ARRÊT
N°04/2025
DU 29 OCTOBRE 2025

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 ;

Mme Josephine Suzanne EBAH-TOURE, Juge ;

M. Kalifa BAGUE Avocat Général ;

Me Boubakar TAWEYE MAIDANDA, Greffier

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

AUDIENCE PUBLIQUE DU 29 OCTOBRE 2025

La Cour de Justice de l'UEMOA, réunie en audience publique ordinaire, le vingt-neuf octobre deux mil vingt et cinq à laquelle siégeaient : Monsieur Mahawa Sémou DIOUF, Président ; Monsieur Abdourahamane GAYAKOYE SABI, Juge rapporteur ; Madame Josephine Suzanne EBAH-TOURE, Juge ;
En présence de Monsieur Kalifa BAGUE Avocat Général ; avec l'assistance de Me Boubakar TAWEYE MAIDANDA, Greffier ;

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 SCP Badalabougou-Porte :610 ; Rue112 ; BP E4830Tél :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 29 janvier 2003 ;

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 et 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°01/2024/CJ du 29 juillet 2024 portant Règlement administratif de la Cour de Justice de l'UEMOA ;

VU le Procès-verbal n°2023-01/AP/01 du 1er 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 1er 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, Maître Ismail TRAORE, avocat au Cabinet MAYA sis à l'adresse sus indiquée, en annulation de la Décision N°10/2022/COM/UEMOA du 21 juin 2022 de la Commission de l'UEMOA ;

VU l'ordonnance N°33/2023/CJ, du 14 juillet 2023 portant désignation du juge rapporteur ;

VU l'ordonnance N°42/2023/CJ, du 11 octobre 2023 portant prorogation de délai ;

VU l'Ordonnance N°04/2025/CJ du 14 avril 2025 portant composition de formation plénière devant siéger en audience publique ordinaire du 04 juin 2025 ;

VU l'Ordonnance N°12/2025/CJ du 1er octobre 2025 portant composition de formation plénière devant siéger en audience publique ordinaire du 08 octobre 2025 ;

VU l'ordonnance N°15/CJ, du 20 octobre 2025 portant composition de la formation Plénière devant siéger en audience publique du 29 octobre 2025 ;

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. RESUME DES FAITS ET DE LA PROCEDURE

La Société SUKALA S.A. est une société anonyme d'économie mixte, créée en 1994 entre le Gouvernement malien et la société chinoise « SINOLIGHT INTERNATIONAL ECONOMIC COOPERATION CO.LTD. », avec un capital de cinq milliards de francs CFA (5.000.000.000 F CFA), détenu à 60% par la société chinoise et à 40% par le gouvernement malien.

L'objet social de SULAKA SA, est 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.

Elle était la seule industrie sucrière au Mali, avant la mise en service de la société N-SUKALA[1] en 2015.

SUKALA.SA assure la vente et la distribution de sa production annuelle de sucre de chaque campagne, par des entreprises ayant adhéré à un programme dit de « Jumelage » conçu par le Ministère du commerce du Mali et soutenu par un cahier de charges définissant les conditions de distribution et d'importation de sucre.

Le cahier de charges soumet les distributeurs adhérents à ce programme, à l'obligation d'achat d'un quota de sucre local produit par SUKALA, pour bénéficier en contrepartie, du droit d'importer une certaine quantité de sucre exonérée de la Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI)[2].

Le cahier des charges fixe également, le prix de vente en gros et en détail du sucre, selon l'application d'une péréquation entre le prix du sucre local, et le prix du sucre importé.

Dès la signature du cahier de charges, le ministère du commerce délivre au distributeur agrée, un certificat d'intention d'importation à présenter aux services des douanes, dans lequel est fixé la quantité de sucre qu'il est autorisé à importer.

---

[1] N-SUKALA est une société d'économie mixte au capital de 22 milliards de francs CFA, détenu à 60% par le groupe des industries légères de chine, filiale de la Sinolight, et à 40% par l'Etat malien. Elle fait actuellement partie du complexe industriel de SUKALA SA produisant du sucre au Mali.

[2] Taxe Conjoncturelle à l'Importation (TCI) est une taxe ad valorem destinée à amortir les effets des variations des prix internationaux de certains produits sur la production communautaire et contrecarrer les pratiques déloyales. Elle est appliquée au profit des produits de l'agriculture, de l'agro-industrie et de l'élevage.

A la suite des difficultés rencontrées pour son approvisionnement en sucre auprès de SUKALA S.A et notamment la réduction de son quota, la société DJIGUE, distributeur agréé du programme de jumelage, représentée par son conseil, le Cabinet d'avocats JURIFIS CONSULT a, par lettre du 25 février 2011, saisi d'une plainte, la Commission de l'UEMOA.

