



# Arret n° 001/cj/cemac/cj/10-11 du 25 novembre 2010. Affaire Ecole inter-etats des douanes C/ Djeukam Michel la cj-cemac a rendu son premier arret préjudiciel

**Marie-Colette Kamwe Mouaffo**

DANS **REVUE DE L'ERSUMA 2012/1 N° 1** , PAGES 411 À 435

ÉDITIONS **ORGANISATION POUR L'HARMONISATION EN AFRIQUE DU DROIT DES AFFAIRES (OHADA)**

ISSN 1840-8621

DOI 10.3917/ersu.001.0412

Date de mise en ligne : 07/11/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-de-lersuma-2012-1-page-411?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA).**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

## **COMMENTAIRE D'ARRET**

**ARRET N° 001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 DU 25 NOVEMBRE 2010. AFFAIRE ECOLE  
INTER-ETATS DES DOUANES C/ DJEUKAM MICHEL**

**LA CJ-CEMAC A RENDU SON PREMIER ARRET PREJUDICIEL**

**MARIE-COLETTE KAMWE MOUAFFO**

*Docteur en Droit*

**Enseignant-chercheur / Université de Ngaoundéré / Cameroun**

Une mauvaise application du droit communautaire par le juge centrafricain a abouti au premier arrêt préjudiciel rendu par la CJ-CEMAC, ce après dix ans de fonctionnement effectif<sup>1507</sup>. Grand acquis du droit communautaire général, le recours préjudiciel est le mode de coopération judiciaire privilégié entre le juge national et le juge communautaire en vue d'une application harmonisée du droit communautaire sur l'ensemble des Etats membres<sup>1508</sup>. Fondé dans la CEMAC sur l'article 17 de la Convention régissant la Cour de justice de la Communauté<sup>1509</sup>, ce recours donne la possibilité au juge national de solliciter l'interprétation ou l'appréciation de légalité d'un acte communautaire en cause dans une procédure nationale. Certes, le juge centrafricain qui sollicita le juge communautaire dans l'affaire DJEUKAM ne pécha pas quant à l'esprit de cet instrument de coopération. Tout le reproche qui peut lui être adressé touche à la méconnaissance totale des règles fondamentales de répartitions des compétences entre le juge communautaire et lui-même, juge national.

Les faits de l'espèce sont de compréhension aisée ; ce qui l'est moins, est qu'ils n'aient pas pour autant donné lieu à quelques interrogations de base quant au juge habilité à donner réponse aux questions de droit qu'ils ont suscitées. Monsieur DJEUKAM occupait les fonctions de professeur vacataire dans une institution communautaire, l'Ecole Inter-Etats des douanes (EIED) dont le siège se trouve à Bangui en République Centrafricaine. Par une décision n° 23 du 30 avril 2004, il fut promu Chef de département Culture générale, pour se voir par la suite révoqué par une autre Décision datée du 30 avril 2006. Peu d'éléments de l'arrêt permettent d'apprécier les circonstances de cette rétrogradation ; cependant, elle donna lieu à une saisine du Tribunal de travail de Bangui. Le sieur DJEUKAM sollicitait des d'indemnités de fonction et des dommages et intérêts. Devant

---

<sup>1507</sup> Ce premier arrêt préjudiciel était vivement attendu. Une doctrine avisée avait prédit en ce sens que : « le premier renvoi préjudiciel qui parviendra au greffe de N'djamena sera alors l'occasion pour la juridiction de la Communauté, de véritablement marquer de son empreinte les ordres juridiques nationaux, et d'amorcer une collaboration importante avec les juridictions des Etats membres ». S.J. PRISO ESSAWE, *Chronique des activités de la Cours de justice de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale*. Penant. N° 858. Janvier-mars 2007.

<sup>1508</sup> J. PERTREK, *Renvoi préjudiciel*. Document Internet. fdv-univ-lyon3mini\_site/renvoi\_prejud.pdf.

<sup>1509</sup> Article 17 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC du 5 juillet 1996 : « La Chambre Judiciaire statue à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité de la CEMAC et des Textes subséquents, sur la légalité et l'interprétation des Statuts et des Actes des Organes de la CEMAC, quand une juridiction nationale ou un organisme à fonction juridictionnelle est appelé à en connaître à l'occasion d'un litige » (article 26 de la Convention révisée régissant la Cour de justice de la CEMAC. 30 janvier 2009).

cette instance, il obtint gain de cause contre L'IEID qui attaqua le jugement rendu auprès de la Cour d'appel de Bangui, Chambre sociale.

C'est alors que cette dernière juridiction, plus préoccupée que la première par les éléments d'extranéité présents dans le dossier, focalisa son appréciation des faits de la cause sur la légalité de la décision n° 23 du 30 avril 2004 portant nomination du Sieur DJEUKAM aux fonctions de Chef de Département Culture générale. On ne saura jamais quels furent ses éléments de référence. On peut penser que la question de légalité qui devint ainsi prégnante pour elle était en lien avec quelque autre texte communautaire puisque, par une décision avant-dire-droit du 11 juin 2009, elle se tourna vers la CJ-CEMAC, jugeant « (...) qu'il y a lieu de surseoir à statuer en attendant "l'avis" de la Cour de Justice de la CEMAC, en application de l'article 17 de la Convention régissant ladite Cour »<sup>1510</sup>. Sans aucun doute, quant à la procédure, il s'agissait effectivement d'une demande préjudicielle, qui rentre ainsi dans la jurisprudence de la Cour comme la première que reçut la CJ-CEMAC<sup>1511</sup>. Quant au fond, cette demande ne put donner lieu à un premier arrêt préjudiciel digne. La fin de non recevoir que solde finalement l'arrêt s'impose, le juge centrafricain n'ayant pas motivé sa question préjudicielle en indiquant en quoi la décision n° 23 lui semblait illégale. Cependant, *ab initio*, toute la procédure semblait compromise au regard de sensibles entorses aux règles de répartitions de compétence dont fit preuve les juridictions centrafricaines qui intervinrent dans la cause. En effet, fonctionnaire communautaire, le Sieur DJEUKAM n'aurait jamais pu être reçu par une juridiction nationale dans le cadre d'une demande touchant aux règles de la fonction publique communautaire, en application des articles 4 *in fine* et 20 de la Convention régissant la CJ-CEMAC<sup>1512</sup>. Il s'agit-là d'une compétence exclusive du juge communautaire. Cette élémentaire question de compétence fut ignorée autant par les conseils que par les deux juges centrafricains qui connurent de l'affaire, d'abord le Tribunal du travail, en première instance, ensuite la Chambre sociale, en appel. Le juge communautaire s'astreignit alors à un rappel du point du droit communautaire ainsi mis à mal. Dès lors, les apports de l'arrêt préjudiciel DJEUKAM furent totalement détournés.

Le bien et le mal semblent fatalement liés dans une sorte de destinées croisées<sup>1513</sup>. En effet, l'affaire DJEUKAM, engagée sur une mauvaise saisine au niveau national, permit au juge communautaire d'édifier l'ensemble des juges de la sous-région et les praticiens, en tête desquels les conseils, sur le régime du recours préjudiciel. Il constituait jusqu'à la date du 25 novembre 2010 un mécanisme juridictionnel purement théorique, régulièrement et prioritairement enseigné dans les nombreux séminaires de vulgarisation organisés par la CJ-

1510 Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010. Affaire Ecole Inter-Etats des Douanes C/ Djeukam Michel.

1511 Cet arrêt devrait avoir le même aura que l'arrêt VAN GEND EN LOOS de la Cour de Justice des Communautés, premier arrêt préjudiciel rendu par cette Cour après 11 ans de fonctionnement : C.J.C.E., 5 février 1963, VAN GEND EN LOOS. Aff. 26/62.

1512 Article 29 de la Convention révisée régissant la CJ-CEMAC.

1513 La dialectique du bien et du mal innerve une grande partie de la littérature philosophique. Denis Diderot écrira : « On ne sait de quoi se réjouir, ni de quoi s'affliger dans la vie. Le bien amène le mal, le mal amène le bien ». Extraits de Jacques le fataliste et son maître ». 1784.

CEMAC<sup>1514</sup>. Cette théorie du recours préjudiciel invite à distinguer le recours préjudiciel en appréciation de légalité du recours préjudiciel en interprétation, au sens de l'article 17 précité de la Convention régissant la CJ-CEMAC. Le premier permet au juge communautaire d'apprécier la conformité d'un texte ou une pratique communautaire dérivé(e) au regard de l'ensemble du dispositif normatif communautaire supérieure<sup>1515</sup> et le second invite le juge communautaire à donner le sens exact d'un texte de droit communautaire. Certes, des erreurs terminologiques caractérisaient déjà la rédaction de l'arrêt-avant-dire droit par lequel le juge de Bangui saisît le juge de la CJ-CEMAC à titre préjudiciel<sup>1516</sup>. Cependant, il paraissait incontestable qu'il invitait le juge communautaire à une appréciation de légalité : « la Cour d'Appel de Bangui (Chambre sociale) a estimé que la légalité de la décision administrative n°23/CEMAC/EIED du 30 Avril 2004 du Directeur de l'Ecole Inter - Etats des Douanes de la CEMAC portant nomination des chefs de départements est mise en cause, et qu'il y a lieu de surseoir à statuer en attendant "l'avis" de la Cour de Justice de la CEMAC, en application de l'article 17 de la Convention régissant ladite Cour »<sup>1517</sup>. En effet, dans l'arrêt préjudiciel en appréciation de légalité - comme d'ailleurs dans tout arrêt préjudiciel - le juge ne donne pas un avis, il « dit le droit ». Cet épigraphe du dispositif des arrêts préjudiciels contient à lui tout seul toute la portée et les attentes placées en ce recours : « le juge dit pour droit... ».

Somme toute, les leçons à tirer de ce premier arrêt préjudiciel restent déterminantes au regard de la connaissance du droit communautaire naissant en Afrique Centrale, au demeurant sur un double aspect. D'abord relativement à ce recours : le respect des conditions de recevabilité d'un recours préjudiciel en appréciation de validité reste liminaire. Cependant, le recours préjudiciel est un dialogue de juge à juge (I), la motivation de l'illégalité en question reste déterminante quant au succès du recours. Ensuite, au regard des règles de répartition des compétences entre

<sup>1514</sup> Actes du Séminaire sous-régional de sensibilisation au droit communautaire et à l'intégration dans la zone C.E.M.A.C. Libreville-Gabon. Ed. GIRAF. AIF. 2005. G. TATY, *Le Règlement du contentieux communautaire par la méthode du recours préjudiciel dans l'espace CEMAC*. Inédit. Document de vulgarisation de la Cour. 2008. ; P. KAMTOH, *La Cour de justice de la CEMAC : compétence et procédure de la Chambre Judiciaire*. Document de vulgarisation de la Cour. 2008, p. 9 et sv.

<sup>1515</sup> Aussi, l'interprétation touche à l'ensemble des textes de droit communautaire, primaire ou dérivé. A ce sujet, lire : M.C. KAMWE MOUAFFO, *Le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de la CEMAC : une étude à la lumière du droit communautaire européen*. Cahiers juridiques et politiques. Revue de Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de N'Gaoundéré. 2010. P. 122 et sv. ; G.TATY, *La procédure de renvoi préjudiciel en droit communautaire*. In Revue de droit uniforme africain, n° 004 2011, pp. 28-38.

<sup>1516</sup> En effet, la saisine préjudicielle est faite par le biais d'une décision de justice, la décision de renvoi. Il peut s'agir : d'une ordonnance, d'un jugement ou d'un arrêt. M.C. KAMWE MOUAFFO, *Le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de la CEMAC : une étude à la lumière du droit communautaire européen*. Précité.

<sup>1517</sup> Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010. Affaire Ecole Inter-Etats des Douanes C/ Djeukam Michel. Le juge n'a pas d'ailleurs le monopole de cette erreur. La doctrine aussi a souvent laissé croire que le recours préjudiciel relevait de la fonction consultative et était donc adressé au juge communautaire pour requérir un avis : J. N. ATEMENGUE, *La procédure de décision dans la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*. Juridis périodique. N° 86. Avril – Mai – Juin 2011. P. 115 et sv. Spécialement note 76. En ces heures de découverte de la théorie du droit communautaire appliquée au contexte du droit de l'Afrique centrale, la nature du recours préjudiciel doit être rappelée : il s'agit d'un recours adressé au juge communautaire dans le cadre de sa fonction juridictionnelle, bien qu'il s'agisse d'une procédure non contentieuse (pas de contradictoire) ; il ne s'agit aucunement d'un recours consultatif débouchant sur un « avis » qui *a priori* n'a pas d'effet obligatoire, mais plutôt sur un arrêt dont le dispositif s'impose à l'ensemble des juridictions des Etats membres, et qui en principe est doté d'effet rétroactif.

le juge national et le juge communautaire : le contentieux de la fonction publique communautaire constitue une compétence exclusive du second juge (II).

