

ARRÊT
AVANT DIRE DROIT N°04/2024
DU 12 JUIN 2024

**COUR DE JUSTICE DE L'UNION ECONOMIQUE ET
MONETAIRE OUEST AFRICAINE (UEMOA)**

AUDIENCE PUBLIQUE DU 12 JUIN 2024

RECOURS EN ANNULATION

La Société SUKALA S.A.

C/

**La Commission de l'Union
Economique et Monétaire Ouest
Africaine (UEMOA)**

Composition de la Cour :

- M. Mahawa Sémou DIOUF, Président ;
- M. Abdourahamane GAYAKOYE SABI, Juge rapporteur ;
- M. Jules CHABI MOUKA, Juge ;
- M. Kalifa BAGUE Avocat Général ;
- Me Hamidou YAMEOGO, Greffier d'audience.

La Cour de Justice de l'UEMOA, réunie en audience publique ordinaire, le douze juin deux mille-vingt-quatre (2024), à laquelle siégeaient :

**Monsieur Mahawa Sémou DIOUF, Président ;
Monsieur Abdourahamane GAYAKOYE SABI,
Juge rapporteur ; Monsieur Jules CHABI MOUKA,
Juge ;**

**En présence de Monsieur Kalifa BAGUE, Avocat
Général ;**

**avec l'assistance de Me Hamidou YAMEOGO,
Greffier d'audience ;**

a rendu l'Arrêt contradictoire dont la teneur suit :

ENTRE :

La Société SUKALA S.A. adresse BP 30 Markala, Tél : 21715831 / 21735632, Fax : 21342087/21342370 DOUGABOUGOU représentée par son Directeur Général Monsieur LEI DA WEI, ayant pour Conseil, Maître Ismail TRAORE, avocat au Cabinet MAYA SCPB adalabougou - Porte 610 ; Rue112 ; BP E4830 Tél : 66.74.04.05 ; cabmaya@orangemali.net Bamako - Mali ;

Demanderesse, d'une part ;

Et

La Commission de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), ayant son siège sis à Ouagadougou (BURKINA FASO), 380 Avenue du Professeur Joseph KI-ZERBO, 01 BP 543 Ouagadougou 01, Tél : (00226) 25 31 88 75 à 76, représentée par son Président et ayant pour agent Monsieur Oumarou YAYE, Conseiller technique du Président de la Commission chargé des questions juridiques et assisté de Maître Issa SAMA, Avocat à la Cour, sis 30.81 ZAD, immeuble abritant l'Agence Générale de SUNU Assurances, 06 BP 10302 Ouagadougou 06, Tél : (00226) 25 37 78 78 ;

Défenderesse, d'autre part ;

LA COUR

- VU** le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en date du 10 janvier 1994 tel que modifié le 20 janvier 2007 ;
- 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 en date du 05 juillet 1996 ;
- Vu** l'Acte additionnel n°01/2023/CCEG/UEMOA du 10 janvier 2023 portant renouvellement de mandat e nomination de membres de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Règlement n° 01/96/CM du 05 juillet 1996 portant Règlement de Procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Règlement n° 01/2022/CJ du 15 avril 2022 abrogeant et remplaçant le Règlement n° 01/2012/CJ du 21 décembre 2012 relatif au Règlement administratif de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Procès-verbal n° 2023-01/AP/01 du 1^{er} février 2023 relatif à la prestation de serment des membres de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Procès-verbal n° 2023-02/AI/01 du 1^{er} février 2023 relatif à la désignation du Président de la Cour et à la répartition des fonctions au sein de ladite Cour ;
- VU** le Procès-verbal n° 2023-03/AP/02 du 02 février 2023 relatif à l'installation du Président de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** la requête en date du 30 septembre 2022, enregistrée au greffe de la Cour de Justice de l'UEMOA le 03/10/2022 sous le n° 49/2022, introduite par Maître Ismail TRAORE, avocat au Cabinet MAYA, sis à l'adresse sus indiquée, aux fins d'annulation de la Décision n° 10/2022/COM/UEMOA du 21 juin 2022 de la Commission de l'UEMOA ;
- VU** l'ordonnance n°15/2024/CJ du 12 Juin 2024, portant composition de la formation plénière devant siéger en audience publique du 13 Juin 2024 ;
- VU** les convocations des parties ;
- VU** les pièces du dossier ;
- OUÏ** le Juge rapporteur, en son rapport ;
- OUÏ** l'Avocat Général, en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément au droit communautaire :

I. DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

Considérant que la Société dénommée « Complexe Sucrier du Kala Supérieur » ou en abrégé « SUKALA S.A. » est une société anonyme d'économie mixte, créée le 18 octobre 1994 entre le Gouvernement malien et la société chinoise « SINOLIGHT INTERNATIONAL ECONOMIC COOPERATION CO.LTD. », dont le capital d'un montant de cinq milliards de francs CFA (5.000.000.000 F CFA), est détenu à 60% par la société chinoise et à 40% par le gouvernement malien ;

Qu'elle a pour objet social, l'exploitation de complexes d'industries sucrières, la production, la commercialisation, l'exportation et l'importation des produits sucriers, de l'alcool et d'autres produits semi-finis et sous-produits, la participation directe ou indirecte à l'activité d'autres entreprises pouvant se rattacher à son objet social et pouvant favoriser son essor ; qu'elle détient seule, le monopole de la production du sucre au Mali ;

Que la commercialisation de son sucre sur le marché malien est assurée par son propre réseau de distributeurs agréés comprenant une quinzaine de grossistes avec lesquels elle a conclu des contrats de distribution ; que ces distributeurs sont également des importateurs de sucre au Mali ;

Considérant que pour être éligible à la qualité de distributeurs et d'importateurs de sucre au Mali, les candidats intéressés doivent se soumettre à un programme dit de « jumelage » soutenu par un cahier de charges qu'ils cosignent avec le Ministère de l'industrie, des investissements et du commerce ; que ce cahier est ensuite annexé à chaque contrat signé entre les distributeurs importateurs et la Société SUKALA S.A., comme faisant partie intégrante de celui-ci ;

Considérant que ce cahier de charges fixe les conditions de distribution et d'importation de sucre au Mali ;

Qu'ainsi, les importateurs-distributeurs de sucre au Mali, agréés par la société SUKALA SA, s'obligent à acheter et à enlever une quantité de sucre local produit par celle-ci, pour être autorisés en contrepartie, à importer une certaine quantité de sucre ;

Qu'en outre, le cahier des charges leurs impose la détermination du prix de vente en gros et en détail du sucre, en le fixant selon l'application d'une péréquation entre le prix du sucre local et le prix du sucre importé ;

Considérant qu'à la suite de difficultés qu'elle éprouve pour son approvisionnement en sucre auprès de SUKALA SA, la Société DJIGUE-SA, l'un de ses distributeurs agréés, représentée par son conseil, le Cabinet d'avocats JURIFIS CONSULT a, par une lettre du 25 février 2011, saisi d'une plainte, la Commission de l'UEMOA ;

Qu'elle dénonce l'imposition par SUKALA S.A. d'un quota sur la distribution du sucre assuré au moyen d'un cahier de charges qu'elle met en œuvre sous l'égide du ministère du commerce du Mali, entravant ainsi le principe de la libre circulation des marchandises en vigueur dans l'espace de l'UEMOA et, met en exergue de ce fait, des pratiques restrictives de la concurrence dans le secteur de sucre ;

Considérant que la Commission, après avoir jugé la plainte de DJIGUE-SA recevable, a ouvert une procédure d'enquête en application des dispositions du règlement n°3/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante ;

Considérant que les actes de cette procédure allant de la notification des griefs, aux auditions des parties et autres personnes, ont été abondamment cités avec détails dans la décision attaquée au chapitre I. intitulé : contexte et procédure ;

Qu'à l'issue de cette procédure, la Commission a estimé que le grief d'abus de position dominante sur le marché du sucre de l'Union visant la société SUKALA SA, est avéré, ainsi que celui des ententes anticoncurrentielles la visant avec ses distributeurs ;

Que la Commission a, en conséquence, par décision n° 10/2022/CM/UEMOA du 21 juin 2022, condamné la Société SUKALA SA au paiement d'une amende de dix millions (10.000.000) F CFA, à verser sur son compte recettes dont les coordonnées bancaires lui ont été communiquées ;

Considérant que la société DJIGUE-SA et les autres distributeurs agréés de SUKALA SA n'ont pas fait l'objet de sanction bien que reconnus coupables par la Commission, d'ententes anticoncurrentielles ;

Que la demanderesse a ainsi reçu notification de sa décision de condamnation, par lettre n° 04529/2022/DMRC/DDCONC, du le 21 juillet 2022 ;