DJIGUE dénonce l'application par SUKALA S.A du programme de jumelage institué par le ministère de Commerce du Mali, conditionnant l'importation du sucre à l'achat d'un quota de sucre local, pratique qu'elle estime contraire aux règles de la concurrence en vigueur dans l'espace de l'UEMOA.

La commission après avoir jugé la plainte de DJIGUE-SA recevable et procédé aux vérifications de la pertinence des griefs invoqués par la plaignante, a décidé en vertu de l'article 16 paragraphe 1 du règlement n°3/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002, d'engager une procédure contradictoire pour violation de l'article 88 paragraphe a) et b) du traité de l'UEMOA et de ses textes subséquents, à l'encontre de la société SUKALA pour abus de position dominante et à son encontre et celui de ses distributeurs, d'ententes anticoncurrentielles.

Les actes de cette procédure et notamment les notifications des griefs aux parties et leurs auditions ainsi que celles d'autres personnes, les renseignements et les avis du comité consultatif de la concurrence, ont été abondamment cités dans la décision attaquée et produits à la procédure.

A l'issue de la procédure ainsi engagée, 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.

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 10.000.000 F CFA et dispensé de sanction la société DJIGUE et les autres distributeurs, bien que reconnus coupables ensemble avec SUKALA, d'ententes anticoncurrentielles.

La demanderesse a ainsi reçu notification de sa décision de condamnation, par lettre N°04529/2022/DMRC/DDCONC, du le 21 juillet 2022.

Suivant requête en date du 30 septembre 2022, enregistré 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 S. A, a introduit un recours en annulation de la décision susvisée et, demande à la Cour de Justice de l'UEMOA :

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

Des pièces et documents complémentaires nécessaires à la poursuite de la procédure, ont été demandés par la Cour suivant arrêt avant dire droit du 12 juin 2024 et ont été produits par la Commission dès le 02/7/2024.

II. PRETENTIONS ET MOYENS DES PARTIES

A. Moyens de la demanderesse développée dans la requête introductive

En la forme

SUKALA SA demande purement et simplement que sa requête soit déclarée recevable.

Au fond

A titre principal :

SUKALA demande d'annulation de la décision attaquée. Elle fonde sa demande sur les moyens suivants :

1. Une application fausse et falsifiée des règlements N° 02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'UEMOA et N° 03/CM/UEMOA du 23 mai 2002, relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante :

   D'une part, SUKALA SA soutient que le cahier de charge conçu dans le programme dit de jumelage, n'avait pas pour finalité de fausser le libre jeu du marché ou de favoriser artificiellement, la hausse ou la baisse du prix du sucre. Autrement dit, la demanderesse réfute l'existence de toutes ententes anticoncurrentielles entre elle ses distributeurs d'autant plus qu'elle prétend en outre, que la preuve de l'élément intentionnel de cette infraction, n'a pas été rapportée par la Commission.

   D'autre part, elle fait valoir, que sa position dominante sur le marché du sucre au Mali, est un semblant de situation monopolistique dû à une réalité endogène qui fait d'elle la seule industrie sucrière sur le marché national. Elle soutient en conséquence, qu'il n'y avait aucune concurrence réelle sur le marché national.

2. L'existence de la force majeure :

SUKALA soutient que l'application du protocole de jumelage, mesure prise par l'Etat du Mali, en vertu de ses pouvoirs régaliens afin de pallier les conséquences néfastes de la détérioration de sa situation sécuritaire et de préserver son tissu économique, s'impose à elle et, constitue un cas de force majeure l'exonérant de toute responsabilité quant aux conséquences de ses agissements dans l'application des termes du cahier des charges.

Elle en conclut qu'au regard de la situation exposée, la transgression des règlements N°2 et N°3 sus indiqués, ne doit pas être considérée par la commission comme une présomption irréfragable de sa responsabilité.

3. L'absence de sanction pécuniaire à l'égard des distributeurs agréés

SUKALA SA soutient enfin que la commission a violé les principes directeurs de la notion de responsabilité et de la sanction, en reconnaissant, à la fois sa culpabilité et celle de ses distributeurs pour les faits d'ententes anticoncurrentielles, mais, sans prononcer de peine à leurs égards alors qu'ils doivent être condamnés in solidium, selon le régime juridique de la responsabilité née de la solidarité passive

A titre subsidiaire :

A défaut d'annulation de la décision attaquée, la requérante demande à la Cour, d'autoriser l'intervention légale forcée de l'Etat Malien et de ses distributeurs dans le litige, afin qu'elle puisse les mettre en cause.