## I. LE RECOURS PREJUDICIEL, UN DIALOGUE DE JUGE A JUGE

L'expression de Madame NAOME fut fort opportunément exploitée par le juge Ndjamenas pour (r)enseigner sur la nature « dialogique »<sup>1518</sup> du recours préjudiciel. Ceci implique que le motif de l'illégalité invoqué par le juge qui ouvre le dialogue doit être précisé (B), condition déterminante, sous peine de rejet de la demande. Cette règle est sans préjudice de l'appréciation préliminaire par le juge de N'djamena des règles régissant la recevabilité d'un recours préjudiciel (A).

### A. DES CONDITIONS PRELIMINAIRES : LES REGLES DE RECEVABILITE DU RECOURS PREJUDICIEL

L'engagement du dialogue préjudiciel en droit communautaire CEMAC suppose que les conditions de recevabilité d'une demande de cette nature soient respectées. Les textes communautaires restent peu précis sur ce point<sup>1519</sup>. Mais la jurisprudence n'est-elle pas une source du droit ? Avec l'arrêt du 25 novembre 2010, Le juge de N'djamena a offert une grande lisibilité aux conditions de recevabilité d'une demande préjudicielle en appréciation de validité : la nature de l'acte susceptible d'une telle appréciation est déterminante à cet égard (1). De ce fait, il s'impose au juge communautaire, pour achever sa logique didactique, d'indiquer les actes exclus (2).

#### 1. Les conditions relatives à la nature de l'acte susceptible d'une appréciation préjudicielle en légalité

Le juge s'est imposé, au cours de l'analyse des conditions de recevabilité du recours préjudiciel présenté par la Cour d'appel de Bangui, de vérifier que la décision n° 23 soumise à son contrôle relevait de la catégorie des actes susceptibles d'une appréciation préjudicielle en légalité. En effet, la diversité des actes communautaires est une réalité. La théorie générale du droit communautaire invite à distinguer les actes de droit primaire des actes de droit dérivé<sup>1520</sup>. Cette catégorisation contient une hiérarchisation desdits actes. Partisan d'une application régulière de cette théorie, le juge communautaire rappelle que seuls les actes communautaires dérivés sont susceptibles d'une appréciation de légalité. Aussi faudrait-il que le juge national qui entend saisir le juge communautaire en appréciation de légalité, s'assure en premier, que l'acte en cause est un acte communautaire (a) et en second, qu'il s'agit d'un acte communautaire dérivé (b).

<sup>1518</sup> C. NAOME, *Le renvoi préjudiciel en droit européen*. Guide pratique. Collection JLMB. Larcier. 2007. p. 7.

<sup>1519</sup> Il manque au système normatif de la juridiction communautaire un outil semblable à la « Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales », de la Cour de justice de l'Union européenne. JO C. 143, du 11 juin 2005, pp. 1 à 4.

<sup>1520</sup> J. KENFACK, *Les actes juridiques des Communautés et Organisations internationales d'intégration en Afrique Centrale et Occidentale*. Thèse. 2003, p. 56.

### a. *Un acte communautaire*

Dans le cadre de cette étude limitée, la définition de l'acte communautaire peut être simplifiée, bien que, comme « acte juridique », il recouvre une réalité que la doctrine internationaliste situe au cœur d'une controverse<sup>1521</sup> : il s'agit d'un acte juridique appartenant à l'ordre juridique communautaire. La nature de ces actes est précisée aux articles 40 et suivants du Traité révisé de la CEMAC<sup>1522</sup>. La nomenclature des actes communautaires est variée : « unité terminologique et diversité typologique »<sup>1523</sup>, synthétise la doctrine. De fait, cet article nomme, par ordre hiérarchique, le Traité, l'Additif<sup>1524</sup>, les Conventions, les Actes additionnels, les Règlements, les Règlements-cadre, les Directives, les Décisions, les Recommandations et les Avis. Mais, cette liste de l'article 40 précité n'est pas exhaustive. Les règlements intérieurs des institutions communautaires doivent également y figurer, tout comme les différents accords que peut conclure la Communauté au titre de ses relations internationales, en application notamment de l'article 36 de l'additif relatif au système institutionnel et juridique de la CEMAC<sup>1525</sup>.

Par ailleurs, il existe une catégorie d'actes dits innommés, procédant de l'activité administrative des institutions communautaires. Ils ont, pour certains, bénéficié d'une qualification du juge communautaire : par exemple, un protocole d'accord<sup>1526</sup> adopté par la COBAC, un avis conforme<sup>1527</sup> donné dans le cadre d'une procédure bancaire, la résolution du conseil d'administration d'une institution communautaire comme la BDEAC<sup>1528</sup> constitue un acte communautaire. Ce système normatif survit globalement aux réformes institutionnelles engagées en 2005. Il faudrait par conséquent, dans cette grande famille normative, circonscrire ceux qui sont affiliés au droit communautaire dérivé, seuls susceptibles du recours préjudiciel en appréciation de légalité.

<sup>1521</sup> J. KENFACK, Thèse précitée, p. 34.

<sup>1522</sup> Le Traité révisé du 30 janvier 2009, est quant à forme, une fusion entre le Traité de N'djamena du 16 mars 1994 et son additif relatif au système institutionnel et juridique du 25 juin 1996. Les articles 40 et suivants correspondent aux ex articles 20 et suivants de cet Additif.

<sup>1523</sup> J. KENFACK, Thèse précitée, p. 31.

<sup>1524</sup> Une mise en œuvre graduelle des réformes institutionnelles aurait abouti à la suppression l'Additif de la nomenclature des actes communautaires de la CEMAC. Le premier dans le genre, l'Additif relatif au système institutionnel et juridique de la CEMAC a été incorporé au Traité révisé. Cependant, la transformation du Secrétariat exécutif en Commission par l'Additif du 25 juin 2008 a laissé survivre cet acte communautaire.

<sup>1525</sup> Désormais article 8 du Traité révisé.

<sup>1526</sup> Arrêt n° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009 ; AFFAIRE SIELIENOU CHRISTOPHE ET AUTRES C/ DECISION COBAC N° 2008/52 - AMITY BANK CAMEROON PLC - AUTORITE MONETAIRE DU CAMEROUN, point 4. Inédit. Au sujet de cet arrêt, lire : Y. R. KALIEU ELONGO, Note sous Arrêt n° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009. *Juridis périodique*, n° 83, juillet - août - septembre 2010, p. 34.

<sup>1527</sup> Arrêt n° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009 ; AFFAIRE SIELIENOU CHRISTOPHE ET AUTRES C/ DECISION COBAC N° 2008/52 - AMITY BANK CAMEROON PLC - AUTORITE MONETAIRE DU CAMEROUN. Précité.

<sup>1528</sup> Arrêt n° 003/CJ/CEMAC/CJ/09 du 25 juin 2009, AFFAIRE: GUEREZEBANGA GABRIEL GAETAN C/ LA BDEAC. Recours contre la Décision n° C - 401 DRA/54 du 20 juin 2006 du Président de la BDEAC. Inédit.

### ***b. Un acte communautaire dérivé***

L'appréciation de légalité dans le cadre d'un recours préjudiciel ne peut s'exercer que sur les actes de droit communautaire dérivé. Cette catégorie d'actes est ainsi désignée par les théoriciens du droit communautaire eu égard du fait qu'ils sont générés en vue de l'application des actes de droit primaire, ceux qui fondent la Communauté. A partir de cet élément de rattachement, l'identification des actes de droit dérivé peut procéder d'une approche simple consistant à les distinguer matériellement des actes fondateurs<sup>1529</sup>. L'acte fondateur par excellence est le Traité : il s'agit de l'acte de naissance de la Communauté. Mais d'autres actes lui sont expressément rattachés par le législateur communautaire, leur conférant naturellement la qualité d'acte fondateur : ce bloc institutif est évoqué par le législateur par l'expression «Traité de la C.E.M.A.C. et des Textes subséquents»<sup>1530</sup>. Il s'agit : de l'Additif, des Conventions, qui relèvent de la compétence des Etats membres et des Actes additionnels, attribués à la Conférence des chefs d'Etat de la CEMAC.

En conséquence, il faudrait considérer que tous les autres actes communautaires, à l'exclusion des actes de droit communautaire primaire ci-haut isolés, constituent des actes de droit dérivé. Ceci renvoie, suivant la typologie des actes communautaires inventoriés, et rappelée dans une didactique louable par le juge communautaire dans son arrêt du 25 novembre 2010 : aux règlements, règlements-cadre, directives, décisions, avis, recommandations et tous les autres actes innommés. Les trois premiers émanent des deux Unions : l'Union Economique et l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale, cadres d'élaboration des politiques communautaires. Les autres peuvent être adoptés par les premiers responsables des Institutions, Organes et Institutions Spécialisées de la Communauté, selon le système institutionnel privilégié par la CEMAC (V. Infra). C'est donc à bon droit que la décision n° 23 du Directeur de l'IEID dans l'affaire DJEUKAM a pu bénéficier de toute l'attention du juge, dans le cadre de l'appréciation de légalité, dans la mesure où il n'appartenait pas à la catégorie des actes exclus d'un tel contrôle.

## **2. Les actes exclus de l'appréciation de légalité**

La limitation faite à partir des actes communautaires de droit dérivé comme seuls susceptibles d'une appréciation de légalité conduit à considérer comme exclus d'une telle appréciation trois catégories d'actes : les actes de droit communautaire primaire en premier, mais aussi, les actes normatifs émanant des Etats membres et les actes relevant d'autres systèmes juridiques internationaux.

### ***a. Les actes de droit communautaire primaire***

La première catégorie des actes insusceptibles d'un recours préjudiciel en appréciation de légalité appartient naturellement au système normatif communautaire lui-même : ce sont les actes de droit communautaire primaire. Il s'agit : du Traité, et par la force de la loi

<sup>1529</sup> J. KENFACK, Thèse précitée, p. 95.

<sup>1530</sup> Article 17 de la Convention régissant la CJ-CEMAC.

communautaire elle-même (V. infra), de l'Additif, des Conventions et des Actes additionnels. La rédaction même de l'article 17 de la Convention régissant la CJ-CEMAC donne à comprendre que ces actes communautaires sont susceptibles uniquement d'une appréciation préjudicielle en interprétation, dans la mesure où ils ne figurent plus dans la portion de phrase indiquant les actes susceptibles d'une appréciation en légalité : « La Chambre Judiciaire statue à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité de la C.E.M.A.C. et des Textes subséquents, sur la légalité et l'interprétation des Statuts et des Actes des Organes de la C.E.M.A.C., quand une juridiction nationale ou un organisme à fonction juridictionnelle est appelé à en connaître à l'occasion d'un litige ».

Cette lecture légaliste ne saurait conduire à ignorer le débat suscité par l'Acte additionnel<sup>1531</sup>. Une utilisation tout azimut de cet Acte par la Conférence des chefs d'Etats a abouti finalement à sa fragilisation. D'une vocation règlementaire naturelle, lui permettant de « compléter le traité sans le modifier »<sup>1532</sup>, l'Acte additionnel a souvent servi, comme une décision, à adopter des mesures individuelles, servant notamment à nommer les premiers responsables communautaires. Cela a justifié la thèse de la justiciabilité de cet acte en général<sup>1533</sup>, et notamment, son contrôle de légalité dans le cadre du recours préjudiciel.

Cette réserve étant émise, on peut, pour conclure, soutenir que l'exclusion des actes fondateurs du champ du renvoi préjudiciel en appréciation de légalité relève d'une logique juridique compréhensible. On ne saurait envisager une appréciation de légalité portant sur un texte fondateur, qui constitue la référence dernière d'une telle appréciation, socle de la Communauté de droit en cours de construction. Dans l'appréciation préjudicielle, l'acte communautaire de droit dérivé sera jugé légal ou illégal en référence à tel autre acte communautaire, dérivé ou primaire, mais tous les actes dérivés doivent leur légalité à leur conformité aux textes fondateurs de la Communauté. Toute demande d'appréciation de légalité de ces actes fondateurs encourrait indubitablement l'irrecevabilité, tout comme celle portant sur un acte normatif émanant non pas d'une institution communautaire, mais d'un des Etats membres.

