

AVIS N° 004/99

DU 25 Novembre 1999

ORIGINAL

Dossier n° 4-99

**DEMANDE D'AVIS DU PRESIDENT DE LA COMMISSION DE L'UEMOA
SUR LE PROJET DE TRAITE DU PARLEMENT DE L'UEMOA**

Le Président de la Commission de l'UEMOA a saisi la Cour de Justice de deux requêtes, la première n° 99-048/PC/CJ du 02 Novembre 1999, enregistrée au Greffe le 05 Novembre 1999 sous le n° 04, la seconde, n° 99-0129/PC/CJ du 9 Novembre 1999 enregistrée au Greffe le 10 Novembre 1999 sous le n° 05, et dont les teneurs respectives suivent :

Première requête :

"Je voudrais, en application de l'article 27 alinéa 2 de ses Statuts, soumettre à la Cour, pour avis et recommandations éventuelles, le "Projet de Traité du Parlement de l'UEMOA", élaboré par le Comité Interparlementaire, avant d'en saisir le Conseil des Ministres et la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union".

Deuxième requête :

"Par la lettre mentionnée en référence, j'ai soumis à la Cour, pour avis et recommandation, le document élaboré par le Comité Interparlementaire (CIP) de l'UEMOA et intitulé : Projet de Traité du Parlement de l'UEMOA.

Après avoir examiné le document et en application de l'article 37, alinéa 2 du Traité de l'UEMOA, la Commission a arrêté un projet de Traité.

Aussi, saurais-je gré à la Cour de bien vouloir porter son avis et ses recommandations éventuelles sur ce projet de Traité, le premier document pouvant être considéré comme communiqué à titre d'information".

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 celui-ci, 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 la Cour, a examiné en sa séance du 25 Novembre 1999, la demande sus mentionnée.

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 les demandes d'avis en date du 2 Novembre 1999 et du 9 Novembre 1999 du Président de la Commission de l'UEMOA dont les teneurs sont mentionnées ci-dessus ;

I - OBJET DE LA SAISINE ET RECEVABILITE

Bien qu'ayant été saisie par la Commission de deux projets de Traité du Parlement de l'UEMOA, l'un élaboré par le Comité Interparlementaire, l'autre arrêté par la Commission, aux termes de la deuxième lettre de la requérante, la demande d'avis porte en définitive sur le projet arrêté par elle-même, celui élaboré par le Comité Interparlementaire devant être considéré comme communiqué à titre d'information.

En la forme, la requête est recevable, étant conforme aux dispositions pertinentes du Traité de l'Union, les Statuts et du Règlement de Procédures de la Cour de Justice, notamment l'article 27 alinéa 2 des Statuts.

II - OBSERVATIONS GENERALES

A/ La requête ne pose pas de questions particulières sur des points spécifiques ; elle sollicite plutôt un avis général sur le projet de Traité soumis.

De façon générale, ce projet de Traité s'inspire des dispositions des articles 35 à 37 du Traité de l'Union, relatifs aux organes de contrôle parlementaire.

Sa présentation sous forme de Traité est certes conforme à l'article 37 alinéa 2 du Traité constitutif de l'Union qui stipule que "*le projet de Traité portant création du Parlement de l'Union sera proposé par la Commission à la Conférence*". Toutefois, s'agissant de la création d'un organe important de l'UEMOA, le Parlement, il convient de situer cet organe dans le contexte institutionnel du Traité constitutif de l'UEMOA. En effet, ce Traité constitue en quelque sorte la loi fondamentale, la constitution de l'Union, la norme supérieure de la Communauté, à laquelle toutes les autres normes doivent se conformer.

Le Parlement étant un organe de l'Union, il importe que le texte le créant s'insère au sein du Traité constitutif de l'Union. A cet effet deux voies sont possibles :

- modifier le Traité constitutif en sa Section II du Chapitre II du Titre II, relative aux organes de contrôle parlementaire grâce à un Traité abrogeant et remplaçant ladite Section,
- ou créer un Protocole additionnel relatif au contrôle parlementaire.

Une telle initiative mettra l'organe parlementaire au même niveau institutionnel que les autres organes essentiels de l'Union.

Pour parvenir à ce reclassement institutionnel de la norme créant le Parlement, il conviendra de recourir aux dispositions générales de l'article 106 relatives à la révision du Traité de l'UEMOA, au lieu, comme il est fait dans l'article 32 du projet, d'instituer un système de révision propre à l'organe parlementaire.