B. Moyens en réponse de la défenderesse :

La Commission de l'UEMOA agissant par l'organe de son conseil Maître Issa SAMA, a déposé le 19 avril 2023 au greffe de la Cour sous le N°031, un mémoire en réponse daté du même jour.

Elle demande à la Cour :

1. En la forme, de dire et juger ce que de droit quant à la recevabilité de l'action de la Société SUKALA S A ;

2. Au fond, de rejeter le recours en annulation de la décision n°10/2022 du 21 juin 2022 introduit par la société SUKALA SA comme étant mal fondée, et de la condamner aux dépens.

En la forme :

La Commission n'a pas fait d'observations particulières sur la recevabilité de la requête introduite par la demanderesse, laissant cette appréciation à la Cour.

Au fond :

La Commission a répondu aux moyens et arguments développés par la demanderesse sur les points suivants :

1. **Sur l'application fausse et falsifiée des règlements N° 02/2002/CM/UEMOA et N°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 :**

La commission estime que l'incrimination d'abus de position dominante reprochée à SULAKA et celle d'ententes anticoncurrentielles qui lui est reprochée avec ses distributeurs, sont toutes avérées dans leurs éléments constitutifs.

- Sur l'abus de position dominante de SUKALA sur le marché pertinent :

La Commission fait valoir que l'abus de position dominante énoncé à l'article 88.b du traité de l'UEMOA, est une interdiction faite aux entreprises d'exercer toutes pratiques assimilables à un abus de position dominante sur le marché commun ou dans une partie significative de celui-ci ; que, l'article 4 du règlement N° 02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 en précise les éléments constitutifs qui sont : la position dominante et la mise en œuvre des pratiques abusives.

Elle estime qu'après l'analyse des faits reprochés à SUKALA, que ces deux éléments sont constitués à son égard et, renvoi aux développements effectués dans sa décision, notamment aux points 64 à 75 traduisant la position dominante de SUKALA et, pour les pratiques abusives, aux points 42 à 48.

La Commission précise toutefois, qu' il n'est pas besoin comme le prétend à tort la demanderesse, de démontrer l'intention de nuire de l'entreprise en cause et, cite à cet effet, l'arrêt SONABHY c/Commission de l'UEMOA (arrêt n°02/2021 du 19 mai 2021) rendu par la Cour de Céans, qui énonce, que « *l'abus étant apprécié de manière objective et concrète, se suffit à lui-même, dès lors qu'il porte atteinte aux règles de la libre concurrence ; qu'il est de ce fait détaché de toute autre circonstance* ».

Elle en conclut ainsi, que SUKALA a commis un abus de position dominante.

- Sur les pratiques d'ententes anticoncurrentielles :

La défenderesse fait valoir à ce propos, les dispositions de l'article 3 du règlement N°2/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 incriminant les pratiques anticoncurrentielles, qui établit deux critères jugés alternatifs pour relever leur existence. Il s'agit de l'objet de l'accord traduisant la concertation, et l'effet potentiel ou réel de celui-ci.

En l'espèce, la Commission estime que les contrats souscrits par SUKALA avec ses distributeurs, intégrant le programme de jumelage, sont des accords verticaux ayant pour objet ou effet de restreindre la concurrence en fixant le prix de vente ou d'achat du sucre au Mali et, vise également à restreindre les débouchés commerciaux.

Elle en conclut que l'incrimination d'ententes anticoncurrentielle est avérée à l'égard de SUKALA et de ses distributeurs.

La Commission demande en conséquence le rejet de ce premier moyen.

2. Sur le fondement de la mise en œuvre d'une décision des autorités maliennes :

A cet égard, la Commission réfute l'argument de SUKALA qui soutient que le protocole de jumelage est une décision souveraine de l'Etat malien qui s'impose à elle et dont elle est obligée d'appliquer.

Elle rappelle cependant à SUKALA, qu'en tant qu'entreprise visée à l'article 76 c/ du traité de l'UEMOA relatif aux objectifs du Marché commun et définie à l'annexe I du règlement N°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002, elle jouit d'une autonomie de décision. Elle poursuit en citant l'arrêt SONABHY abondant dans ce sens, énonçant que « *le fait pour une entreprise de poser des actes sur instructions d'une tierce personne, fut-ce son autorité de tutelle, ne peut constituer une immunité pour des actes de violation de ses obligations en matière de concurrence ;*

Qu'il appartient à l'entreprise en cause, d'apprécier, au préalable, par rapport à ses obligations, si lesdits actes tombaient ou non sous le coup de la loi, avant de les poser ;

Que l'entreprise devrait assumer ses actes s'il s'avère que ceux-ci tombaient sous le coup de la loi ;

Qu'en d'autres termes, un commandement d'une autorité, fut-elle de tutelle, ne peut exonérer du respect des obligations communautaires, notamment celles afférant à l'interdiction de pratiques anticoncurrentielles ».