#### ***b. Les actes émanant des Etats membres***

L'appréciation de légalité des actes nationaux est envisageable devant le juge communautaire ; cependant, elle ne saurait être réalisée dans le cadre d'un recours préjudiciel, au sens de la limitation précise contenue dans l'article 17 précité. Du fait que le juge communautaire ne dispose que d'une compétence d'attribution, le prisme de définition de ces compétences est fonction des objectifs d'harmonisation du droit communautaire. L'appréciation préjudicielle en constitue l'instrument privilégié : il porte exclusivement sur les actes émanant de la

<sup>1531</sup> S.-J. PRISO-ESSAWE, *L'inamovibilité de l'exécutif dans les communautés économiques d'Afrique francophone : de la maîtrise politique au respect du droit* « Quand, aux Chefs d'Etats, la logique institutionnelle communautaire se dévoile ... ». Penant., 2008, n° 864, p. 317-339.

<sup>1532</sup> Article 21 de l'Additif au Traité de N'djamena, Article 41 du Traité révisé.

<sup>1533</sup> S.-J. PRISO-ESSAWE, *L'inamovibilité de l'exécutif dans les communautés économiques d'Afrique francophone : de la maîtrise politique au respect du droit* « Quand, aux Chefs d'Etats, la logique institutionnelle communautaire se dévoile ... ». Ibid.

Communauté. Il semble donc conséquent que les actes des Etats membres soient exclus d'une telle procédure<sup>1534</sup>. Il s'agit de tous les actes, normatifs, règlementaires, décisionnels, créateurs ou non d'effets juridiques.

*Cependant, les Etats membres disposent d'un pouvoir législatif, exécutif et judiciaire autonomes, marque de leur souveraineté ; leurs actes peuvent s'avérer contraires à quelque disposition communautaire. Aussi, le système communautaire a instauré la voie indirecte de l'exception d'illégalité pour rendre possible l'appréciation juridictionnelle des actes émanant des Etats : « Toute partie peut, à l'occasion d'un litige, soulever l'exception d'illégalité d'un Acte juridique d'un Etat membre ou d'un Organe de la CEMAC »<sup>1535</sup>. Exception de défense, elle ne peut jouer que dans le cadre d'une action fondée sur un acte communautaire (annulation ou responsabilité : V. infra). Pour illustrer, l'affaire AMITY BANK a permis au juge communautaire d'apprécier le moyen de défense tiré de l'exception d'illégalité de l'ordonnance camerounaise n° 96/03 du 24 Juillet 1996 relative à la restructuration des Établissements de crédit au Cameroun et de l'arrêté n° 00000483/MINFI du 19 Septembre 2008 portant restructuration de AMITY BANK CAMEROON PLC<sup>1536</sup>. Une telle possibilité est difficilement envisageable en ce qui concerne les actes issus d'autres systèmes juridiques, d'office hors du champ de compétence du juge de la CEMAC.*

---

<sup>1534</sup> *Le juge communautaire est juge des actes communautaires. Il n'apprécie les actes nationaux que de manière exceptionnelle, par la voie, cela a été précisé, de l'exception d'illégalité. Toute demande d'appréciation de légalité d'un acte national par la voie d'action encourt le rejet, pour incompétence du juge de la CJ-CEMAC, même s'il est même manifestement illégal au regard du dispositif communautaire : ARRÊT N°005/CEMAC/CJ/07 du 10/05/2007. AFFAIRE USTC ET SYNDICAT DES DOUANIERS CENTRAFRICAINS C/ L'ETAT CENTRAFRICAIN. Requête aux fins de sursis à exécution du décret n° 06.289 du 02 septembre 2006 du Chef de l'Etat Centrafricain, inédit ; ARRET N°001/CJ/CEMAC/CJ/07 7 du 1er /02/2007 Affaire: Société Anonyme des Brasseries du Cameroun C/ La République du Tchad. Requête aux fins de sursis à exécution de l'Arrêté n°160/MFEP/SG/DGDDI/2006 du Ministre des Finances, inédit.*

<sup>1535</sup> Article 14 al. 2 de la Convention régissant la CJ-CEMAC. Le rapporteur général dans l'affaire AMITY BANK a eu l'occasion de réaffirmer : Conclusions de l'Avocat Général TATY GEORGE sous ARRET N° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009 ; AFFAIRE SIELIENOU CHRISTOPHE ET AUTRES C/ DECISION COBAC N° 2008/52 - AMITY BANK CAMEROON PLC - AUTORITE MONETAIRE DU CAMEROUN, point c.

<sup>1536</sup> Le prisme d'appréciation du juge de N'djamena est, sans surprise, le droit communautaire. Il répondra au sujet de l'illégalité de ces deux actes émanant des autorités camerounaises : « Sur l'exception d'illégalité des (...) textes attaqués ; 1- L'ordonnance camerounaise N°96/03 du 24 Juillet 1996 relative à la restructuration des Établissements de crédit au Cameroun : Attendu que l'article 12 de cette ordonnance exclut toute voie de recours en faveur de personnes physiques ou morales frappées par des sanctions prises dans le cas d'une restructuration d'un Établissement de crédit, alors que l'article 18 de l'annexe à la convention du 16 Octobre 1990 portant création de la COBAC prévoit des recours contre ce type de sanctions ; Attendu qu'en privant les victimes de sanctions de toutes voies de recours à elles reconnues par un texte communautaire, l'ordonnance camerounaise viole le droit communautaire ; Que c'est à bon droit que les requérants ont soulevé l'exception d'illégalité en son encontre ; 2- L'arrêté n° 00000483/MINFI du 19 Septembre 2008 portant restructuration de AMITY BANK CAMEROON PLC : Attendu qu'il lui est reproché la violation de l'article 7 de l'annexe à la Convention portant création de la COBAC en ce qu'il a empiété sur le domaine de compétence réservé à la COBAC ; Attendu que cet arrêté a été pris suite à l'avis conforme de la COBAC par décision 0-2008/52 dont la nullité a déjà été constaté; que cet arrêté est par voie de conséquence nul et de nul effet ainsi que toutes les décisions subséquentes (...) ». ARRET N° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009 ; AFFAIRE SIELIENOU CHRISTOPHE ET AUTRES C/ DECISION COBAC N° 2008/52 - AMITY BANK CAMEROON PLC - AUTORITE MONETAIRE DU CAMEROUN, point c.

### c. *Les actes relevant d'autres systèmes juridiques internationaux*

En principe, le juge de N'djamena n'est pas compétent pour connaître à titre préjudiciel des recours en appréciation des actes émanant d'autres systèmes juridiques internationaux, suivant la limitation expresse contenue dans le texte de l'article 17 de la Convention régissant la CJ-CEMAC : « La Chambre Judiciaire statue à titre préjudiciel (...) sur la légalité et l'interprétation des Statuts et des Actes des Organes de la CEMAC, quand une juridiction nationale ou un organisme à fonction juridictionnelle est appelé à en connaître à l'occasion d'un litige ». Cette exclusion est loin d'être en phase avec la volonté affirmée d'une application harmonieuse du droit communautaire CEMAC dans les Etats membres, lorsqu'on confronte cet objectif avec la multiplication ces dernières années des systèmes d'intégration à vocation voisine. Les Etats membres de la CEMAC sont impliqués chacune dans au moins deux autres systèmes d'intégration présent dont le champ matériel, touchant ici au droit économique, et là au droit des affaires, sont appelés à se rencontrer. Spécialement, ils sont tous membres de l'OHADA<sup>1537</sup> et de la CEEAC<sup>1538</sup>. Les interférences entre leurs objectifs constituent aujourd'hui une grande source de préoccupation dans les plus hautes instances<sup>1539</sup>. Des hypothèses de non-conformité au droit de la CEMAC ne seraient pas pures hypothèses d'école. Mais elles semblent difficiles à envisager dans le cadre d'une demande préjudicielle. Il est clair qu'aucune juridiction de l'un des Etats membres de la CEMAC ne saurait raisonnablement soumettre à la CJ-CEMAC une demande préjudicielle portant sur un acte adopté dans le système juridique de l'OHADA. Tout danger n'est pas pour autant définitivement écarté.

Dans le cadre du contentieux direct<sup>1540</sup> comme dans sa fonction consultative<sup>1541</sup>, le juge de N'djamena a souvent été invité à se prononcer sur des actes émanant de l'OHADA, directement ou indirectement. En cause, des interférences entre le droit des sociétés commerciales, ou le droit des procédures collectives, régis par l'OHADA et dont le contentieux doit être soumis, en cassation, à la CCJA, et le droit bancaire de l'Union monétaire de l'Afrique Centrale dont le contentieux relève de la compétence de la CJ-CEMAC<sup>1542</sup>. Concernant la CJ-CEMAC, une première entorse aux règles de compétence avait été commise aux premiers abords de sa

<sup>1537</sup> Le Traité de Port-Louis (Ile Maurice) du 17 octobre 1993 a été signé par les Etats suivants : le Bénin, le Burkina Faso, la République Centrafricaine, les Comores, le Congo Brazzaville, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée Conakry, la Guinée Bissau, la Guinée Equatoriale, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Tchad et le Togo.

<sup>1538</sup> Signé le 18 octobre 1983, le Traité Établissant la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) unit les Etats de l'ex UDEAC aujourd'hui CEMAC (Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, Tchad), ceux du CGPL (Communauté Économique des Pays des Grands Lacs : Burundi, Ruanda et République Démocratique du Congo), Sao Tomé et Príncipe et l'Angola. [www.ceeac-eccas.org](http://www.ceeac-eccas.org).

<sup>1539</sup> Cette dispersion intégrative des Etats africains est représentée par les économistes d'après l'image très édifiante du « bol de spaghetti ». V. Rapport CEA/UA, État de l'intégration régionale en Afrique. Rationalisation des Communautés économiques régionales. Figure 3.1. , p. 55.

<sup>1540</sup> ARRET N° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009 ; Affaire : SIELIENOU Christophe et Autres C/ Décision COBAC N° 2008/52 - Amity Bank Cameroon PLC - Autorité Monétaire du Cameroun, précitée ; Arrêt CJ-CEMAC n° 002/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010. Aff. ANSARI TRADING COMPANY C/ BEAC, précité, etc.

<sup>1541</sup> CJ-CEMAC. Avis n° 002 /2003 du 09 avril 2003. Inédit.

<sup>1542</sup> Comme l'affaire TASHA LOWE qui avait ouvert cette saga judiciaire, l'affaire SIELIENOU Christophe et Autres C/ Décision COBAC N° 2008/52 - Amity Bank Cameroon PLC - Autorité Monétaire du Cameroun illustre parfaitement cette interférence.

fonction consultative. En 2003, le Gouverneur de la BEAC avait sollicité la CJ-CEMAC dans le cadre du processus normatif en vue de l'adoption de l'avant-projet de règlement CEMAC relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiement<sup>1543</sup>. Appelé à donner son avis, entre autres, sur la compatibilité de l'avant-projet avec les autres dispositions de la législation de l'OHADA, la Cour, par une motivation consternante, cautionna l'idée d'une subordination du droit CEMAC au droit OHADA pour mettre en exergue l'utilité d'une telle appréciation de compatibilité. Cette motivation est la suivante : « Considérant que selon l'article 10 du Traité institutif de l'OHADA en effet, « les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les Etats parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne antérieure ou postérieure », que cette disposition supranationale a une valeur contraignante pour les Etats concernés et s'applique aux normes primaires et dérivées issues du Traité de la CEMAC (...) »<sup>1544</sup>. La Cour venait ainsi de mettre sa mission à rude épreuve : compromettre la primauté du droit communautaire plutôt que la protéger. En se prononçant sur le droit OHADA comme elle le fit abondamment dans cet avis, la Cour était sortie de son champ de compétence matérielle, alors qu'il lui suffisait de respecter la délimitation précise contenue dans l'article 6 de la Convention régissant la Cour<sup>1545</sup>. Cette position purement consultative est aujourd'hui heureusement annihilée par une réelle orthodoxie jurisprudentielle tracée dès la même année 2003 dans le cadre de l'affaire TASHA. Aujourd'hui, sa jurisprudence est constante chaque fois qu'il s'agit de se prononcer sur le droit de l'OHADA : « Considérant que le contentieux relatif à l'application des actes uniformes est réglé en première instance et en appel par les juridictions nationales, et en cassation par la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage. Selon les dispositions des articles 13 et 14 du Traité de l'OHADA, Qu'en conséquence, la Cour est incompétente pour connaître des moyens tirés de l'inobservation des dispositions du droit OHADA »<sup>1546</sup>. Dans le contentieux direct comme dans la procédure indirecte du recours préjudiciel, il y a donc lieu de conclure que les actes relevant de l'OHADA ne font pas partie des actes recevables par le juge de la CEMAC<sup>1547</sup>.

