



La contribution des juridictions communautaires au processus d'intégration sous-régionale en Afrique francophone

Serge François Sobze

DANS **REVUE DU DROIT PUBLIC** 2021/5 Septembre , PAGES 1351 À 1385
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0035-2578

ISBN 9782275091082

Date de mise en ligne : 26/09/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2021-5-page-1351?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 Lextenso.

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.

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.

DOCTRINE

DROIT ÉTRANGER

La contribution des juridictions communautaires au processus d'intégration sous-régionale en Afrique francophone

par Serge FRANÇOIS SOBZE

*Maître-assistant de droit public
Université de Douala (Cameroun)*

SOMMAIRE

- I. — LA CONVERGENCE DES CONTRIBUTIONS
AU PROCESSUS NORMATIF PRIMAIRE
 - A. — *La référence aux principes généraux de droit*
 - 1. *Le principe de non-discrimination*
 - 2. *Le principe du droit de la défense*
 - B. — *La déférence aux principes existentiels du droit communautaire*
 - 1. *Le principe de primauté du droit communautaire*
 - 2. *Le principe de « l'effet direct » du droit communautaire*

- II. — L'AMBIVALENCE DES CONTRIBUTIONS AU PROCESSUS NORMATIF DÉRIVÉ
- A. — *La contribution consolidante dans les domaines socio-économiques*
1. *La consolidation du droit de la fonction publique communautaire*
 2. *La rationalisation du droit douanier et bancaire*
- B. — *La contribution déconsolidante dans les questions liées aux droits fondamentaux*
1. *L'insuffisante imprégnation du principe de libre circulation*
 2. *L'inconsistance de la politique environnementale*

« [La] jurisprudence [...] en son point culminant [...] renferme tout le secret du droit et de la justice. Bien fou qui voudrait s'en passer » (1). Ces propos prémonitoires d'une doctrine française ont une résonance particulière en Afrique où les cours de justice sont devenues à travers leurs jurisprudences, les ingénieries de « fabrication » (2) du droit de l'intégration (3).

En effet, la volonté de relance du processus d'intégration sous régionale en Afrique a conduit les États à prévoir dans les traités fondateurs des communautés d'intégration de véritables juridictions ayant pour mission principale d'assurer le respect du droit communautaire dans les conditions propres à conduire la mise en place d'une jurisprudence harmonisée (4). Dès lors, la mutation (5) que connaît le droit africain de l'intégration est due en partie à l'*activisme* (6) jurisprudentiel des cours de justice (7).

(1) Seriaux A., *Le droit. Une introduction*, 1997, Ellipses, p. 212.

(2) V., tout particulièrement, Darbon D. et Bois de Gaudusson (du) J., (dir.), *La création du droit en Afrique*, 1997, Karthala.

(3) Sur l'émergence de ce concept, Pescatore P., *Le droit de l'intégration : émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des communautés européennes*, 2005, Bruxelles, Bruylant, Droit de l'Union européenne – Grands écrits, p. 447.

(4) Conv. CEMAC de 2009, préambule.

(5) Sall A., *Les mutations de l'intégration des États en Afrique de l'Ouest. Une approche institutionnelle*, 2006, L'Harmattan ; Benhamou A., « Les mutations du régionalisme dans les pays en développement », *RADIC* 1996, n° 4, t. 8, p. 900 ; Ouedraogo S. M., « Regard extérieur sur les mutations récentes des administrations fiscales africaines », in Ondo M. et Abane Engolo P. (dir.), *Les transformations contemporaines du droit public interne en Afrique*, 2018, L'Harmattan, p. 119 à 132.

(6) Le mot « *activisme* » peut être chargé d'une connotation négative en français, dont il n'est évidemment pas question ici. L'expression anglaise de « *judicial activism* », moins empreinte de jugement de valeur, serait assurément plus appropriée. Sur cette interprétation, Sall A., *Le contentieux de la violation des droits de l'homme devant la Cour de justice de la CEDEAO*, 2019, L'Harmattan-Sénégal, p. 183.