Elle conclut en conséquence, au rejet de ce moyen.

3. Sur la force majeure caractérisée par la détérioration du climat sécuritaire au Mali :

La Commission soutient que contrairement au moyen invoqué par la requérante pour justifier la force majeure, que les atteintes anticoncurrentielles qu'on lui reproche et dont elle avait décrit dans sa décision aux points 90 à 97, ont été commises avant la détérioration de la situation sécuritaire et économique au Mali.

La Commission poursuit que la détérioration du climat économique sur le marché en cause invoquée par SUKALA résulte davantage des pratiques anticoncurrentielles qu'elle a mise en œuvre profitant de sa position dominante, que de la situation sécuritaire inexistante en cette période.

Elle précise que cet état de fait a affecté les échanges communautaires par la limitation des importations de sucre et la cherté du prix du sucre importé au Mali, créant ainsi, un effet néfaste sur la production de sucre sur le marché de l'union.

Elle indique avoir néanmoins, dans sa décision au point 112, contrairement aux dires de la demanderesse, tenu compte de la conjoncture économique et du contexte pour accorder des circonstances atténuantes en fixant l'amende à 10.000.000 F CFA, dans le souci de ne pas affecter sa viabilité ou sa vitalité économique alors que la législation en vigueur, l'autorise à porter l'amende à 10% du montant du chiffre d'affaires réalisé ou à 10% du montant des actifs.

Elle demande à la Cour de rejeter ce moyen.

4. Sur l'absence de sanction pécuniaire aux distributeurs

La demanderesse soutient que la décision de la Commission viole les principes directeurs sacro-saints, de la notion de responsabilité et de la sanction applicable, en pur droit, en s'abstenant d'infliger aux distributeurs agrées une sanction pécuniaire alors qu'elle les a reconnues coupables comme elle, des mêmes faits. Elle prétend que ceux -ci, doivent en conséquence être condamnés in-solidium au même titre qu'elle, en vertu du régime juridique proprement dit de la responsabilité née de la solidarité passive.

En réponse à ce moyen, la Commission indique comme dans sa décision, s'être abstenu d'infliger de sanction pécuniaire aux distributeurs au bénéfice des circonstances atténuantes qu'elle leurs a accordé relativement au contexte forçant leur participation à un programme ne bénéficiant exclusivement qu'à la société SUKALA SA.

5. Sur la question subsidiaire

La Commission soutient que l'intervention légale forcée dans la cause, de l'Etat du Mali demandée à titre subsidiaire par SUKALA SA, ne peut prospérer car, la législation communautaire en matière de concurrence, ne permet pas d'infliger une sanction pécuniaire à un Etat membre.

La Commission conclut qu'en somme, les moyens soulevés par la société SOUKALA SA, en vue d'une annulation de la décision en cause, ne sont pas juridiquement fondés.

C. Moyens en réplique de la demanderesse

Dans son mémoire en réplique enregistré le 24 mai 2023 au greffe de la Cour sous le N° 043, la demanderesse faisant l'économie de réplique sur les autres moyens dont elle demande de lui en octroyer le bénéfice, en retient deux dont elle apporte une réplique aux arguments de la Commission.

Sur le moyen de présomption de la force majeure

SUKALA soutient que les arguments développés par la Commission contre ce moyen de pur droit, ne sauraient mettre en échec la force majeure découlant des circonstances factuelles sécuritaires qu'elle a décrite, tant dans ses principes que dans ses effets. Elle affirme que la force majeure s'apprécie au moment des faits tels que décrits et explicités dans sa requête introductive et non en rapport à l'année 2010 telle que soutenue par la Commission.

1. Sur les moyens d'absence de sanctions pécuniaires à l'égard des distributeurs

SUKALA soutient sur ce point que les contres arguments développés par la Commission sur la responsabilité in solidium, doivent être écartés. Elle affirme qu'ils restent et demeurent entiers et juridiquement péremptoires.

La demanderesse conclut en demandant à la Cour de Céans, de rejeter purement et simplement tous les arguments de défense soulevés par la Commission de l'UEMOA comme étant mal fondés.