En définitive, le recours préjudiciel en appréciation de légalité tient son succès de l'observation des conditions de recevabilité tenant à la nature de l'acte en cause, qui doit être un acte

<sup>1543</sup> CJ-CEMAC. Avis n° 002 /2003 du 09 avril 2003, précité. Pour une critique de cet avis : S.-J. PRISO-ESSAWE, « *Activités de la Cour de Justice de la CEMAC* », Penant, 2004.

<sup>1544</sup> CJ-CEMAC. Avis n° 002 /2003 du 09 avril 2003, point D.

<sup>1545</sup> Article 6 de la Convention régissant la CJ-CEMAC « Dans son rôle consultatif, la Cour de Justice émet des avis sur la conformité aux normes juridiques de la C.E.M.A.C. des Actes juridiques ou des projets d'Actes initiés par un Etat membre ou un Organe de la CEMAC dans les matières relevant du domaine des Traités. Elle est consultée à cet effet par l'Etat membre ou l'Organe de la CEMAC qui en est l'initiateur ».

<sup>1546</sup> Arrêt n° 003/CJ/CEMAC/CJ/03 du 03 juillet 2003, Affaire: TASHA LOWEH Lawrence C/ Décision COBAC 0-2000/22, et - Amity Bank Cameroon PLC. Pour une application plus récente de cette jurisprudence. Arrêt CJ-CEMAC n° 002/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010. Aff. ANSARI TRADING COMPANY C/ BEAC, précité.

<sup>1547</sup> Pour cependant apporter une réponse juridictionnelle suscitée par cette interférence des normes source de conflits, la doctrine préconise une passerelle préjudicielle de la CCJA vers la CJ-CEMAC, lecture rendue possible par le rôle de cassation que joue la première à l'égard des juridictions nationales. Ce rôle de cassation fait de la CCJA une des « juridictions nationales » statuant en dernier ressort et, par cette position, obligée de renvoyer en cas de nécessité, pour une bonne administration de la justice impliquant le droit de la CEMAC. S. J. PRISO ESSAWE, [Regard critique sur] L'hypothèse d'un dialogue préjudiciel entre juridictions régionales africaines. Colloque de la CJ-CEMAC, N° djamena, 7-12 février 2011, p. 8. Inédit.

communautaire. Cependant, il revient au juge national qui invite le juge communautaire au dialogue, d'en donner les axes, en motivant l'illégalité problématique.

## A. UNE CONDITION DETERMINANTE : L'OBLIGATION DE MOTIVATION DE LA SUSPENSION D'ILLEGALITE

L'arrêt DJEUKAM est venu pallier la réglementation insuffisante actuelle de la saisine préjudicielle. Celle qui est contenue dans l'article 13 de l'Acte additionnel portant règles de procédure devant la Chambre judiciaire de la CJ-CEMAC est particulièrement vide quant au fond de la requête préjudicielle. Suite à l'arrêt DJEUKAM, tout juge national saura désormais qu'il ne suffit pas d'énoncer une suspicion d'illégalité (1), il s'avère déterminant de motiver celle-ci (2).

### 1. L'énoncé de l'illégalité suspectée

La question préjudicielle en appréciation de légalité consiste à soumettre au juge communautaire une question relative à la conformité d'un texte communautaire au droit du même système. Il y a donc, à la base d'une question préjudicielle en appréciation de légalité, un doute quant à la légalité de l'acte objet du renvoi. Sur ce point, le juge communautaire a marqué cet arrêt préjudiciel de principe d'une grande lacune : il n'y a donné aucune indication permettant, selon ses attentes, de caractériser la suspicion d'illégalité. L'analyse comparée avec le droit du contentieux européen donne à apprécier un facteur-clé au cœur du déclenchement de la procédure préjudicielle en appréciation de validité: le facteur du doute. Ce doute s'apprécie différemment selon qu'il s'agit d'un recours préjudiciel en appréciation de validité, comme c'était le cas en l'espèce, ou d'un recours préjudiciel en interprétation<sup>1548</sup>, seconde branche de ce mode de coopération juridictionnelle entre le juge national et le juge communautaire.

Le doute dans la demande préjudicielle en appréciation de légalité n'a fait l'objet d'aucune systématisation en matière communautaire, certainement dans la mesure où il se construit sur la résurgence au niveau communautaire d'une mission dévolue au juge administratif national : le recours pour excès de pouvoir<sup>1549</sup>. Ce recours permet au juge administratif de sanctionner la conformité d'un texte au regard d'un autre relevant du même ordre juridique. Comme le révèle la pratique éculée du contentieux administratif interne, cette légalité s'entend soit de la légalité

<sup>1548</sup> Le doute dans le cadre de la demande préjudicielle en interprétation, a été qualifié dans une jurisprudence de référence CILFIT (CJCE, 06 octobre 1982, CILFIT C/ MINISTERO DELLA SANITA, 283/81. Rec. p. 3415). Par une analyse *a contrario*, le juge a élaboré la théorie dite de l'« acte clair », celui qui ne soulève aucun doute quant à la nécessité de son interprétation : « (...) L'application correcte du droit communautaire peut s'imposer avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière de résoudre la question posée. Avant de conclure à l'existence d'une telle situation, la juridiction nationale doit être convaincue que la même évidence s'imposerait également aux juridictions des autres Etats membres et à la Cour de justice. Ce n'est que si ces conditions sont remplies que la juridiction nationale pourra s'abstenir de soumettre cette question à la Cour et la résoudre sous sa propre responsabilité ». Arrêt CILFIT, point 16.

<sup>1549</sup> Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, l'office du juge consiste à se prononcer sur la légalité ou l'illégalité d'un acte administratif : J.L. AUTIN, C. RIBOT, *Droit administratif général*. Litec. 2<sup>ème</sup> édition. Collection Objectif Droit. P. 296, n° 506 ; J. RIVERO, J. WALINE, *Droit administratif*. Précis. Dalloz. 21 éd. Collection Droit public. Science politique. 2006, p. 536.

interne, soit de la légalité externe. La légalité interne renvoie au respect des règles de fond régissant le contenu d'un texte communautaire. Cette erreur est caractérisée par l'erreur de droit (application d'un texte en lieu et place d'un autre) ou l'erreur de fait, notamment lorsqu'ils sont inexacts (erreur manifeste d'appréciation). On y inclut également le détournement de pouvoir, qui caractérise la situation dans laquelle l'administration a pris un acte dans un but différent de celui qui est prévu par les textes.

La légalité externe quant à elle renvoie au respect des conditions de forme et de procédure régissant un acte communautaire. L'illégalité excipée dans ce cadre touche : l'auteur de l'acte, qui pourrait être incompétent<sup>1550</sup>, toutes les formes d'irrégularité procédurale, par exemple dans la mise en œuvre du contradictoire ou la non consultation d'instances idoines<sup>1551</sup> avant la prise d'une décision. Il faut aussi y adjoindre toutes les défaillances liées au formalisme, à l'instar de l'absence de motivation d'une décision.

Aucune de ces formes d'illégalité n'avait fait l'objet d'aucun commencement de qualification dans l'affaire DJEUKAM, ce qui justifia la fin de non recevoir opposée par le juge de N'djamena. Il convenait, une fois identifiée le point d'illégalité suspectée, qu'il fût énoncé avec clarté. Ensuite, le juge de renvoi aurait dû s'atteler certes à justifier sa décision de renvoi, mais surtout à expliquer au juge communautaire les raisons qui suscitent ses interrogations, à savoir, motiver l'illégalité suspectée.

## 2. La motivation de l'illégalité suspectée

La motivation de l'illégalité d'un texte communautaire soumis à l'appréciation du juge communautaire invite le juge national à indiquer de manière claire et précise les éléments de fait et de droit sur la base desquels la violation de la règle de droit communautaire est soupçonnée. La motivation peut être indexée sur un texte de droit communautaire primaire, ou un texte de droit dérivé. La motivation doit permettre de justifier le renvoi préjudiciel ; cependant, il a pour rôle ultime de donner au juge communautaire les moyens d'exercer utilement son contrôle : « la Cour d'Appel de Bangui qui ne dit pas en quoi la légalité de la décision n°23/CEMAC/EIED concernée est contestée, ne met pas la Cour en l'état d'apprécier la validité de cette décision »<sup>1552</sup>. Dans le contexte du renvoi préjudiciel en appréciation de validité, l'obligation de motivation invite le juge national à une première analyse empirique entre deux textes, dont l'un, texte communautaire, présenterait une illégalité au regard d'un autre, de même source, hiérarchiquement supérieur. Il s'agit donc prosaïquement d'une analyse

<sup>1550</sup> Dans le cadre du contentieux ordinaire, pour un cas d'annulation d'une décision de licenciement d'un fonctionnaire communautaire par une autorité incompétente, en l'occurrence, le Conseil des ministres de l'Union économique de l'Afrique Centrale : Arrêt n° 003/CJ/CEMAC/CJ/08 du 20 novembre 2008, Affaire MOKAMANEDE JOHN WILFRID C/ COMMISSION CEMAC. Requête aux fins d'annulation de la Décision n° 01/07 - UEAC - CM -15 du 19 mars 2007. Inédit.

<sup>1551</sup> Dans le cadre du contentieux ordinaire, pour un cas d'annulation d'une décision de rétrogradation d'un fonctionnaire communautaire, prise en violation des conditions de forme : Arrêt n° 003/CJ/CEMAC/CJ/09 du 25 juin 2009, Affaire GUEREZEBANGA GABRIEL GAETAN C/ LA BDEAC. Recours contre la Décision n° C - 401 DRA/54 du 20 juin 2006 du Président de la BDEAC. Inédit.

<sup>1552</sup> Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010. Affaire Ecole Inter-Etats des Douanes C/ Djeukam Michel.

comparative, idéalement suscitée et nourrie par la défense. Cette analyse comparative tient lieu de motivation<sup>1553</sup>, qui est d'abord une démonstration juridique : le juge communautaire peut sur cette base valablement exercer son contrôle de validité. Il se fonde, dès lors, sur les éléments certes de fait entourant la cause, mais surtout de droit. Il s'agit, en l'occurrence, des textes mis en comparaison dans la motivation par le juge national, qui reçoit, par la suite, une appréciation du juge communautaire, comme spécialiste. C'est ce principe et ce séquençage des échanges entre les deux juges de la procédure préjudicielle qui permet de soutenir que « le contentieux préjudiciel [est] l'archétype d'une justice dialogique »<sup>1554</sup>.

En l'espèce, et c'est en cela également que le recours préjudiciel de l'affaire NJEUKAM avait peu de chances de prospérer, la Cour d'appel de Bangui se contentait d'éprouver « des doutes sur la validité de la décision n° 23/CEMAC/EIED du 30 avril 2004 portant nomination des chefs de département »<sup>1555</sup>, sans dire au juge communautaire en quoi cette validité était douteuse. Il s'impose donc de reconnaître, sur ce point, que le juge communautaire a fait une application correcte du droit processuel communautaire. Toutefois, il est possible, notamment en prenant appui sur le droit comparé, de s'interroger sur le point de savoir s'il aurait pu en faire une application efficace, afin que la sanction de la fin de non-recevoir finalement prononcée soit évitée. En effet, cette fausse réponse ne participe pas à entretenir l'esprit d'interactivité qui innerve la coopération juridictionnelle que le recours préjudiciel constitue. La fin de non-recevoir a mis un terme au « dialogue » alors qu'une vraie réponse de droit n'avait pas été donnée à la question posée par le juge national. Cette question reste le nœud gordien qui étrangle la procédure nationale ; la sollicitation préjudicielle a vocation à donner au juge communautaire, seul habilité à le faire, l'opportunité de le dénouer. Dans l'affaire DJEUKAM, le juge communautaire aurait-il pu mieux appliquer le droit afin que le juge de Bangui tranche à son tour l'affaire qui l'a conduite devant la Cour de justice de Ndjamena? Il faudrait, pour y répondre, trouver des alternatives de solutions qui aboutissent à un dialogue fructueux entre les deux juges, et non à sa rupture, même justifiée<sup>1556</sup>.