Considérant que suivant requête en date du 30 septembre 2022, enregistrée au greffe de la Cour de Justice de l'UEMOA le 03/10/2022 sous le n° 49/2022, Maître Ismail TRAORE, avocat au Cabinet MAYA sis à l'adresse sus indiquée, agissant au nom et pour le compte de la société SUKALA SA, a introduit un recours en annulation de la Décision n° 10/2022/COM/UEMOA du 21 juin 2022 de la Commission de l'UEMOA, qui a reconnu SUKALA SA et ses distributeurs agréés coupables de pratiques anticoncurrentielles en violation des articles 88 (a) et (b) du traité de l'Union et de ses textes d'application et, infligée à celle-ci, une amende de dix millions (10.000.000) F CFA, tout en dispensant les distributeurs agréés de toute sanction ;

Considérant que Maître Ismail TRAORE demande à la Cour de Justice de l'UEMOA :

1. De recevoir en la forme son recours ;
2. Au fond et à titre principal, d'annuler purement et simplement la décision querellée condamnant SUKALA SA, comme entachée d'illégalité ;
3. A titre subsidiaire, d'ordonner l'intervention forcée de l'Etat du Mali et des distributeurs agréés de SUKALA SA ;

Considérant que suite à la notification de la requête à la Commission, s'en est suivi un échange d'écritures entre les parties :

- Un mémoire en défense du 19 avril 2023 de la Commission de l'UEMOA ;
- Un mémoire en réplique de la société SUKALA SA. Du 18 mai 2023 ;
- Un mémoire en duplique du 23 juin 2023 de la Commission de l'UEMOA ;

Considérant qu'après ses échanges de mémoires, le Président de la Cour, par ordonnance n° 32/2023, du 21 mars 2023, a clôturé la phase de la mise en état de l'affaire et désigné un juge rapporteur ;

II. APPRECIATION DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR

Considérant qu'à l'examen de ce dossier, il y a lieu de constater comme l'a observé le rapporteur, que la Commission de l'UEMOA n'a pas produit à la procédure, les pièces ou documents lui ayant servi à justifier sa décision ;

Que pourtant, et en application de l'article 29 du règlement N°01/96/CM du 05 juillet 1996 portant règlement de procédure devant la Cour de justice de l'UEMOA, la Commission, en sa qualité de défenderesse, doit présenter un mémoire qui contient outre ses noms et prénoms et domicile, « ...les arguments de fait et de droit invoqués, les conclusions [du défendeur] et les preuves » ;

Qu'en substance, toute pièce invoquée dans les conclusions pour justifier une prétention, doit être non seulement communiquée à l'autre partie, mais aussi produite à la procédure afin de permettre au juge de se faire une opinion du litige et de le trancher en toute équité ;

Que ceci résulte du principe du contradictoire inhérent à tout procès et dont on ne saurait faire l'économie au risque de porter atteinte au principe du procès équitable ;

Considérant que dans le cas d'espèce, la Commission de l'UEMOA n'a pas, comme elle devrait le faire, produit à la procédure, les pièces invoquées dans la décision attaquée et ses mémoires ; qu'elle s'est contentée seulement de les citer ; que même si celles-ci ont fait l'objet de communication à SUKALA SA, la commission n'en n'ait pas moins dispensée de cette obligation essentielle, afin de permettre à la Cour de jouer son rôle de vérification des pièces produites et de se prononcer en toute équité ;

Considérant qu'il y a lieu que la Cour, afin de rétablir l'insuffisance de cette procédure et en application des articles 33 de son Statut et 40 de son Règlement de procédures, l'Avocat général préalablement entendu, ordonne, par arrêt avant dire droit, à la Commission de l'UEMOA, la production à la présente procédure des pièces suivantes :

- 1) La lettre en date du 25 février 2011, de saisine de la commission de l'UEMOA par la Société DJIGUE-SA, dans laquelle celle-ci s'est plainte des difficultés d'approvisionnement en sucre qu'elle éprouve auprès de la société SUKALA SA ;
- 2) Les trois contrats de vente de sucre signés entre la société DJIGUE-SA et la Société SUKALA SA pour les campagnes 2007/2008, 2008/2009 et 2009/2010 ;
- 3) La lettre datée du 02 décembre 2010 de la Société SUKALA SA notifiant à la société DJIGUE-SA, les réductions de son quota de sucre et dans laquelle, il lui est précisé que le respect de son quota est subordonné à son acceptation de la mise en œuvre du programme dit de « jumelage » prévu par le cahier de charges annexé à ses contrats ;