D. Moyens du mémoire en duplique de la défenderesse

Par mémoire en duplique du 23 juin 2023 enregistré au greffe de la Cour sous le N° 048, la Commission a répondu sur les deux moyens développés par la demanderesse dans sa réplique.

1. Sur la présomption de force majeure

La défenderesse tout en maintenant ses arguments antérieurs y ajoute que, SUKALA SA s'est adonné sur ce point, à des supputations et affirmations, sans pour autant mettre en relief le caractère inconsistant d'une évidence juridique des arguments qui lui sont opposés pour dénier l'existence de la force majeure.

2. Sur l'absence de sanctions pécuniaires à l'égard des distributeurs

La Commission réitère ses précédents développements et fait valoir en outre, que la décision de sanctionner les entreprises ayant porté atteinte aux règles anticoncurrentielles, relèverait de son seul pouvoir et que la Cour, ne saurait ni annuler sa décision pour le motif contesté, ni non plus engager en ses lieux et place, une nouvelle poursuite contre ces derniers.

III. DISCUSSION

En la forme

A. Sur la compétence

Considérant qu'en application des articles 8 du protocole additionnel N°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, 27 de l'acte additionnel N°10/96 portant statut de la cour de justice de l'UEMOA et 15 du règlement N°01/96 portant règlement de procédures de la cour de justice de l'UEMOA, la Cour de céans est compétente pour connaitre du recours en appréciation de la légalité contre tout acte d'un organe de l'union, faisant grief à une personne physique ou morale ;

Considérant qu'en outre, et en application des articles 31 du règlement N°03/2002/CM/UEMOA relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA et 15.3 du règlement N°01/96 portant règlement de procédures, la Cour statue avec compétence de pleine juridiction ;

Considérant que le présent recours s'inscrit dans ce cadre-là ; qu'il y a lieu en conséquence, de se déclarer compétent ;

B. Sur la recevabilité

Considérant que la requête de la société SUKALA SA a été introduite dans les formes et délais prescrits par le règlement de procédures de la cour, elle doit être déclarée recevable ;

Au fond

a) Sur l'application fausse et falsifiée des règlements en cause

Considérant que la requérante prétend que c'est à tort que la Commission lui reproche la violation des textes susvisés en ce que, les obligations imposées par le cahier de charges du programme de jumelage à ses distributeurs, et notamment celles relatives aux autorisations d'importation et à la fixation des prix, n'avaient pas pour objet ou finalité de fausser le libre jeu de la concurrence sur le marché du sucre au Mali et qu'en tout état de cause, la preuve de cette intention qu'on lui prête n'avait pas été rapportée ;

Qu'elle ajoute que le semblant de situation monopolistique de SUKALA sur le marché national, est une réalité endogène qui fait d'elle, la seule industrie sucrière au Mali et de ce fait, n'avait aucune autre concurrente réelle sur le marché ;

Qu'elle estime en conséquence n'être coupable ni d'abus de position dominante, ni d'ententes anticoncurrentielles ;

Considérant que la Commission maintient ses griefs contre SUKALA et relève aussi bien dans sa décision que dans ses mémoires, que la requérante a abusé de sa position dominante et s'est rendue coupable avec ses distributeurs, d'ententes anticoncurrentielles ;

- Sur l'abus de position dominante de SUKALA

Considérant que selon l'article 4 du règlement N°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002, l'infraction d'abus de position dominante est le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ou dans une partie significative ce celui-ci, afin d'entraver de manière significative, la concurrence sur ce marché et, énumère plusieurs pratiques abusives pouvant constituer l'abus de position dominante ;

Qu'il en ressort que trois éléments constituent cette infraction : la détermination du marché en cause, l'existence de la position dominante de SUKALA sur ce marché et les faits constituant l'abus de cette position ;

Considérant que le marché en cause ou encore appelé marché pertinent est défini à la note 4 de l'annexe N°1 du règlement N°03 relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante à l'intérieur de l'UEMOA, comme étant la combinaison entre le marché géographique en cause et le marché du produit en cause ;

Qu'en l'espèce, la décision querellée et non contestée sur ce point, l'a déterminé comme le marché de l'importation et de la distribution de sucre (toute espèce confondue)[3] sur le territoire malien représentant une partie signification du marché commun de l'UEMOA ;

Considérant que la position dominante telle que définie à l'annexe N°1 du règlement N°3 de l'UEMOA sus cité, est la situation où une entreprise a la capacité sur le marché en cause, de se soustraire à une concurrence effective, de s'affranchir des contraintes du marché, en y jouant un rôle directeur ;