En effet, une jurisprudence tendant à accentuer le sens d'« une collaboration aussi fructueuse que possible »<sup>1557</sup> dans laquelle est inscrit le recours préjudiciel a conduit le juge communautaire européen à sanctionner moins durement les défaillances des juridictions nationales européennes à l'obligation de motivation. Dans un arrêt préjudiciel rendu le 7 juillet 1981, il a soulevé d'office des moyens d'invalidité non présentés par le juge national de

<sup>1553</sup> La notion juridique de motivation, selon la définition proposée par le dictionnaire juridique LE CORNU, renvoie à l'ensemble des motifs, mais il est instructif selon lui d'avoir une lecture comparative avec les mots suivants : « argumentation, discussion, raisonnement(...) ». V. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*. Association Henri Capitant. 4<sup>ème</sup> édition. PUF. 2003, p. 577.

<sup>1554</sup> Ibid. *In fine*.

<sup>1555</sup> Ibid. p. 2.

<sup>1556</sup> Cette démarche finaliste est doit être d'autant plus recherchée que le renvoi préjudiciel dans la CEMAC, instrument d'harmonisation de l'application du droit communautaire au niveau national, comme tout le droit communautaire lui-même, reste encore largement méconnu. Il faut ici rappeler que ce premier arrêt préjudiciel intervient quasiment 10 ans après la première décision rendue par la CJ-CEMAC, ce dans le cadre de l'affaire TASHA : ARRET N° 003 ADD/CJ/CEMAC/02 du 16 mai 2002. AFFAIRE COBAC C/ TASHA LAWRENCE. Note Y. R. KALIEU ELONGO, Penant, n° 854, pp.114 et s.

<sup>1557</sup> J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*. Manuel. L.G.D.J., p. 860 *in fine*.

renvoi<sup>1558</sup> ; dans un autre, il a requalifié une demande préjudicielle en interprétation en une demande en appréciation de validité<sup>1559</sup>, au regard certes de la formulation de la décision de saisine. Par ailleurs, grâce à une réforme de son règlement de procédure, le juge communautaire européen dispose désormais du droit de solliciter des éclaircissements du juge de renvoi<sup>1560</sup>. Aussi, des approches plus efficaces peuvent-elles être privilégiées. Les exemples européens démontrent que les prérogatives du juge communautaire sont larges, et que, le juge de la CEMAC aurait pu, par exemple par lettre administrative relevant des prérogatives du juge rapporteur<sup>1561</sup>, répondre au dialogue en invitant le juge de Bangui à corriger le déficit de l'acte de saisine, afin que cette interactivité débouche sur une réelle réponse préjudicielle, en cette phase embryonnaire où la nécessité est grande de combler les lacunes législatives de l'aménagement de ce recours.

A la décharge du juge de la CJ-CEMAC en l'espèce, il faut convenir que les circonstances de l'affaire DJEUKAM rendaient nulle toute chance de redressement procédural en vue d'améliorer son rendement jurisprudentiel. Toute la procédure apparaissait fortement compromise *ab initio*, les règles de saisine n'ayant pas été respectées sur le point déterminant du juge compétent pour connaître du litige en cause : le sieur DJEUKAM, fonctionnaire communautaire, revendiquait des droits tirés de sa rétrogradation. Il s'agissait à n'en point douter, d'un contentieux de la fonction publique communautaire, qui n'aurait jamais dû se trouver entre les mains d'un juge national.

## **II. LE CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE COMMUNAUTAIRE, UNE COMPETENCE EXCLUSIVE DU JUGE COMMUNAUTAIRE**

L'arrêt DJEUKAM n'aurait jamais dû compter au rang des arrêts préjudiciels; en droit, sa phase nationale n'aurait jamais dû avoir lieu. En effet, était en cause dans ce premier arrêt préjudiciel un fonctionnaire communautaire sollicitant l'attribution des indemnités suite à sa rétrogradation par l'institution qui l'employait. Toutes les conditions de l'action d'un fonctionnaire communautaire contre son employeur étaient dès lors réunies (A), donnant lieu à la saisine à titre exclusif du juge communautaire, sur la base de recours spécifiques (B).

### **A. LES CONDITIONS DU CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE COMMUNAUTAIRE**

La Cour communautaire jugea avec une grande sévérité le manque de rigueur des juges de Bangui : « En réalité il incombait en l'espèce aux juridictions nationales centrafricaines à partir

<sup>1558</sup> CJCE, 7 juillet 1981, Rewe, Aff. Affaire 158/80. Rec. 981 p. 01805, point 19.

<sup>1559</sup> CJCE, 1er décembre 1965, SCHWARZE, 16/65, 1081.

<sup>1560</sup> Règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés Européennes. JO L 176 du 4.7.1991. Article 104 § 4.

<sup>1561</sup> Prérogatives au demeurant larges, voir les articles 28 des Règles de procédure : Article 28 - « Le juge rapporteur veille au déroulement loyal de la procédure, à la ponctualité de l'échange des mémoires, à la communication des pièces et au contrôle de l'exécution des mesures d'instruction ordonnées. Il peut mettre les parties en demeure de lui fournir des explications écrites ou tout document dont la production lui paraît nécessaire à la solution du litige. Il fait prendre toutes les mesures que comporte l'administration des preuves ».

des indications factuelles du litige, de rechercher dans les règles de droit internes de leur Etat, si elles étaient compétentes *ratione materiae* pour connaître d'un recours dirigé par un fonctionnaire contre une institution spécialisée de la Communauté, en l'occurrence l'Ecole Inter - Etats des Douanes »<sup>1562</sup>. A notre sens, ces manquements caractérisant une saisine mal orientée doivent être partagés avec la défense. En effet, *ab initio*, le dossier présenté par le client, puis le justiciable DJEUKAM contenait deux éléments d'extranéité orientant vers une consultation au moins sommaire de textes communautaires, généraux<sup>1563</sup> ou particuliers<sup>1564</sup> : la qualité professionnelle du requérant qui appartenait au corps de la fonction publique communautaire et le rattachement communautaire de l'institution défenderesse, l'Ecole inter-Etats des douanes, institution communautaire spécialisée. Ils constituaient déjà les deux conditions imposant dès lors le recours au juge de N'djamena et aucunement à l'un des juges du système juridictionnel centrafricain.

### 1. Un fonctionnaire communautaire

L'article 4 de la Convention régissant la CJ-CEMAC est le texte de référence des compétences de la juridiction communautaire, qui ne sont que des compétences d'attribution. Concernant le contentieux de la fonction publique communautaire, l'alinéa dernier de cet article dispose que : « Dans son rôle juridictionnel, la Cour de Justice rend, en dernier ressort, des arrêts sur les cas de violation des Traités de la C.E.M.A.C. et des Conventions. (...). Elle est juge, en premier et dernier ressort, des litiges nés entre la C.E.M.A.C. et les Agents des Institutions de la Communauté, à l'exception de ceux régis par des contrats de droit local »<sup>1565</sup>. Le caractère exclusif de cette compétence de la CJ-CEMAC est clairement exprimé par l'article 21 de la même Convention : « La Chambre Judiciaire connaît en premier et dernier ressort des litiges entre la Communauté et ses agents ».

<sup>1562</sup> Arrêt N°001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010, Affaire : Ecole Inter-Etats des Douanes C/ DJEUKAM Michel.

<sup>1563</sup> A tout le moins, eu égard au statut professionnel du Sieur DJEUKAM : Le règlement n° 08/99/UEAC-007 - CM-02 du 18 août 1999 portant Statut des Fonctionnaires du Secrétariat Exécutif ; le règlement n° 03/09-UEAC-007-CM-20 portant statut des fonctionnaires de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale du 11 décembre 2009.

<sup>1564</sup> Suivant l'institution à laquelle appartenait le Sieur DJEUKAM : Statut des Fonctionnaires de l'Ecole Inter-Etats des douanes de la CEMAC, article 108: « La cour de justice de la CEMAC est compétente pour connaître de tout litige opposant le Directeur Général à l'un de ses fonctionnaires, à l'exception de ceux régis par le contrat de droit local ». Cette approche, qui consiste à s'interroger sur une possible compétence de la CJ-CEMAC, dès lors qu'une institution communautaire est impliquée dans une procédure, a d'ailleurs été exploitée par la défense dans l'affaire ANSARI : « Le premier moyen est pris de la violation de l'article 17 de la Convention régissant la Cour de Justice de la CEMAC en ce que la Cour d'Appel de Yaoundé, saisie d'une affaire impliquant la BEAC, n'a pas saisi la Chambre Judiciaire d'un recours préjudiciel avant de statuer ». Arrêt CJ-CEMAC n° 002/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010. Aff. ANSARI TRADING COMPANY C/ BEAC. Inédit.

<sup>1565</sup> Il est opportunément repris dans les deux Règlements portant Statut de la fonction publique communautaire : 1) Le règlement n° 08/99/UEAC-007 -CM-02 du 18 août 1999 portant Statut du personnel du Secrétariat Exécutif, article 113 : « La Cour de Justice de la CEMAC est compétente pour connaître de tout litige opposant le Secrétariat Exécutif à l'un de ses fonctionnaires, à l'exception de ceux régis par le contrat de droit local ». 2) Le règlement n° 03/09-UEAC-007-CM-20 portant Statut des fonctionnaires de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale du 11 décembre 2009, article 119 : « La Cour de Justice de la CEMAC est compétente pour connaître de tout litige opposant la Communauté à l'un de ses fonctionnaires ».

Le terme « agent » englobe les différences de positions professionnelles que reflète le corps de la fonction publique communautaire<sup>1566</sup>. Cependant, les deux Règlements qui organisent les relations entre la CEMAC et ses agents visent les « fonctionnaires » respectivement du Secrétariat exécutif et de la Communauté<sup>1567</sup>. Les deux premiers règlements visaient le « personnel » de la CEMAC. Ces deux règlements sont appelés à cohabiter, car le dernier, intervenu seulement en 2009 n'abroge que les dispositions antérieures contraires, selon son article 122. On est donc admis à penser que le règlement n° 08 continuer de s'appliquer dans ses dispositions conformes. Comme texte de base régissant les relations entre les agents et la Communauté, les définitions relatives à la qualité de « fonctionnaire » doivent être recherchés dans ces Statuts. L'étude s'en tiendra au seul règlement de 2009 essentiellement pour éviter les réécritures.

Reprenant l'article 1<sup>er</sup> du Statut des fonctionnaires de 1999, l'article 2 du statut de 2009 donne la définition suivante du fonctionnaire de la CEMAC, somme toute simple : « Il s'agit de toute personne nommée et titularisée dans l'un des emplois permanents ouverts dans les services d'une Institution, d'un Organe ou d'une Institution de la CEMAC ». Il se distingue ainsi de l'agent contractuel et de l'agent local. Le premier est un fonctionnaire communautaire dont la durée de service est contractuellement limitée et le second, un agent non intégré au corps des fonctionnaires communautaires et dont le statut reste régi par le droit national.

La position juridique de vacataire, occupée par le Sieur DJEUKAM, a-t-elle pu déterminer le recours plutôt à un juge national, sur la base de ce qu'il serait lié à EIED par un contrat de droit local ? L'hypothèse n'a pas été évoquée dans l'arrêt, et elle semble au demeurant peu plausible, au regard des fonctions de chef de Département qui lui furent ultérieurement confiées. Toutefois, elle s'avère sensible car, dans l'affaire ASSIGA AHANDA, cadre contractuel de la BEAC victime d'une mesure de rétrogradation, l'institution d'émission soulevait à titre liminaire le défaut de qualité du requérant, personnel contractuel, pour contester son droit de saisine de la CJ-CEMAC dans le cadre du contentieux des fonctionnaires communautaires. La réponse du juge, maladroitement motivée à notre sens, tendait à rejeter ce moyen, l'article 13 de l'Acte Additionnel n° 04/OO/CEMAC - 041 - CCE - CJ - 02 portant Règlement de procédure de la Chambre Judiciaire n'ayant pas selon lui spécifié le lien juridique qui devrait exister entre l'institution communautaire et l'agent qui la poursuit<sup>1568</sup>.

<sup>1566</sup> La Communauté distingue en effet trois catégories d'agents : les fonctionnaires communautaires : Règlement N° 03/09-UEAC-007-CM-20 portant Statut des fonctionnaires de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) ; les agents contractuels : Règlement N° 04/09-UEAC-007-CM-20 portant Statut des agents contractuels de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et les agents locaux régis par le droit local.

