

AVIS n°002/2000

Avis de la Cour de Justice de l'UEMOA du 2 février 2000 relatif à l'interprétation de l'article 84 du Traité de l'UEMOA.

Sommaire de l'avis

La requête vise à obtenir de la Cour son avis sur le sens exact de l'article 84 du Traité de l'Union à la suite des difficultés dues au fait que la Commission et le Comité des experts n'avaient pas la même lecture dudit article.

- *Aux termes des articles 9 et 13, alinéa 2 du Traité de l'UEMOA, l'Union comme les Etats membres ont la capacité de conclure des accords internationaux en tant que sujets de droit international.*

A côté des compétences externes des Etats membres dont l'exercice est garanti par leur autonomie institutionnelle, il existe une compétence exclusive de l'Union notamment dans le domaine de la politique commerciale commune.

- *Conformément aux dispositions de l'article 7 du Traité, les Etats membres ne peuvent ni individuellement, ni collectivement négocier ou conclure des accords internationaux en matière commerciale, sauf dans le cas prévu à l'article 85 du Traité ou dans celui relevant des accords mixtes couvrant à la fois des domaines relevant des compétences exclusives de l'Union et des Etats membres.*

AVIS N° 002/2000

du 2 février 2000

Dossier n° 07-1999

**DEMANDE D'AVIS DE LA COMMISSION DE L'UEMOA
RELATIVE A
L'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 84 DU TRAITE DE L'UEMOA**

Le Président de la Commission de l'UEMOA a saisi la Cour de Justice de l'UEMOA par lettre n° 99-145/PC/CJ du 19 novembre 1999, dont la teneur suit :

« *Monsieur le Président,*

L'article premier du Protocole additionnel n° 1 relatif aux Organes de contrôle de l'UEMOA charge la Cour de Justice de veiller" au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du Traité de l'Union".

A l'occasion des discussions sur des projets d'accords commerciaux et/ou d'investissement entre l'Union et des Etats tiers, est apparue une divergence, devenue persistante, entre la Commission et le Comité des Experts, institué par l'article 25 du Traité pour préparer les délibérations du Conseil des Ministres.

La divergence est relative à la portée de l'article 84 du Traité aux termes duquel "l'Union conclut des accords internationaux dans le cadre de la politique commerciale commune..."

Au sens de la Commission, cette disposition confère compétence exclusive à l'Union pour conclure les accords visés par ledit article pour, entre autres, éviter que la mise en œuvre de la politique commerciale commune ne soit rendue difficile, voire impossible, du fait d'accords bilatéraux conclus par les Etats membres avec des Etats tiers.

Selon le Comité des Experts, la rédaction de l'article ne permet pas de soutenir une telle position. Pour lui, l'usage de l'article "des", à la place de "les", devant "accords internationaux" laisse subsister, à côté de celui de l'Union, un champ de compétence des Etats membres, qui devront conformer les accords qu'ils auront à conclure à la politique commerciale de l'Union.

La Commission ayant maintenu sa position quant à la compétence exclusive de l'Union de conclure les accords prévus par l'article 84, le Conseil des Ministres a invité la Commission à saisir la Cour de Justice en vue d'obtenir une interprétation de cet article, pour qu'une compréhension unique de ses dispositions puisse être arrêtée au sein de l'Union.

C'est pourquoi, je saurais gré à la Cour de dire le droit sur la portée de l'article 84 du Traité, en matière de compétence à conclure les accords internationaux dans le cadre de la politique commerciale commune.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma parfaite considération.

Moussa TOURE ».

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 Kalédji AFANGBEDJI, Avocat Général à ladite Cour, en présence de Messieurs :

- Mouhamadou Moctar MBACKE, Juge à la Cour
- Youssouf ANY MAHAMAN, Juge à la Cour
- Martin Dobo ZONOU, Juge à la Cour
- Malet DIAKITE, Premier Avocat Général à la Cour

et assistée de Monsieur Raphaël P. OUATTARA, Greffier de la Cour, a examiné en sa séance du 2 février 2000, la demande ci-dessus exposée.