Qu'il y est précisé que l'existence de la position dominante dépend de nombreux critères dont le plus déterminant est celui de la part de marché qu'occupe l'entreprise sur le marché en cause ; qu'à ce critère, peut éventuellement y être ajouté, pour marquer la proportion significative de l'entreprise sur ce marché, d'autres facteurs tels que l'existence de barrières à l'entrée, l'intégration verticale, la puissance financière de l'entreprise ou le groupe auquel elle appartient ;

Considérant qu'il est constant en droit de la concurrence, qu'une entreprise est en position dominante lorsqu'elle détient au moins 40% de la part du marché[4] en cause ou, lorsqu'elle se trouve en situation de monopole c'est-à- dire détenant 100% des parts dudit marché où même en situation de quasi-monopole avec 90% des parts du marché ;

Que la part de marché se calcule de la façon suivante : Part de marché globale en % = (chiffre ou volume d'affaires de l'entreprise / chiffre ou volume d'affaires du marché) x 100 ;

Considérant qu'en l'espèce, la commission n'a pas déterminé la part de marché de SUKALA sur le Marché en cause ; qu'elle a néanmoins jugé que cette part était faible ;

Que toutefois, en appliquant au cas d'espèce, les données statistiques recueillies au cours de l'enquête, à la formule de l'équation sus visée soit, le volume annuel de production de sucre de SUKALA (soit 40.000 T au maximum) /le besoin total du marché global qui est de 250.000 T x par 100, la part de marché de SUKALA serait de 16% seulement ; que cela signifie que le marché en cause reçoit forcément, un approvisionnement complémentaire à hauteur de 84% (soit l'équivalent de 210.000 tonnes) par les entreprises concurrentes au nombre desquelles figurent les distributeurs agrées de la requérante ;

---

[3] Cf. page 4, II.2 de la décision attaquée : le sucre blanc, le sucre roux, le sucre brut, le sucre brut, le sucre liquide, le sucre raffiné, le sucre en cassons le sucre en morceaux, le sucre en poudre et le sirop de sucre.

Considérant que contrairement aux arguments soutenus par la Commission, que si SUKALA détient le monopole de production du sucre au Mali, elle n'en détient pas nécessairement le monopole de part de marché ou un tau de part de marché élevé lui permettant d'être en position dominante sur le marché du sucre ;

Considérant en conséquence que SUKALA n'est pas en position dominante sur le marché du sucre au Mali et, sans qu'il ne soit besoin d'examiner le troisième critère, les trois critères étant cumulatifs ; qu'il y a lieu de dire que c'est à tort que la Commission l'a déclaré coupable d'abus de position dominante ;

Que la décision querellée mérite donc annulation sur ce point ;

- Sur les ententes anticoncurrentielles

Considérant que l'article 3 du règlement N°02/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002, interdit tous accords de diverses natures, entre entreprises, qualifiés d'ententes anticoncurrentielles, lorsqu'ils ont pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser de façon significative, le jeu de la concurrence à l'intérieur de l'UEMOA ;

Qu'au nombre de ces accords, la Commission en énumère deux dont elle reproche la mise en œuvre par la société SUKALA et par ses distributeurs ; qu'il s'agit d'une part, des accords limitant l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence et d'autre part, de ceux qui visent à fixer les prix ou à les contrôler ;

Considérant que dans le premier cas, et comme l'a relevé à juste titre la Commission, les contrats de distribution intégrant le programme de jumelage signés entre SUKALA et ses acheteurs, contiennent des clauses restrictives à la concurrence ou en faussent le jeu, en ce qu'il oblige les entreprises signataires, à l'achat d'une certaine quantité prédéterminée (quota) de son sucre (sucre local), pour être autorisé en contrepartie, à importer une quantité déterminée de sucre (le triple de son quota) et bénéficier de ce fait, de l'exonération de la TCI au détriment des autres importateurs non adhérents audit programme, limitant non seulement le libre accès au marché aux importateurs (distributeurs agrées compris), mais aussi, empêchant le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises opérant dans le secteur ;

Considérant que dans le second cas, l'entente anticoncurrentielle reprochée à la requérante et à ses distributeurs, résulte aussi du programme de jumelage, dont le cahier des charges contient des clauses insérées dans leurs contrats de distribution stipulant que « les prix de vente du sucre en gros et au détail seront fixés par un avenant au présent cahier de charges, sur la base d'une péréquation entre le prix du sucre local et celui du sucre importé… » ;

que ces prix sont fixés par le Ministère du commerce malien et non par le libre jeu du marché, en violation des règles anticoncurrentielles fixées par le règlement susvisé ;

