciation de ce postulat dans son avis rappelé ci-dessus. Il semble néanmoins nécessaire de revenir sur le caractère juridictionnel de la Cour des Comptes qui constitue la base première de la divergence d'interprétation. Le terme juridictionnel signifiant relatif à une juridiction, il convient de préciser ce que peut renfermer ce dernier vocable. Etymologiquement, la juridiction s'entend du pouvoir de juger, du droit de juger et plus largement l'organe détenant ce pouvoir de juger. Mais il y a toute une variété de juridictions : judiciaires, administratives, ordinaires, disciplinaires, etc... chacune ayant ses attributions, ses compétences, son mode de procéder, son cérémonial, etc...

Dans l'organisation judiciaire, il existe même des juridictions sans droit de sanction telles que les juridictions d'instruction.

C'est dire que le terme juridictionnel ne couvre pas une réalité identique dans tous les cas de figure.



Si le Traité a entendu faire de la Cour des Comptes une juridiction de constatation par le contrôle et la vérification tel que cela apparaît de ses dispositions, la seule référence à la Cour de Justice ne peut justifier l'attribution de nouvelles compétences à la Cour des Comptes. Il n'en reste pas moins que rien ne s'oppose à ce que les instances compétentes de l'Union investisse la Cour des Comptes de nouveaux pouvoirs. Mais en ce cas, c'est un Protocole additionnel qu'il faudrait initier et non un Acte additionnel.

En effet, si l'article 19 du Traité stipule que "la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement prend, en tant que de besoin, des Actes additionnels au Traité de l'Union...ils complètent celui-ci sans toutefois le modifier...", il y a lieu de s'interroger sur le sens et la portée du verbe compléter.

Dans son acception littérale et courante, le mot compléter est effectivement synonyme de combler, en ce qu'il s'agit de rendre une chose pleine ou entière. Cette acception, qui semble être celle des Conseillers à la Cour des Comptes, ne peut pas être validée en l'espèce, si l'on s'appuie sur l'ensemble du système normatif de l'UEMOA ; en effet, une lecture combinée des articles 19 et 42 du Traité de l'Union rend compte de ce que l'Acte additionnel est l'instrument normatif mis à la disposition de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement pour exercer les missions qui lui sont dévolues par le Traité ; A ce titre il complète le Traité dans un processus vertical d'application allant du général au particulier. Il en est autrement du Protocole additionnel qui s'inscrit dans un processus horizontal au même niveau normatif que l'acte originaire dont il peut combler les éventuelles vacuités ; en conséquence, s'il y a vacuité dans le Traité et le Protocole additionnel n° 1 dans le sens de l'absence dans ces textes de base de dispositions qui eussent nécessairement dû y figurer, ce n'est pas un Acte additionnel qui peut y remédier mais un Protocole additionnel ; ce qui relève de l'initiative de tout Etat membre ou de la Commission conformément à l'article 106 du Traité.

Enfin, et dans la mesure où le Traité et le Protocole additionnel n° 1 n'ont pas prévu l'intervention de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement pour leur application en ce qui concerne la Cour des Comptes, la prise d'un acte additionnel pour ce faire interviendrait en violation même des dispositions à appliquer.

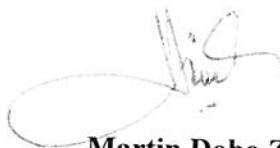
Dans ces conditions, il n'y a que le règlement du Conseil des Ministres prévu à l'article 26 du Protocole additionnel n° 1 qui puisse être valablement pris en l'espèce, lequel ne peut attribuer de compétences nouvelles à la Cour des Comptes.

Ouagadougou, le 25 Novembre 1999

Et ont signé le Président, le Rapporteur et le Greffier



Yves D. YEHOUESSI



Martin Dobo ZONOU



Raphaël P. OUATTARA

ORIGINAL