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° 99-145/PC/CJ du 19 novembre 1999 du Président de la Commission de l'UEMOA ;

SUR LA FORME

S'agissant d'une requête qui vise à obtenir de la Cour son avis sur le sens exact de l'article 84 du Traité de l'Union à la suite des difficultés nées du fait que la Commission et le Comité des Experts n'avaient pas la même lecture dudit article, il y a lieu de considérer cette requête comme étant celle du type prévu à l'article 27 alinéa 4 de l'Acte additionnel n° 10/96 portant Statuts de la Cour ou à l'article 15 - 7° du Règlement de Procédures de ladite Cour pour la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le Conseil des Ministres et la Commission de l'UEMOA lorsque ceux-ci viennent à rencontrer toute difficulté dans l'application et l'interprétation des actes relevant du droit communautaire.

La requête est donc recevable pour avoir rempli toutes les conditions de forme prescrites par les dispositions des deux articles précités.

SUR LE FOND

Il est demandé à la Cour de dire si l'Union a compétence exclusive à conclure des accords internationaux avec des pays tiers ou des organisations internationales dans le cadre de la politique commerciale commune instituée par le Traité.

Aux termes des articles 9 qui la dote de la personnalité juridique, 13 alinéa 2 du Traité qui l'habilite à conclure des accords de coopération et d'assistance avec des Etats tiers ou des organisations internationales, l'UEMOA comme les Etats membres ont la capacité de conclure des accords internationaux en tant que sujets de droit international, l'accord international pouvant être défini comme tout engagement ayant force obligatoire pris par un sujet de droit international.

Toutefois, le régime conventionnel communautaire comprend en général plusieurs catégories d'accords dont la typologie préside aux effets juridiques propres à ces accords et même au processus de négociation et de conclusion de ces conventions. Ainsi donc on peut distinguer :

- 1) les accords externes, c'est à dire ceux que la Communauté peut conclure avec des pays tiers, seule et représentée par la Commission agissant sous les directives du Conseil (Cf. article 12 du Traité) ou conjointement avec les Etats membres (accords communément appelés "accords mixtes") ;
- 2) les accords inter-étatiques auxquels l'Union n'est pas partie mais qui sont conclus par les Etats membres soit avec des Etats tiers, soit entre eux-mêmes.

Ces accords inter-étatiques peuvent avoir été conclus avant l'entrée en vigueur du Traité de l'Union ou peuvent l'être après cette entrée en vigueur. Leurs effets juridiques vis-à-vis de la Communauté et vis-à-vis des cocontractants varieront en fonction des situations sus-décrites et conformément aux dispositions pertinentes des articles 14 et 15 du Traité constitutif de l'UEMOA.

L'objet de la consultation portant exclusivement sur les accords externes, il convient d'en examiner la portée, à savoir quels sont les cas où la Communauté est habilitée à conclure seule des accords et selon quelle procédure.

Il importe de souligner tout d'abord que l'Union constitue en droit une organisation de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité et de la capacité juridique et surtout de pouvoirs issus d'une limitation de compétences et d'un transfert d'attributions des Etats membres qui lui ont délibérément concédé une partie de leurs droits souverains pour créer un ordre juridique autonome qui leur est applicable ainsi qu'à leurs ressortissants.

C'est ainsi qu'à côté des compétences retenues des Etats membres dont l'exercice est garanti par leur autonomie institutionnelle, il existe avec le même principe d'autonomie institutionnelle une compétence exclusive de l'Union mise en évidence par des dispositions parfaitement identifiables dont celles des articles 82, 83 et 84 du Traité relatif à la politique commerciale qui prescrivent en vue de la réalisation des objectifs du Traité une politique commerciale commune comprenant notamment la détermination par actes juridiques communautaires du Tarif Extérieur Commun, de mesures de défense commerciale, de politique d'exportation, de négociation et de conclusion d'accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux avec des Etats ou organisations internationales.