<sup>1567</sup> Jusqu'en 2009, il existait un texte unique, limitativement désigné « Statut des Fonctionnaires du Secrétariat Exécutif », qui fut cependant utilisé par nombre d'institutions et organes communautaires pour régir les relations entre leurs agents internationaux et eux. Par ailleurs, certaines institutions communautaires disposent d'un statut propre : Statut du personnel de l'Institut Sous-régional d'Economie Appliquée (ISSEA), le Statut personnel de l'Institut Sous-régional multisectoriel de Technologie Appliquée, de planification et d'évaluation des projets (ISTA), le Statut du personnel de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) etc. Le Conseil des ministres de l'UEAC a adopté le 11 décembre 2009 un règlement de modernisation, qui, *visé expressis verbis* l'ensemble des fonctionnaires de la CEMAC. Il s'agit du règlement n° 03/09-UEAC-007-CM-20 portant Statut des fonctionnaires de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale suscité.

<sup>1568</sup> Pour introduire sa réponse, le juge a commencé par une citation de l'article 13 de l'Acte Additionnel n°04/OO/CEMAC/ - 041-CCE-CJ- 02 portant règlement de procédure de la Chambre Judiciaire: « la Chambre

## 2. Une institution communautaire

Le fonctionnaire communautaire doit saisir la CJ-CEMAC pour tout litige l'opposant à l'institution qui l'emploie, selon les prescriptions claires de l'article 4 de la Convention régissant la CJ-CEMAC. Il convient d'abord de citer, pour des raisons de présentation, ledit article 4 en son dernier alinéa: « Dans son rôle juridictionnel, la Cour de Justice rend, en dernier ressort, des arrêts sur les cas de violation des Traités de la C.E.M.A.C. et des Conventions. (...). Elle est juge, en premier et dernier ressort, des litiges nés entre la C.E.M.A.C. et les Agents des Institutions de la Communauté, à l'exception de ceux régis par des contrats de droit local »<sup>1569</sup>.

D'entrée de jeu, on peut constater la généralité de l'usage, dans l'article précité, du terme « institution ». Une telle lecture est d'autant plus indiquée que le législateur a dans un premier temps fusionné la CEMAC et les institutions qui emploient les fonctionnaires ici évoqués. Cette fusion s'avère réaliste : dans la procédure contentieuse, la Commission, qui représente la CEMAC<sup>1570</sup> devant la Cour, se substitue aux institutions et organes communautaires devant la CJ-CEMAC.

Il existe en effet une logique de définition institutionnelle acquise depuis le Traité de N'djamena, certes critiquée<sup>1571</sup>, qui permet de distinguer, au sens de son article 2 : les Institutions proprement dites, des organes et des institutions communautaires spécialisées.

---

Judiciaire est saisie, soit par requête d'un Etat membre, du Secrétaire Exécutif, d'une institution, d'un organe de la CEMAC et de toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt certain et légitime, soit par notification d'un compromis, soit par renvoi des juridictions nationales ou des organismes à fonction juridictionnelle. Les personnes physiques ou morales requérantes doivent en outre jouir de la capacité d'ester en justice » ; cet article ne fait pas de distinction entre personne attachée à la Communauté par un contrat spécifique de travail et celle qui ne l'est pas; il s'ensuit que le requérant est bien concerné par l'article 13 précité ». CJ-CEMAC, Arrêt n° 007/CJ/CEMAC/CJ/07 du 31 mai 2007 ; Affaire: ASSIGA AHANDA Jean-Baptiste C / La BEAC. Inédit. Il est certain que cette référence à l'article 13 du règlement de procédure de la Cour, dans le cadre du contentieux de la fonction publique communautaire, manque d'orthodoxie. Cet article ne constitue pas le fondement du contentieux en cause. Il aurait fallu se référer aux articles 4 et 21 de la Convention régissant la CJ-CEMAC, pour que la motivation changeât radicalement d'orientation. L'article 4 en effet exclut de ce contentieux une catégorie de contractuels, ceux qui sont régis par un contrat de droit local.

<sup>1569</sup> Il est opportunément repris dans les deux Règlements portant Statut de la fonction publique communautaire : 1) Le règlement n° 08/99/UEAC-007 -CM-02 du 18 août 1999 portant Statut du personnel du Secrétariat Exécutif, article 113 : « La Cour de Justice de la CEMAC est compétente pour connaître de tout litige opposant le Secrétariat Exécutif à l'un de ses fonctionnaires, à l'exception de ceux régis par le contrat de droit local ». 2) Le règlement n° 03/09-UEAC-007-CM-20 portant Statut des fonctionnaires de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale du 11 décembre 2009, article 119 : « La Cour de Justice de la CEMAC est compétente pour connaître de tout litige opposant la Communauté à l'un de ses fonctionnaires ».

<sup>1570</sup> Il existe de nombreuses institutions communautaires disposant de la personnalité juridique. Ceci leur confère la pleine capacité juridique devant la CJ-CEMAC. Mais, selon l'Article 3 traité révisé de la CEMAC : « La Communauté a la personnalité juridique. Elle possède dans chaque Etat membre la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par la législation nationale. Elle est représentée, à l'égard des tiers et en justice par le Président de la Commission, sans préjudice des dispositions des Conventions et Statuts particuliers ».

<sup>1571</sup> A. Désiré, « *Intégration régionale dans la CEMAC : des problèmes institutionnels récurrents* », Afrique contemporaine, 2007/2, n° 222, p. 199-221. Egalement publié sur le site : <http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2007-2-page-199.htm>.

Les institutions proprement dites, au nombre de cinq, renvoient aux deux Unions, base de la construction du processus d'intégration, l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC)<sup>1572</sup>, l'Union monétaire de l'Afrique centrale (UMAC)<sup>1573</sup> et aux deux organes de contrôle : le Parlement communautaire<sup>1574</sup>, la Cour de justice communautaire<sup>1575</sup>. L'éclatement de celle-ci en deux Cours distinctes, la Cour de justice communautaire et la Cour des Comptes communautaires a quelque peu modifié la configuration institutionnelle de la CEMAC du Traité de 2008<sup>1576</sup>. Cadre de conception des politiques communautaires, ces institutions proprement dite ne disposent pas de compétences normatives directe, exceptée par voie de décisions, catégorie d'acte communautaire propice aux prescriptions individuelles dont aucune institution ne peut faire l'économie, au moins du fait de la nécessaire gestion de leurs ressources humaines.

Les Organes, eux, disposent d'un véritable pouvoir normatif dans la CEMAC, comme cadre d'élaboration des politiques communautaires. Ils étaient au nombre de 8 selon le Traité de N'djamena. Ils sont désormais 7 à la suite de la réforme. La Conférence des Chefs d'Etat<sup>1577</sup> adopte le Traité, les Conventions et les Actes additionnels au Traité. Le Conseil des Ministres de l'Union Economique de l'Afrique Centrale<sup>1578</sup> et le Comité Ministériel de l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale<sup>1579</sup>, sont habilités à prendre les règlements, les règlements-cadre, les directives. La Commission de la CEMAC<sup>1580</sup>, la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (B.E.A.C.)<sup>1581</sup>, la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC)<sup>1582</sup>, l'Institution de Financement du Développement<sup>1583</sup> adoptent, les règlements d'application. Dans le traité révisé, cet institut a été soustrait de la liste des Organes communautaires, remplacée par la BDEAC<sup>1584</sup>. Seul le Comité inter-Etats, antichambre du Conseil des ministres de l'UEAC, ne disposait d'aucune compétence normative propre. Il ne fait d'ailleurs plus partie de la liste des organes, depuis le Traité de Yaoundé. Aussi, les organes sus identifiés partagent cette compétence normative avec les « premiers responsables » des institutions (ou organismes) spécialisées, aussi diversifiés que le champ de cette intégration est vaste<sup>1585</sup>.

<sup>1572</sup> La Convention révisée régissant l'Union économique. 25 juin 2008.

<sup>1573</sup> La Convention révisée régissant l'Union monétaire. 25 juin 2008.

<sup>1574</sup> La Convention révisée régissant le Parlement Communautaire. 25 juin 2008.

<sup>1575</sup> La Convention révisée régissant la Cour de justice communautaire. 30 janvier 2009.

<sup>1576</sup> La Convention révisée régissant la Cour des comptes communautaire. 30 janvier 2009.

<sup>1577</sup> Chapitre II et III du Traité révisé de la CEMAC. 30 janvier 2009.

<sup>1578</sup> Articles 12 à 16, article 40 al. 2, Traité révisé de la CEMAC.

<sup>1579</sup> Articles 17 à 20, article 40 al. 3, Traité révisé de la CEMAC.

<sup>1580</sup> Articles 25 à 39, Traité révisé de la CEMAC.

<sup>1581</sup> Articles 12 à 16, Traité révisé de la CEMAC.

<sup>1582</sup> Convention du 16 octobre 1990 portant création de la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale. [www.cemac.int](http://www.cemac.int).

<sup>1583</sup> Cet Institut ne figure plus sur la liste des organes de la Communauté au sens de l'article 10 du Traité révisé de la CEMAC.

<sup>1584</sup> Accord du 03 décembre 1975 portant création de la Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale. [www.cemac.int](http://www.cemac.int).

<sup>1585</sup> C'est un fait : sans avoir mis en place une véritable zone de libre échange ni instauré de manière définitive son union douanière, les Etats de la CEMAC ont, avec la ratification du Traité du 16 mars 1994, engagé l'ambitieuse construction d'une Communauté. Comme des experts onusiens ont pu l'écrire dans un état des lieux récent, « les fondamentaux de l'intégration reste à réaliser » : Nations Unies. Commission Economique

Les institutions spécialisées, cadre par excellence d'exécution des politiques communautaires, sont par conséquent pléthoriques. Elles sont rattachées soit à l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC), soit à l'Union monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC). Dans la première Union, la création de nouvelles institutions communautaires spécialisées a rendu obsolète la liste établie par l'Acte Additionnel n° 08/CEMAC-006-CCE-2 du 14 décembre 2000 portant liste des Institutions spécialisées de l'UEAC. En guise d'exemple, la Communauté économique du bétail, de la viande et des ressources halieutiques (CEBEVIRHA)<sup>1586</sup>, Ecole Inter Etats des douanes (EIED)<sup>1587</sup>, sont rattachées à l'UEAC. L'UMAC elle s'attribue notamment la Commission de surveillance des marchés financiers (COSUMAF)<sup>1588</sup> et le Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale (GABAC)<sup>1589</sup>.

A côté de ces institutions au sens large, telle que définies par l'article 10 du Traité révisé, on se doit d'inscrire les ramifications issues de la subdivision fonctionnelle des grandes institutions, organes et institutions spécialisées. Elle a abouti à la création d'autorités sectorielles, sorte de bras armés pour ces derniers. On y compte, notamment, l'autorité boursière<sup>1590</sup> et l'autorité communautaire de la concurrence<sup>1591</sup>, dont les décisions font partie des actes communautaires ici appréhendés, et qui, du fait de leur émanation, fondent la compétence du juge communautaire.

L'avènement d'une Cour de justice dans la CEMAC a heurté la souveraineté juridictionnelle de certaines institutions communautaires. La BEAC spécialement, a audacieusement soutenu devant cette haute juridiction qu'elle disposait d'une « immunité de juridiction », la rendant incompétente à connaître des recours engagés à son encontre. Elle s'appuyait sur les dispositions des accords de siège, qui effectivement, prévoient une immunité de juridiction

---

pour l'Afrique, Rapport sur l'état d'avancement du processus d'intégration en Afrique centrale. Comité intergouvernemental d'experts 2011 « Enjeux et opportunités des politiques industrielles en Afrique centrale ». Yaoundé, Cameroun 11 – 12 mars 2011. <http://www.uneca.org/ac/CIE>.

<sup>1586</sup> Acte n° 20/87/UDEAC-475 du 18 décembre 1987 portant adoption de l'accord de création de la Communauté économique du bétail, de la viande et des ressources halieutiques. [www.cemac.int](http://www.cemac.int).

<sup>1587</sup> Acte n° 8/72-UDEAC-151 du 22 Décembre 1972 portant adoption de l'accord de création de l'Ecole Inter Etats des douanes. [www.cemac.int](http://www.cemac.int).

<sup>1588</sup> Acte Additionnel n° 03/01-CEMAC-CE du 08 décembre 2001 portant création de la Commission de Surveillance du Marché Financier de l'Afrique Centrale. [www.cemac.int](http://www.cemac.int).

<sup>1589</sup> Acte Additionnel n° 9/00/CEMAC-086/CCE du 14 décembre 2000 portant création du Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale (GABAC). [www.cemac.int](http://www.cemac.int).