(7) Il s'agit de la Cour de justice de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (ci-après « CJ-CEMAC ») et de la Cour de justice de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (ci-après « CJ-UEMOA »). Sont exclues les

Comme un effet de mode (8), l'implication des cours de justice européennes et africaines (9) dans le processus d'intégration viendra donner un souffle nouveau à « l'intégration par le droit » (10), contribuant ainsi à l'enracinement d'une véritable justice de l'intégration (11). Il est question pour les cours de justice de réguler par les mécanismes juridiques les processus d'intégration jadis destinés à la poursuite de l'idéal politique d'unification à l'échelle des continents (12). En effet, à l'image d'une révolution, l'implication des

cours des comptes, en dépit de leur apport au processus économique d'intégration. En revanche, la juridictionnalisation du processus d'intégration est loin d'être achevée, car toutes les cours de justice ne sont pas toujours effectives en Afrique. C'est le cas des cours de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) » ?], de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et du Tribunal de la Communauté de développement d'Afrique australe CDAA), toujours en attente d'un protocole rendant effective leur création depuis des dizaines d'années.

(8) Selon l'expression du Doyen Ondoua, « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire en Afrique francophone ? », in « La fabrique du droit en Afrique, Actes du Premier Symposium juridique de Libreville », Revue de la Fondation Raponda-Walker 21-22 nov. 2013, p. 23 à 44.

(9) La création d'une instance juridictionnelle au sein d'une organisation d'intégration africaine remonte à la défunte Communauté d'Afrique orientale (CAO) qui réunissait le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. Par la suite, presque toutes les organisations africaines d'intégration vont se doter soit d'une cour de justice, soit d'un tribunal. Le traité instituant la Communauté économique de l'Afrique (CEA), signé le 3 juin 1991 à Abuja, crée une Cour de justice (art. 18) ; le traité révisé de Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), adopté le 24 juillet 1993, crée une Cour de justice (art. 15) et un Tribunal arbitral (art. 16) ; le traité instituant la Communauté économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), signé à Libreville le 18 octobre 1983, crée une Cour de justice de la Communauté (art. 83) ; le traité créant la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA) – ou Southern African Development Community (SADC) –, signé le 11 août 1992 à Windhoek, crée un tribunal ; le traité instituant le Marché commun pour l'Afrique orientale et australe – ou Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) –, signé en 1993, crée un Tribunal ; le Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, signé à Port-Louis le 17 octobre 1993, crée une Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA) (art. 3) ; le traité instituant l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), signé le 10 janvier 1994, crée une Cour de justice et une Cour des comptes (art. 38) ; le traité instituant la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), signé le 5 juillet 1996 à Libreville, crée une Cour de justice (art. 10).

(10) Bailleux J., *Penser l'Europe par le droit. L'invention du droit communautaire en France*, 2014, Dalloz, p. 416.

(11) Sall A., *La justice de l'intégration. Réflexion sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, 2^e éd., 2018, CREDILA-L'Harmattan-Sénégal.

(12) On citera, sans exhaustivité, les projets d'unification panaméricaine de Simón Bolívar et paneuropéenne d'Aristide Briand, ou enfin la poursuite de l'unité panafricaine par Kwame Nkrumah.

juridictions judiciaires et arbitrales (13) dans les problématiques d'intégration a démontré qu'on ne pouvait plus envisager une « juridiction communautaire » (14) sans la jurisprudence de la Cour de justice ou, plus exactement, qu'un organe juridictionnel reste indispensable dans la panoplie institutionnelle (15) des communautés d'intégration.

À ce titre, le « buissonnement » (16) juridictionnel contribue à impulser une nouvelle dynamique (17) pour l'énonciation d'un État de droit régional africain (18) plus protecteur (19). La Cour de justice est devenue le « facteur » (20) incontournable du processus d'intégration, confirmant ainsi sa place au cœur du quadripartisme institutionnel (21) reproduit par chacun des traités pour chacune des communautés. L'importance de son rôle se mesure quantitativement par le nombre de recours portés devant elle et qualitativement par l'influence indéniable de sa jurisprudence sur les ordres juridiques des communautés sous

(13) On peut citer la Cour arbitrale de la défunte Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) instituée par le traité d'Abidjan du 17 avril 1973, le Tribunal arbitral de la CEDEAO et la Commission d'arbitrage de la Communauté économique des pays des Grand Lacs (CEPGL). Kamto M., « Les cours de justice des communautés et des organisations d'intégration économiques africaines », *African Yearbook of International Law* 1998, p. 108.

(14) Bertoli-Chappelart V. et Arnaud S., « La Cour de justice européenne. Mutations de l'organisation juridictionnelles liées à l'élargissement : entre efficacité et perfectibilité », *Eipascope* 2004/3, p. 25 à 29.