En tout état de cause, il paraît plus judicieux et conforme aux normes institutionnelles de l'Union de procéder à une révision de certaines dispositions du Traité constitutif de l'UEMOA avant de procéder à la mise en œuvre du projet soumis à l'avis de la Cour.

B/ A l'analyse, l'on constate que le projet de Traité ne traite pas des incompatibilités du mandat de député avec certaines activités ou fonctions exercées dans les Etats membres. Il est important qu'elles figurent en tant que dispositions statutaires dans le corps du Traité du Parlement.

III - OBSERVATIONS PARTICULIERES

◇ Article 2

Ecrire sur tout le corps du projet : "*le Parlement*" au lieu de "le Parlement de l'UEMOA", cela pour être conforme aux définitions établies par le projet lui-même.

Proposition de formulation de l'article 2 :

"Le Parlement est composé de représentants élus des peuples des Etats réunis dans la Communauté.

Il exerce les pouvoirs qui lui sont attribués dans les limites fixées par le présent Traité".

◇ Article 4

Garder le terme "Députés au Parlement de l'UEMOA" après suppression de "de l'UEMOA" au début de l'article.

Proposition de formulation de l'article 4 :

"Les membres du Parlement portent le titre de : Députés au Parlement de l'UEMOA".

◇ Article 5

La formule de l'Acte additionnel pour déterminer la procédure électorale uniforme ne paraît pas heureuse. Si l'on se réfère au système adopté par l'Union Européenne, le modèle d'acte uniforme de procédure électorale établi par le Conseil des Ministres a fait l'objet d'une recommandation aux Etats membres pour qu'ils l'adoptent en tant que norme de droit interne, ceci sans doute pour préserver, à travers la souplesse du procédé, certains aspects politiques propres à la culture de chaque Etat.

Exemple : âge pour être électeur ou éligible, nature du scrutin uninominal, de liste majoritaire, proportionnel, calendrier électoral, etc...

En outre, la formule de l'Acte additionnel ne risque-t-elle pas d'être trop rigide pour une telle matière réputée sujette à des modifications fréquentes ?

Enfin cette matière électorale pouvant avoir des incidences constitutionnelles au niveau des Etats invite à une certaine souplesse dans sa conception juridique.

Somme toute, la formule de la directive paraît digne d'intérêt à ce sujet.

Par ailleurs, ne vaudrait-il pas mieux utiliser le terme consacré de "mandat" au lieu de "durée".

Proposition de formulation de l'article 5

"Les Députés sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq (5) ans, selon une procédure électorale qui sera déterminée par directive du Conseil des Ministres après consultation du Parlement".



◇ Article 6

Remplacer le terme "nul" par "interdit".

Proposition de formulation de l'article 6 :

".....
Tout mandat impératif est interdit".

◇ Article 11

Cet article est à rapprocher de l'article 23 du projet qui vise l'audition des Présidents d'organes de l'Union : la fusion de ces deux articles en un seul, tout en assurant la cohésion de l'ensemble, serait plus heureuse.

◇ Article 12

La suspension de la détention ou de la poursuite intervient habituellement dans le cadre du déroulement d'une procédure judiciaire conduite par les organes judiciaires. Le Parlement peut requérir l'une ou l'autre mesure.

Toutefois, en vertu du principe fondamental de la séparation des pouvoirs reconnu dans les constitutions des Etats membres, il est souhaitable de laisser l'appréciation de la requête du Parlement à l'organe judiciaire saisi, qui pourra juger de l'opportunité de la mesure à prendre en vue d'une bonne administration de la justice dans l'intérêt du peuple et aussi des parties en procès, y compris le parlementaire poursuivi ou détenu bien évidemment.

Proposition de formulation de l'article 12 :

"Les Députés jouissent de l'immunité parlementaire sur le territoire de chaque Etat membre.

.....
.....

La détention ou la poursuite d'un Député peut être suspendue si le Parlement le requiert.

En outre, les Députés jouissent des privilèges et immunités prévus par le Protocole additionnel n° 03 en date du 10 Mai 1996 relatif aux droits, privilèges et immunités de l'UEMOA".

◇ **Article 15**

La formule "Politique générale" présentée par le Président de la Commission peut prêter à équivoque dans le contexte communautaire.