<sup>1590</sup> Acte Additionnel n° 03/01-CEMAC-CE du 08 décembre 2001 portant création de la commission de Surveillance du Marché Financier de l'Afrique Centrale, précité. Au sujet de cette autorité lire : D. E. KEUFFI, *La régulation des marchés financiers dans la CEMAC*. Thèse. 2010. Université de Dschang/Université de Strasbourg.

<sup>1591</sup> Il s'agit de la formation collégiale composée par la Commission de la CEMAC et du Conseil Régional de la Concurrence : le Règlement n° 1//99/UEAC-CM-639 portant réglementation des pratiques commerciales anticoncurrentielles du 25 juin 1999, le Règlement n° 4//99/UEAC-CM-639 portant réglementation des pratiques étatiques affectant le commerce entre Etats membres du 18 Août 1999 et le du règlement n° 12/05-UEAC-639 du 27 juin 2005 portant modification du règlement n°1//99/UEAC-CM-639 portant réglementation des pratiques commerciales anticoncurrentielles du 25 juin 1999. V. sur la compétence de la Cour, l'article 25 de ce dernier texte.

dans chacun des Etats partie<sup>1592</sup>. Mais, depuis le 31 mai 2007, date de sa jurisprudence ASSIGA AHANDA<sup>1593</sup>, la Cour ne fait que rappeler que : « s'il est constant que l'article 8 de l'accord de siège entre le Cameroun et la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC) confère à celle-ci une immunité de juridiction, il n'en reste pas moins vrai que cet accord ne porte que sur les relations entre le Cameroun et la BEAC; il résulte donc que l'immunité de juridiction qu'il institue se limite aux juridictions camerounaises qui ne peuvent connaître d'un litige contre cette Banque qu'en application des dispositions de l'article 16 dudit accord de siège instituant un tribunal arbitral; Ce point est à rejeter comme mal fondé »<sup>1594</sup>. Par ailleurs, certaines institutions comme la BDEAC ont prévu dans leur statut une clause compromissoire qui impose le recours à l'arbitrage comme moyen de règlement des litiges de travail. Ce statut semble ainsi *a priori* exclure la compétence juridictionnelle de la CJ-CEMAC. Admettant implicitement la validité d'une telle clause, la Cour a cependant affirmé sa compétence dès lors qu'il apparaît que les parties ont renoncé à la clause compromissoire<sup>1595</sup>. Ainsi, grande ou petite, toute institution communautaire est-elle soumise à la juridiction de la CJ-CEMAC.

Tout acte émanant de ces institutions, organes ou institutions communautaires spécialisées, ou autorité sectorielle rattachée à la Communauté, est par cette filiation naturelle un « acte communautaire ». Il peut relever soit de la catégorie des actes communautaires primaires, soit de celles des actes communautaires dérivés, seuls susceptibles d'une appréciation préjudicielle. C'est un acte appartenant à la cette dernière catégorie qui était en question dans l'affaire DJEUKAM.

## B. LES RECOURS ADMIS DANS LE CADRE DU CONTENTIEUX DE LA FONCTION PUBLIQUE COMMUNAUTAIRE

Le fonctionnaire communautaire offre aujourd'hui la majorité de son contentieux à la Cour de justice de la CEMAC. Monsieur Djeukam disposait, en lieux et places d'un recours en indemnisation devant le Tribunal de travail de Bangui, de deux recours potentiels devant le juge de N'djamena : le recours en annulation et le recours en indemnisation. Une observation de la jurisprudence de la Cour donne à apprécier une utilisation de plus en plus régulière du premier, le second intervenant à titre de demande accessoire.

<sup>1592</sup> LA BEAC entendait alors étendre au niveau communautaire son immunité de juridiction prévue dans les accords de siège conclus entre chaque Etat membre et elle : « La BEAC affirme qu'il résulte de ces dispositions [accord de siège] que son immunité est opposable à toutes les juridictions, nationales et communautaires ; Qu'elle ne peut être levée pour un litige d'ordre privé comme en l'espèce et qu'en l'absence d'une renonciation expresse, la BEAC ne peut être justiciable devant aucune juridiction, Qu'en vertu de l'adage « *specialia derogant generalibus* », l'article 21 de la Convention régissant la Cour de Justice de la CEMAC qui donne compétence à la Chambre Judiciaire de connaître en premier et dernier ressort des litiges entre la Communauté et ses agents ne peut lui être appliqué, Alors surtout que la BEAC est une personne morale distincte de la Communauté » ARRÊT N°002/CJ/CEMAC/CJ/09 DU 27/03/2009, AFFAIRE ENOCH DERANT LAKOUE C/ BEAC

(Requête aux fins d'indemnisation).

<sup>1593</sup> Arrêt n° 007/CJ/CEMAC/CJ/ 07 du 31/05/2007 ; Affaire : ASSIGA AHANDA Jean-Baptiste C/ LA BEAC, inédit.

<sup>1594</sup> Arrêt n° 007/CJ/CEMAC/CJ/ 07 du 31 mai 2007 ; Affaire ASSIGA AHANDA Jean-Baptiste C/ LA BEAC.

<sup>1595</sup> Arrêt n° 003/CJ-CEMAC/CJ/09 du 25 juin 2009, Affaire GUEREZEBANGA Gabriel Gaétan CI/ LA BDEAC (Recours contre la Décision n° C - 401 DRA/54 du 20/06/2006 du Président de la BDEAC). Inédit.

## 1. Le recours en annulation

En tant que recours direct, le recours en annulation apparaît en matière de contentieux de la fonction publique communautaire comme le recours de préférence, aussi mérite-t-il un rappel du juge de N'djamena dans son arrêt n° 001 du 25 novembre 2010 : « Au surplus, à supposer qu'elle soit illégale, cette décision peut être attaquée également par le biais d'un recours en annulation par le fonctionnaire intéressé ». Le recours préjudiciel permet, dans le cadre d'une procédure nationale, de faire procéder au contrôle de la légalité d'un acte communautaire ; il s'agit d'un recours réservé au juge national; le recours en annulation reste le recours de « droit commun » communautaire dans toutes les hypothèses d'illégalité. Il est posé par l'article 4 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC. Aux termes de ce texte, « dans son rôle juridictionnel, la Cour de Justice rend, en dernier ressort, des arrêts sur les cas de violation des Traités de la C.E.M.A.C. et des Conventions subséquentes dont elle est saisie conformément à ses règles de procédure ».

Le bilan actuel du contentieux de la fonction publique communautaire donne à apprécier l'émergence d'une jurisprudence de plus en plus constante sur les conditions d'exercice du recours en annulation. Il impose, aux termes de l'article 113 de l'ancien Statut des fonctionnaires et agents du secrétariat exécutif<sup>1596</sup> et de l'article 119 du nouveau Statut des fonctionnaires de la Communauté<sup>1597</sup>, deux conditions à peine d'irrecevabilité de la requête en annulation : le respect d'une phase interne de réclamations préalables et le respect des délais de recours.

Au sens de l'article 119 du nouveau statut des fonctionnaires communautaires, la recevabilité des requêtes de fonctionnaires est soumise au respect d'une phase interne composée de deux réclamations préalables, dont l'une est subordonnée au rejet de l'autre. La première, adressée au Comité Consultatif de Discipline<sup>1598</sup>. Un tel Comité doit, le cas échéant, être créé dans chacune des institutions communautaires, au sens large<sup>1599</sup>. La seconde réclamation est adressée à l'« autorité compétente »<sup>1600</sup>, en cas de rejet partiel ou total, implicite ou explicite,

<sup>1596</sup> Le règlement n° 08/99/UEAC-007-CM-02 du 18 août 1999 portant Statut des Fonctionnaires du Secrétariat Exécutif. [www.cemac.int](http://www.cemac.int).

<sup>1597</sup> Le règlement n° 03/09-UEAC-007-CM-20 portant Statut des fonctionnaires de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale du 11 décembre 2009. [www.cemac.int](http://www.cemac.int).

<sup>1598</sup> La réclamation préalable adressée au Comité consultatif de discipline a été jugée par la CJ-CEMAC comme présentant un caractère d'ordre public : Arrêt n° 001/CJ-CEMAC/CJ/04 du 18 mars 2004 ; Affaire: GALBERT A. ETOUA C/ CEMAC : Défaut de saisine préalable du Comité consultatif de discipline : requête en annulation déclarée irrecevable.

<sup>1599</sup> Article 77 du Statut des fonctionnaires de 2009.

<sup>1600</sup> Cette autorité compétente doit être recherchée dans le statut de chaque institution au sens large. Dans nombre de statuts, c'est l'autorité hiérarchique qui est visée. Comme la réclamation préalable adressée au Comité consultatif de discipline, celle qui est adressée à l'autorité compétente de l'institution revêt un caractère d'ordre public : Arrêt n° 009/CJ-CEMAC/CJ/07 du 14 juin 2007, Affaire Madame Jeanne Lucie LACOT C/ L'EIED : Saisine du juge communautaire sans réclamation préalable de l'autorité hiérarchique, requête en annulation jugée irrecevable. Cependant, cette autorité doit donner au fonctionnaire la possibilité d'exercer son recours hiérarchique : V. Arrêt n° 003/CJ-CEMAC/CJ/08 du 20 novembre 2008, Affaire: MOKAMANEDE John Wilfrid C/ Commission CEMAC : Recours gracieux impossible du fait même de l'autorité hiérarchique, requête en annulation jugée recevable.

de la réclamation adressée au Comité consultatif de discipline. L'article 113 du Statut des fonctionnaires de la Commission impose une procédure identique.

Les deux réclamations sus évoquées, comme la saisine ultérieure du juge communautaire, sont encadrées dans une suite de délais<sup>1601</sup>. Selon l'article 115 du nouveau Statut des fonctionnaires de la Communauté, la saisine du Comité Consultatif de Discipline doit être faite dans un délai de deux mois, à compter :

- « du jour de publication de la décision, s'il s'agit d'une mesure de caractère général ;
- du jour de la notification de la décision au destinataire, et en tout cas, au plus tard, du jour où l'intéressé en a eu connaissance, s'il s'agit d'une mesure de caractère individuel ;
- de la date d'expiration du délai de réponse, lorsque la réclamation porte sur une décision implicite de rejet au sens de l'article 114 ci-dessus<sup>1602</sup> ».

Ce Comité dispose un délai d'un mois pour émettre un avis (article 117). Son silence vaut avis implicite de rejet. Dès lors, le fonctionnaire dispose peut saisir l'autorité compétente, qui doit se prononcer dans un délai de 2 mois (article 118). S'il juge la réponse de cette autorité négative ou insuffisante, le fonctionnaire doit saisir la Cour, au sens des articles 119 du statut des fonctionnaires et 113 du Statut des fonctionnaires du Secrétariat exécutif, dans un délai de 3 mois à compter de :

- « de la date de publication de la décision ou ;
- de la date de sa notification au fonctionnaire ou ;
- du jour l'intéressé en a eu connaissance ;
- ou de la date d'expiration du délai de réponse attendue de l'autorité compétence lorsque le recours porte sur une décision implicite de rejet ».

Ce délai de 3 mois est, selon une jurisprudence constante de la Cour, d'ordre public<sup>1603</sup>.

En définitive, le recours en annulation dans le contentieux de la fonction publique communautaire est soumis à une somme importante de conditionnalités procédurales qui auraient pu décourager les principaux concernés. *A contrario*, on note, comme signe du

<sup>1601</sup> A notre connaissance, aucune jurisprudence de la Cour ne permet pour l'heure d'en dire le caractère d'ordre public ou non. Le respect de ces délais doit cependant être considéré comme d'ordre public, à tout le moins pour donner sens au verbe « devoir » que tant les articles 115 et 118 que 119 emploient, et aussi pour s'aligner sur la jurisprudence de la Cour concernant le respect du délai de saisine du juge qui est de 3 mois à peine d'irrecevabilité de la requête. (V. infra).

<sup>1602</sup> Ce dernier alinéa fait référence au recours conféré à un fonctionnaire pour inviter l'autorité compétente à prendre une décision à son égard. Le délai de réponse est de 3 mois (article 114 alinéa 3).