Considérant qu'il n'est pas besoin comme le soutient faussement la requérante, que l'élément intentionnel de ces incriminations soit caractérisé comme en droit pénal ; qu'il suffit en matière de sanction de pratiques anticoncurrentielles, comme c'est le cas en l'espèce, que la pratique incriminée ait été concrètement relevée ; que la Cour de Céans l'a rappelé dans l'affaire SONABHY c/ Commission de l'UEMOA (arrêt N°02/2021 du 19 mai 2021) à propos de l'abus de position dominante en énonçant que, « *l'abus étant apprécié de manière objective et concrète, et se suffit à lui-même, dès lors qu'il porte atteinte aux règles de la libre concurrence ; qu'il est de ce fait détaché de toute autre considération* » ;

Qu'il s'en suit que les pratiques d'ententes anticoncurrentielles relevées par la Commission à l'égard de la société SUKALA et de ses distributeurs sont avérées et méritent confirmation ;

b) Sur le fondement de la mise en œuvre d'une décision des autorités maliennes :

Considérant que la requérante estime comme une contrainte dont elle ne peut s'y soustraire, sa participation au programme de jumelage décidé par l'Etat Malien en vertu de son pouvoir régalien ;

Considérant que la commission demande le rejet de ce moyen en soutenant que SUKALA est soumise en tant qu'entreprise, aux règles régissant la concurrence dans l'espace UEMOA et notamment à l'article 76 c) du traité et à l'annexe 1 du règlement N°3/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002 et, rappelle aussi à ce sujet, la jurisprudence de la Cour de Céans ;

Considérant qu'il importe de rappeler que les règles régissant la concurrence dans l'espace UEMOA, sont applicables à toutes les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, répondant aux critères énoncés à l'annexe 1 du règlement susvisé et, jouissant d'une autonomie de décision ;

Que la société SUKALA, société anonyme avec conseil d'administration, soumise au droit de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) tel que le révèle ses statuts, répond aux critères établis par le droit de la concurrence UEMOA jouissant en conséquence d'une autonomie de décision et, ne peut être contrainte ne fusse par l'Etat, d'appliquer des actes contraires aux textes communautaires dont elle a l'obligation de respecter ;

Que la Cour de justice de l'UEMOA l'ait rappelé dans l'arrêt SONABHY c/ Commission de l'UEMOA, en énonçant que « *le fait pour une entreprise de poser des actes sur instructions d'une tierce personne, fut-ce son autorité de tutelle, ne peut constituer une immunité pour des actes de violation de ses obligations en matière de concurrence ;*

Qu'il appartient à l'entreprise en cause d'apprécier, au préalable, par rapport à ses obligations, si lesdits actes tombaient ou non sous le coup de la loi, avant de les poser ;

Que l'entreprise devrait assumer ses actes s'il s'avère que ceux-ci tombaient sous le coup de la loi ;

Qu'en d'autres termes, un commandement d'une autorité, fut – elle de tutelle, ne peut exonérer du respect des obligations communautaires, notamment celles afférentes à l'interdiction de pratiques anticoncurrentielles » ;

Qu'il s'ensuit que ce moyen manque de pertinence et doit en conséquence être rejeté.

c) La force majeure

Considérant que la requérante soutient que sa soumission au protocole dit de jumelage adopté par l'Etat malien dans des circonstances de gravité exceptionnelle et dont elle ne pouvait se soustraire à son application, constituait un cas de force majeure la soustrayant de toute responsabilité juridique au regard des dispositions des règlements N°2 et N°3 en cause ;

Qu'elle précise qu'il s'agit d'un moyen de pur droit découlant des circonstances factuelles sécuritaires qui s'apprécie au moment des faits tels que décrits et explicités dans sa requête introductive et non en rapport à l'année 2010 telle que soutenue par la Commission ;

Considérant pour sa part, que la commission rappelle comme elle l'a énoncé aux points 90 à 97 de sa décision, que les pratiques d'imposition des prix et de limitation des débouchés commerciaux reprochées à la demanderesse, ont débuté en 2010, et se sont poursuivies jusqu'en 2016, date de sa dernière mission d'enquête sur cette question ;

Qu'elle poursuit que cet état de fait a affecté les échanges communautaires par la limitation des importations de sucre et la cherté du prix du sucre importé au Mali, créant ainsi, un effet néfaste sur la production de sucre sur le marché de l'union ;

Qu'elle indique néanmoins avoir tenu compte de la situation économique difficile du moment, et accordé des circonstances atténuantes en limitant l'amende infligée à SUKALA à 10.000.000 F CFA, dans le souci de ne pas affecter sa viabilité ou vitalité économique alors que l'article 22.2 du règlement N°03/2002/CM/UEMOA du 23 mai 2002, l'autorise à porter l'amende à 10% du montant du chiffre d'affaires réalisé ou à 10% des actifs ;