- 4) La lettre du 07 décembre 2010, que la Société DJIGUE-SA a adressée au ministre de l'Industrie, des investissements et du commerce pour solliciter son arbitrage ;
- 5) La lettre N°02831/DMRC/DCONC du 29 mars 2011 adressée par la Commission de l'UEMOA à la société SUKALA SA lui demandant des renseignements à la suite de l'ouverture d'une procédure d'examen des pratiques dénoncées, en application de l'article 18 du règlement N°03/2002/CM/UEMOA relatif aux procédures applicables aux ententes et aux abus de position dominantes à l'intérieur de l'UEMOA ;
- 6) La lettre N°02948/PC/DMRC/DCONC du 1^{er} avril 2011 de la Commission de l'UEMOA, notifiant au ministre de l'Industrie, des investissements et du commerce du Mali, la plainte déposée par la Société DJIGUE contre la Société SUKALA SA et sollicitant à l'occasion, la communication de renseignements complémentaires relatifs à l'institution sous l'égide du ministère chargé du commerce, d'un cahier de charges dans le cadre d'un programme dit de jumelage imposant des quantités déterminées de sucre local auprès de SUKALA SA afin de pouvoir bénéficier d'un quota à l'importation de la même denrée ;
- 7) Les lettres N°000007/DG-SUKALA SA du 04 avril 2011 et N°0000028/DG-SUKALA SA du 23 février 2012 de la directrice générale de la société SUKALA SA, adressée à la Commission, lui transmettant les documents et informations sollicités et notamment les copies des contrats de vente, du cahier de charges entre le ministère de l'industrie des investissements et du commerce et la société DJIGUE-SA pour la commercialisation du sucre dans le cadre du programme de jumelage de la campagne SUKALA SA 2010/2011 ;
- 8) Les documents relatifs à la mission de la Commission de l'UEMOA du 05 au 16 septembre 2016 au Mali, afin de constater et vérifier éventuellement la cessation des pratiques résultant de la mise en œuvre du programme de jumelage sur le sucre ;
- 9) L'avis N°008/2016/CCC/UEMOA émis par le comité consultatif de la concurrence lors de sa 16^{ème} session tenue à Ouagadougou du 21 au 23 novembre 2016, invitant la Commission de l'UEMOA à prendre une décision contre l'Etat du Mali pour pratiques anticoncurrentielles, afin de lever toutes les restrictions à l'importation du sucre au Mali et poursuivre les investigations afin de déceler l'existence d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles imputables à des entreprises sur le marché du sucre ;
- 10) La lettre N°0270/MC/SG du 28 novembre 2016 du ministre du Commerce du Mali prenant acte des conclusions du rapport d'enquête de la mission d'enquête de la Commission de l'UEMOA effectuée au Mali dans la période du 05 au 16 septembre 2016 et de l'avis du comité consultatif ;
- 11) Les lettres de notification des griefs des 20 et 21 novembre 2017 à la Société SUKALA SA, à ses distributeurs agréés (les parties) et aux autorités maliennes à titre d'information ;

- 12) La lettre du ministre du commerce du Mali dans laquelle il conteste la qualification des faits d'abus de position dominante et d'entente verticale, en lieu et place de pratiques anticoncurrentielles imputables aux Etats ;
- 13) La lettre N°00259/PC/DMRC/DCONC relative à la précision apportée par la Commission au ministre du commerce que la procédure objet de la notification, concerne exclusivement l'entreprise SUKALA et ses distributeurs ;
- 14) La lettre du 15 février 2018 par laquelle, la Commission a porté à la connaissance de l'ensemble des parties, de l'organisation à Bamako des séances d'audition conformément à l'article 17.1 du règlement n°03/2002//CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA ;
- 15) Tous les documents transmis par la Société SUKALA SA à la Commission de l'UEMOA ;
- 16) Le règlement n°03/2002//CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA ;
- 17) Le règlement n°02/2002/CM/UEMOA relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA ;
- 18) Tous documents pertinents cités par la défenderesse ;

Qu'il y a lieu d'accorder un délai d'un (1) mois à la Commission de l'UEMOA pour produire les documents cités ;

Qu'il y a lieu de dire que s'agissant d'une décision avant dire droit, les dépens seront réservés ;

PAR CES MOTIFS

Statuant publiquement et contradictoirement par arrêt avant dire droit, en premier et dernier ressort, en matière de droit communautaire ;

- **Ordonne à la Commission de l'UEMOA la production des documents susvisés ;**
- **Dit que la Commission dispose d'un délai d'un (1) mois pour produire lesdits documents ;**
- **Réserve les dépens.**

Ainsi fait, jugé et prononcé en audience publique à Ouagadougou les jour, mois et an que dessus.

Et ont signé :

Le Président

Le Greffier

Mahawa Sémou DIOUF

Hamidou YAMEOGO