Ces dispositions d'ordre externe sont mises en œuvre dans les termes non équivoques de l'article 84 du Traité qui n'envisage en aucun cas l'intervention des Etats membres au stade de la négociation, ces derniers ne pouvant intervenir qu'au stade de l'élaboration des recommandations du Conseil à la Commission et éventuellement en tant que membres du comité ad hoc constitué par le Conseil des Ministres.

Les seules exceptions admises par le Traité quant à l'exercice de la compétence exclusive de l'Union dans ce domaine de la politique commerciale commune sont :

- 1) celles de l'article 85 où l'Union ne peut disposer de représentation propre au sein d'une organisation internationale (certaines organisations internationales n'admettant pas d'autres organisations comme membres), ce qui fait tomber le cas dans la catégorie des accords inter-étatiques ;

2) celles relatives aux accords dits mixtes où coexistent l'Union et les Etats membres. Ces cas ne sont pas prédéfinis par les Traités et relèvent plutôt de pratiques communautaires.

Ces cas d'accords mixtes dépendent en principe de compétences partagées entre les Etats membres et l'Union ; ils sont donc exclusifs des compétences réservées de l'Union et des compétences retenues des Etats membres. Il s'agit d'accords dont l'objet dépasse en quelque sorte la compétence de la Communauté et empiète sur la compétence des Etats membres. On peut citer à titre d'exemples européens les Accords ACP-CEE de Yaoundé et de Lomé qui ont pour objet une coopération au développement, la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer qui englobe toute la politique économique relative à l'exploitation de la mer ; quant à l'Accord du GATT (accord portant sur les politiques commerciales) dont la mixité s'explique par son antériorité au Traité d'intégration économique européenne, il est en principe de compétences exclusives de l'Union ; c'est pourquoi la CEE s'est a posteriori totalement substituée aux Etats membres aussi bien dans leurs droits que dans leurs obligations respectifs.

Ces accords mixtes, comme tous les accords communautaires, ne peuvent en aucun cas affecter le Traité constitutif et les actes pris en son application.

En résumé, on peut dire que dans l'hypothèse de compétences exclusives où pour la mise en œuvre d'une politique commune, l'Union a pris, par actes communautaires, des dispositions communes, les Etats membres ne sont plus en droit ni individuellement, ni collectivement, de contracter, encore moins de négocier avec des Etats tiers des obligations portant sur ce domaine. En effet, les dispositions de l'article 7 du Traité prescrivent aux Etats membres l'obligation de s'abstenir de prendre toute mesure de nature à compromettre l'application du Traité.

Tel est le cas de la négociation et de la conclusion d'accords relevant de la politique commerciale commune de l'Union dont le régime, aux termes de l'article 82 du Traité, est fixé par voie de règlement communautaire, la conclusion relevant du Conseil des Ministres de l'Union et la négociation, elle, de la Commission, ce en vertu des dispositions de l'article 84 du Traité. Ces accords de compétences exclusives, une fois entrés en vigueur, acquièrent un effet obligatoire vis-à-vis des Etats membres en vertu de leur nature d'actes communautaires dérivés à caractère conventionnel.

Ils sont en principe classés, dans la hiérarchie de normes communautaires, au-dessus des actes communautaires unilatéraux tels que les règlements et les directives et les décisions.

L'utilisation de l'article "des" au lieu de "les" ne peut en aucun cas remettre en cause le fondement juridique de la compétence exclusive de l'Union en cette matière de politique commune, tel qu'il (le fondement) ressort des articles 13 alinéa 2, 14, 15, 82, 83 et 84 du Traité constitutif de l'Union.

EN CONCLUSION

La Cour est d'avis qu'en vertu des dispositions des articles précités du Traité de l'UEMOA :

- la politique commerciale commune tant intérieure qu'extérieure de l'Union relève de la compétence exclusive de cette dernière ;
- sous peine de violation des dispositions de l'article 7 du Traité, les Etats membres ne peuvent ni individuellement, ni collectivement négocier ou conclure des accords internationaux en matière commerciale, sauf dans le cas prévu à l'article 85 du Traité ou dans celui relevant d'accords dits mixtes couvrant à la fois des domaines relevant des compétences exclusives respectives de l'Union et des Etats membres.