En effet, la politique générale de l'Union relève dans sa conception, si l'on se réfère à l'article 17 du Traité de l'Union, de la Conférence, instance supérieure à la Commission, organe d'exécution de cette politique ; d'où la pertinence du terme "*présentation du programme d'actions*" qui seul relève de la Commission.

La politique générale de l'Union pourrait à la rigueur être présentée par le Président du Conseil des Ministres en sa qualité de représentant de l'organe de l'Union, chargé au premier chef, comme le prescrit l'article 20 du Traité de l'Union, de la mise en œuvre des orientations politiques générales de l'Union, le Président de la Commission restant chargé de la présentation de son programme d'actions dans les limites des compétences propres de la Commission et celles déléguées par le Conseil à la Commission.

◇ **Article 19**

Proposition de formulation de l'article 19

Commencer en début d'article par : "*Saisi d'une motion de censure sur la gestion de la Commission, le Parlement procède au vote dans les conditions suivantes : la motion de censure n'est recevable que si elle est déposée par au moins un tiers (1/3) des Députés composant le Parlement*". Le reste de l'article est sans changement.

Par ailleurs, la sanction du vote de la motion, par l'invitation de démissionner par la Conférence, ne paraît pas conforme au statut des Commissaires tel qu'il relève de l'article 28 du Traité de l'Union qui en fait des bénéficiaires de mandats indépendants et ne devant recevoir ni instructions, ni recommandations dans l'exercice de leurs fonctions. Autrement dit, la sanction de la démission ne peut provenir que de la volonté des Commissaires politiquement et moralement réduits à cet acte collectif "auto-révocation".

A défaut d'une telle attitude qui consiste à tirer les conséquences de cette désapprobation politique, seul le non renouvellement collectif par les Chefs d'Etat des mandats des Commissaires reste le dernier recours.

◇ **Article 20**

Il est souhaitable de spécifier clairement les cas dans lesquels la dissolution du Parlement est prononcée par la Conférence.

Si une telle formule doit être retenue, il doit s'agir de cas hautement exceptionnels, la dissolution du Parlement étant peu connue du droit communautaire. Le parallélisme avec le droit constitutionnel des Etats n'est pas évident.

◇ **Article 23**

Cet article prend en compte les dispositions de l'article 11 du projet.

Proposition de formulation de l'article 23 :

"Le Parlement peut, à son initiative ou sur leur demande, entendre :

- *le Président du Conseil*
- *le Président de la Commission*
- *le Gouverneur de la BCEAO*
- *le Président de la BOAD*
- *le Président de la Chambre Consulaire Régionale.*

Les membres du Conseil et de la Commission peuvent être invités à assister aux séances plénières du Parlement et aux réunions des Commissions à la demande du Parlement adressée à l'organe dont ils sont membres.

A l'occasion de leurs interventions au Parlement, les Président et membres des organes précités peuvent se faire assister par leurs collaborateurs.

Les conditions et modalités pratiques de ces interventions sont précisées dans le Règlement intérieur du Parlement".

◇ **Article 29**

L'alinéa 4 de cet article est en contradiction avec l'article 26 du projet qui stipule que "Dans le cadre de la participation au processus décisionnel, le Parlement exprime ses vues sous forme de recommandations ou d'avis". L'adoption du budget fait partie du processus décisionnel.

Par ailleurs, l'expression "règlement conjoint du Conseil et du Parlement" n'est pas connue en droit communautaire de l'UEMOA. Si l'observation est retenue, l'alinéa 5 de l'article devient sans objet.

◇ **Article 30**

Mêmes observations que pour l'article qui précède.

inf - An

ORIGINAL

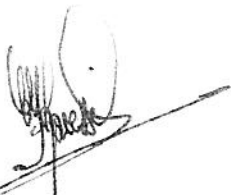
◇ **Article 32 et 34**

Ces deux articles n'auront pas leur raison d'être si, comme il est proposé dans les observations générales, le projet de Traité soumis s'intègre et fait corps avec le Traité constitutif de l'UEMOA, lequel a ses propres dispositions de révision et de ratification.

Telles sont les observations qu'inspire l'examen du projet de Traité soumis à la Cour.

Ouagadougou, le 25 Novembre 1999

Et ont signé le Président, le Rapporteur et le Greffier



• **Yves D. YEHOUESSI**



Raphaël P. OUATTARA

ORIGINAL