<sup>1603</sup> Arrêt n° 004/CJ-CEMAC/CJ/07 du 22 mars 2007 AFF. DIEUDONNE NANG EKO ET AUTRES C/ Institut sous Régional multisectoriel de Technologie Appliquée, de Planification et d'Evaluation des Projets (ISTA). Recours en annulation des Statuts révisés de l'ISTA, jugé irrecevable pour non observation du délai de 3 mois de l'article 113 du Statut des fonctionnaires du Secrétariat exécutif). Il convient également de noter que ce délai de 3 mois est propre au contentieux de la fonction publique communautaire. En principe, le délai pour saisir le juge communautaire dans les procédures ordinaires en annulation d'un acte communautaire est de 2 mois, comme le prévoit l'article 12 de l'Acte Additionnel portant règles de procédure de la chambre judiciaire.

dynamisme de la CJ-CEMAC, que toutes les différentes formes d'illégalité explorées dans cette étude sont parfaitement illustrées dans la jurisprudence de la CJ-CEMAC, qu'il s'agisse de la légalité interne<sup>1604</sup> ou de la légalité externe<sup>1605</sup>. Le recours en annulation apparaissait, comme le préconisait le juge de Ndjamena, la voie de recours idoine dans l'affaire DJEUKAM, recours qu'il aurait pu assortir d'une demande en indemnisation.

## 2. Le recours en indemnisation

Seul le recours en annulation fut rappelé par le juge communautaire comme recours pour demander l'appréciation de légalité d'un acte communautaire ; il s'agissait ainsi pour cette autorité de faire œuvre pédagogique. Pour parachever cet enseignement, il s'impose de souligner que M. DJEUKAM disposait, en sus de ce premier droit, celui de solliciter la réparation du préjudice qui inévitablement aurait découlé de l'illégalité. Le contentieux de la responsabilité extracontractuelle qui rentre dans le cadre du contentieux de pleine juridiction est en effet fondé sur une voie de recours autonome, expressément prévue par l'article 20 de la Convention régissant la CJ-CEMAC : « La Chambre Judiciaire connaît, en dernier ressort, des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les Organes et Institutions de la Communauté ou par les agents de celle-ci dans l'exercice de leurs fonctions (...) ». Le droit du fonctionnaire de saisir le juge communautaire dans ce cadre présuppose qu'il dispose au préalable d'une qualité à agir ; elle lui est ouverte par l'article 4 al. 4 de la Convention régissant la Cour.

La Chambre judiciaire dispose d'une compétence exclusive à connaître des actions contre les agissements illégaux et dommageables des institutions, agents ou organes de la Communauté. Ces dommages peuvent être portés par un acte causant un grief au plaignant du fait de son caractère illégal<sup>1606</sup>.

Exercé par un fonctionnaire communautaire, les conditions de ce recours sont toutes aussi strictes, car elles imposent, comme le contentieux en annulation, le respect de la phase interne

<sup>1604</sup> Arrêt n° 006/0/CEMAC/0/10 du 10 mars 2011. Affaire NZEPA SERGE C/ BDEAC. Inédit. Dans cette affaire, le requérant sollicitait le sursis à exécution d'une décision tant sur le fondement de la violation de la légalité interne que la légalité interne de l'acte. La légalité interne était constituée notamment par « une disproportion manifeste existant entre la sanction et les faits : et par « un détournement de pouvoir ». La demande est annulation est encore pendante, le sursis ne fut pas accordé parce que l'urgence n'était par justifiée en l'espèce.

<sup>1605</sup> Arrêt n° 02/CJ/CEMAC/CJ/06 du 30 novembre 2006, Affaire MOKAMANEDE JOHN WILFRID C/ L'ECOLE INTER-ETATS DES DOUANES DE LA CEMAC. Recours en annulation de la décision n° 072/CEMAC/EIED : annulation d'une décision de licenciement pour faute lourde prononcée par le Directeur d'une institution communautaire spécialisée en défiance totale de la règle conférant au Conseil d'administration compétence exclusive pour prononcer toutes les sanctions majeures; Arrêt N° 003/CJ/CEMAC/CJ/08 du 20 novembre 2008, Affaire: MOKAMANEDE JOHN WILFRID C/ COMMISSION CEMAC. Requête aux fins d'annulation de la Décision n° O1/07 - UEAC - CM -15 du 19 mars 2007 : annulation d'une décision de licenciement prise par une autorité incompétente.

<sup>1606</sup> P. KAMTOH, *Recours en responsabilité extra contractuelle devant la Cour de justice de la CEMAC*. Exposé présenté au séminaire de sensibilisation au droit communautaire et à l'intégration dans la zone CEMAC tenu à Libreville au Gabon du 02 au 06 novembre 2004. Ed. GIRAF. AIF. 2005.

des réclamations préalables<sup>1607</sup>. Relativement à l'institution communautaire poursuivie, le dommage doit avoir été causé par une institution communautaire dans le cadre de la réalisation des missions à elle confiée par la Communauté : c'est tout le sens de la jurisprudence *Marcel DOBILL C/ BEAC*<sup>1608</sup>.

Relativement aux délais de recours, avant 2009, l'absence d'une jurisprudence claire obligeait à une réponse assortie d'une alternative. Soit les recours en responsabilité émanant des fonctionnaires communautaires étaient seuls assujettis aux délais des articles 119 et 113 sus évoqués, soit comme l'avait décidé le juge, ces délais ne concernaient que les recours en annulation<sup>1609</sup>. Cette dernière hypothèse laissait intacte la question du délai de recours en indemnisation. Aujourd'hui, sous réserve des règles spéciales sus citées concernant les fonctionnaires communautaires dont l'application nécessite encore des éclaircissements, cette question peut être considérée comme levée par l'article 38 de la nouvelle Convention régissant la CJ-CEMAC. Il fixe pour l'avenir ce délai à 5 ans, à compter de la survenance du fait générateur de responsabilité, comme en droit européen<sup>1610</sup>.

Somme toute, selon les prescriptions claires de l'article 20 de la Convention régissant la CJ-CEMAC. Dans le cadre du contentieux de la responsabilité, « (...) Elle [la Cour] statue en tenant compte des principes généraux de droit qui sont communs aux droits des Etats membres ». 5 des 6 Etats membres (à l'exception de la Guinée équatoriale, ex colonie espagnole) ont en commun l'application de la théorie de la responsabilité issue du code civil français transposé dans les systèmes juridiques des anciennes colonies. Elle est usitée tant dans les procédures civiles qu'administratives. Ces principes classiques d'appréciation de la responsabilité, découlant de l'article 1382 sont connus à savoir : une faute, un dommage et un lien de causalité entre la faute et le dommage<sup>1611</sup>. En somme, la faute s'analyse en une

<sup>1607</sup> C'est ce qui ressort de l'arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/04 du 18 mars 2004 ; Affaire GALBERT A. ETOUA C/ CEMAC. Inédit. Le requérant soutenait que la phase interne des réclamations préalables de l'article 113 du Statut du personnel du Secrétariat exécutif était réservée au contentieux disciplinaire. Cet argument fut rejeté par le juge communautaire : « Considérant que cette disposition qui est sans ambiguïté impose au requérant à peine d'irrecevabilité, d'adresser préalablement sa réclamation au Comité Consultatif de discipline et de justifier ensuite d'un refus de la part du Secrétaire Exécutif à sa requête, pour saisir valablement la Cour de Justice communautaire; Considérant qu'en l'espèce ces exigences ne sont pas remplies par le requérant ; Qu'il ya lieu en conséquence de déclarer irrecevable son recours ».

<sup>1608</sup> Arrêt N° 008/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 10 mars 2011 ; Affaire: Marcel DOBILL C/ BEAC : « Considérant qu'aux termes de l'article 20 précité, « la Chambre Judiciaire connaît en dernier ressort, des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les organes et institutions de la Communauté ou par les agents de celle - ci dans l'exercice de leurs fonctions » ; Considérant que l'analyse de ce texte laisse apparaître que les actes pouvant entraîner la responsabilité pour faute de ces organes ou institutions doivent être pris dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues par le droit communautaire CEMAC; Or la Cour observe que les ordonnances du juge de l'exécution de la Cour d'Appel du littoral dans le litige opposant Marcel DOBILL à la BEAC ont été prises dans le cadre de la saisie - attribution de créances dont les incidents relèvent du seul juge interne de l'OHADA ; Qu'à l'évidence, le refus de la BEAC de se libérer des sommes saisies attribuées ne peut être considéré au regard de l'article 20 comme la violation de l'une des missions qui lui sont dévolues par le Traité et destinées à la réalisation des objectifs de la Communauté; Qu'au vu de ce qui précède et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens d'irrecevabilité, la Cour se déclare incompétente ».

<sup>1609</sup> Ibid.

<sup>1610</sup> Article 46 des règles de procédure de la CJUE.

<sup>1611</sup> Ces conditions sont rappelées dans l'arrêt TASHA de 2005 : L'article 20 de la Convention régissant la CJ-CEMAC s'inspire ainsi des articles 235 et 288 AL. 2 du Traité CE, qui posent le principe de la responsabilité

illégalité, le dommage étant constitué du grief qui a été causé au requérant. Le lien de causalité est la démonstration faite par ce dernier de ce que le grief est la résultante de l'illégalité.

Une observation de la jurisprudence de la Cour révèle une admission difficile de la responsabilité communautaire par le juge de Ndjamena. Il est certain que nombre d'actions en réparation sont jugées irrecevables au regard des seules conditions de recevabilité<sup>1612</sup>, signe d'une non maîtrise du droit communautaire tant par les fonctionnaires communautaires que par leurs conseils. Dans d'autres, la faute n'est pas constituée, sans que l'on puisse imputer au juge une appréciation stricte<sup>1613</sup>. Cependant, l'affaire MOKAMANEDE, malgré ses péripéties, constitue une jurisprudence positive sur le point de la condamnation effective des institutions communautaires par le juge de N'djamena. Ce fonctionnaire communautaire fut deux fois victime d'un licenciement illicite: la première par son autorité hiérarchique, dans l'irrespect des conditions de forme, la seconde par le Conseil des ministres de l'UEAC, autorité incompétente et par une décision au demeurant non motivée. Il obtint l'annulation de l'une<sup>1614</sup> comme de l'autre décision<sup>1615</sup>. Mais il ne put obtenir l'indemnisation, demandée conjointement à son recours en annulation dans la première procédure. Une troisième procédure, cette fois uniquement fondée sur le recours en indemnisation, devrait être engagée afin que le juge communautaire réponde de manière explicite sur cette demande manifestement fondée.

---

des institutions européennes. Cette responsabilité doit être jugée « conformément aux principes généraux communs aux droits des Etats ». Au sujet de ces articles, la CJCE a eu à décider que « la compétence de la juridiction communautaire se limite, lorsqu'elle est saisie d'un recours en indemnité, à vérifier si sont remplies les conditions pour l'obtention de la réparation, à savoir, la faute, le dommage et le lien de causalité ». CJCE, 15 décembre 1994, FINSIDER C/ COMMISSION, C-320/92 P, Rec. p. I-5697.

<sup>1612</sup> Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/04 du 18 mars 2004 ; Affaire GALBERT A. ETOUA C/ CEMAC, précité, note 83.

<sup>1613</sup> Arrêt n° 004/CJ/CEMAC/CJ/03 du 17 juillet 2003. Affaire Thomas DAKAYI KAMGA C/ CEMAC. Le requérant avait demandé réparation par la Communauté du préjudice matériel et moral subi du fait qu'il n'a pas été confirmé au poste de Secrétaire exécutif de la CEMAC, selon une décision du Conseil des chefs d'Etat de l'UDEAC et la promesse à lui faite par le gouvernement du Cameroun de le proposer à ce poste. La Cour a rejeté la demande, au motif que la Conférence des chefs d'Etats de la CEMAC n'était pas liée par un acte du défunt Conseil des chefs d'Etats de l'UDEAC, et que par conséquent, cette Conférence n'avait commis aucune faute en nommant une autre personnalité à ce poste, au demeurant proposée par le gouvernement du Cameroun ; Arrêt n° 002/CJ/CEMAC/CJ/09 du 27 mars 2009, AFFAIRE ENOCH DERANT LAKOUE C/ BEAC. Inédit. Fonctionnaire communautaire demandant la condamnation de la BEAC pour une mise en retraite, qu'il considère comme une révocation déguisée. Rejet de la demande indemnisation, car ce fonctionnaire a effectivement atteint l'âge de la retraite, motif autonome de fin de contrat de travail.

<sup>1614</sup> Arrêt N° 02/CJ-CEMAC/CJ/06 du 30 novembre 2006, AFFAIRE MOKAMANEDE JOHN WILFRID C/ L'Ecole Inter-Etats des Douanes de la CEMAC. Inédit.

<sup>1615</sup> Arrêt N° 003/CJ-CEMAC/CJ/08 du 20 novembre 2008, Affaire: MOKAMANEDE John Wilfrid C/ Commission CEMAC. Inédit.