Mais Considérant qu'il importe de rappeler sur ce point, que la force majeure est définie comme un évènement extérieur, imprévisible et irrésistible, dont la survenance empêche le débiteur d'exécuter son obligation, en l'exonérant de toute responsabilité ;

Qu'en l'espèce, SUKALA n'ayant ni précisé, ni caractérisé l'évènement dont elle invoque, encore moins justifié l'existence et la nature de l'obligation dont elle voudrait s'en dénouer, se bornant simplement à invoquer l'effet exonératoire de la force majeure, sans toutefois, en apporter la démonstration de son existence ; qu'il y a lieu de rejeter ce moyen comme non fondé ;

d) Sur l'absence de sanctions pécuniaires à l'égard des distributeurs

Considérant que SUKALA soutient à cet égard que les contres arguments développés par la Commission en vue de faire rejeter ses arguments juridiques de la responsabilité in sodium, doivent être écartés, maintenant qu'ils restent et demeurent entiers et juridiquement péremptoires ;

Considérant que la Commission réitère ses précédents développements en y ajoutant que la décision de sanctionner les entreprises ayant violé les dispositions du traité relatif au droit de la concurrence relèverait de son seul pouvoir et que la Cour, ne saurait annuler sa décision pour avoir accordé une dispense de sanction justifiée aux distributeurs agrées de SUKALA, comme, elle ne saurait non plus engager en ses lieux et place, une nouvelle poursuite contre ces derniers ;

Considérant que la responsabilité in solidium invoquée par la requérante comme moyen d'annulation, est inopérant en l'espèce car, il s'agit d'un recours ouvert à la victime d'un dommage unique mettant en cause plusieurs personnes fautives en les obligeant chacune, à sa réparation ;

Que cette action de la compétence habituelle des juridictions civiles, ne saurait en l'espèce, servir à la requérante exerçant un recours en annulation devant la Cour, pour demander une condamnation à l'amende contre des entreprises reconnues autant coupables qu'elle, d'ententes anticoncurrentielles mais dispensés de peine ;

Que surabondamment, il y a lieu de préciser que l'action en réparation des dommages subis, résultant de la violation des dispositions de l'article 88 (a) et (b) du traité de l'UEMOA par les entreprises, au profit de la victime, s'exerce conformément à l'article 22.4 du règlement N°03/2002/CM/UEMOA relatif aux procédures applicables aux ententes et abus de position dominante qui dispose que : « Les sanctions prononcées par la commission sont sans préjudice des recours devant les juridictions nationales relatifs à la réparation des dommages subis. » ;

Que ce moyen, manquant de pertinence, doit en conséquence être rejeté ;

e) Sur l'intervention forcée

Considérant que la requérante sollicite la Cour, qu'à défaut de l'annulation de la décision querellée, d'autoriser par décision, l'intervention légale forcée de l'Etat malien et des distributeurs agrées contre lesquels elle prétend disposer d'un droit d'agir aux fins de leur mise en cause commune dans le litige ;

Considérant que pour sa part, la Commission demande le rejet de cette prétention, soutenant qu'elle dispose en la matière, d'un pouvoir exclusif quant à la poursuite et à l'appréciation des sanctions à infliger le cas échant aux entreprises ayant violé les règles anticoncurrentielles et, qu'il n'appartient pas à la Cour de Céans, saisie d'une action en annulation, d'exercer ces prérogatives sur une demande d'intervention forcée ;

Mais considérant que sur ce point et sans qu'il ne soit besoin de s'attarder sur l'étendue du contrôle juridictionnel dévolu à la Cour par l'article 15.3 du règlement de procédures qui en trace les limites, qu'il y a lieu de relever que la requête de la demanderesse manque de fondement légal et sera en conséquence, simplement rejetée ;

Considérant qu'en application de l'article 60 du règlement de procédure de la Cour, il y a lieu de condamner la requérante aux dépens ;

PAR CES MOTIFS

Statuant publiquement, contradictoirement en matière de droit communautaire et en premier et dernier ressort ;

En la forme :

- **Se déclare compétente ;**
- **Déclare recevable la requête ;**

Au fond :

- **Annule partiellement la décision attaquée en ce qu'elle a relevé à tort un abus de position dominante à l'égard de la requérante ;**
- **Rejette tous les autres moyens et conclusions de la requérante ;**
- **Confirme les autres dispositions de la décision attaquée ;**
- **Condamne la requérante aux 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	**Boubacar TAWEYE MAÏDANDA**