(15) L'expression est de Kamto M., « Les cours de justice des communautés... », *op. cit.*, p. 107.

(16) L'expression est empruntée à René-Jean Dupuy, qui parle de « buissonnement organique » pour faire référence à la multiplication des structures institutionnelles en matière économique. V. la conclusion du colloque de la Société française pour le droit international (SFDI) sur *Les Nations unies et le droit international économique*, 1986, Pedone, p. 376.

(17) Mouangue Kobilé J. et Donfack Sokeng L., « La CEMAC : à la recherche d'une nouvelle dynamique de l'intégration en Afrique centrale », *Annuaire africain de droit international* 1998, vol. 6, p. 69.

(18) Sindjoun L., préf., in Sall A., *La justice de l'intégration*, *op. cit.*, p. 11.

(19) La Cour de justice de la CEDEAO s'inscrit dans cette mutation depuis sa reconversion en 2005 en juge de « droits de l'homme ». Ahadzi-Nonou K., « Remarques sur la jurisprudence de la Cour de justice de la communauté des États de l'Afrique centrale », in *Mélanges en l'honneur du Doyen F. Hervouet. Entre les ordres juridiques*, 2015, LGDJ, p. 11 à 38 ; Sall A., *Le contentieux de la violation des droits de l'homme devant la Cour de justice de la CEDEAO*, *op. cit.*

(20) Cerexhe É., « L'intégration juridique comme facteur d'intégration régionale », *Revue Burkinabè de droit* 2001, n° 40, dossier spécial 20^e anniversaire sur l'intégration régionale et droit, p. 19.

(21) Pescatore P., « L'exécutif communautaire : justification du quadripartisme institué par les traités de Paris et de Rome », *CDE* 1978, vol. 4, p. 387 à 406. Expression reprise par Boulouis J., *Droit institutionnel des Communautés européennes*, 2^e éd., 1990, Montchrestien, p. 56.

étude (22). Cette dernière puise donc sa matière dans un terrain mouvant et en constante évolution aussi bien matérielle que conceptuelle.

Au rang des juridictions communautaires figurent les juridictions arbitrales, les cours de justice et les cours des comptes. Le choix est porté ici exclusivement sur les cours de justice communautaires en raison de leur prégnance dans la construction du processus d'intégration. Il s'agit des cours opérant dans un ordre juridique communautaire (23) et qui sont des organes juridictionnels institués pour assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. La Cour de justice est dotée d'attributions consultatives (24) qui l'autorisent à rendre des avis ou des délibérations et des attributions juridictionnelles qu'elle exerce en tant que juge et qui donnent lieu aux arrêts.

Le processus renvoie à un enchaînement de phénomènes aboutissant à un résultat déterminé. Il rappelle dans un premier sens le progrès et le développement et dans un second, le mécanisme, le procédé technique. L'intégration s'apparente aussi à un processus et c'est en ce sens qu'elle est perçue par la doctrine classique comme un avatar du fonctionnalisme (25).

L'intégration vient du latin *integratio*, de *integrare* qui signifie « réparer ». Elle se définit comme « une opération tendant à faire entrer un élément extérieur dans une entité dont il devient une partie indissociable », ou comme une « fonction d'une organisation internationale qui vise à unifier progressivement par des mécanismes appropriés, l'économie, voire le système politique des États membres » (26). Elle renvoie ici à l'idée de fusion, de deux ou de plusieurs unités distinctes en vue de former une nouvelle entité (27). Les normes primaires ou dérivées renvoient à ce que la doctrine qualifie de « normativité du droit communautaire » (28). En effet, le droit communautaire est constitué de diverses sources

(22) Pour une étude parallèle dans l'ordre juridique européen, lire Abraham R., « La France devant les juridictions européennes », *Pouvoirs* 2001, n° 96, p. 143.

(23) La notion d'« ordre juridique communautaire » est de nature prétorienne, plus exactement de la Cour de justice. Elle désigne un système de règles autonomes qui, contenues dans les traités ou arrêtées par les institutions, forment un ensemble cohérent qui s'incorpore directement aux ordres juridiques nationaux. Sur l'existence d'un [ordre juridique] ou d'un droit international africain, lire Bipoun-Woum J.-M., *Le droit international africain. Problèmes généraux et règlements des conflits*, 1970, LGDJ.

(24) Diallo M. Y., « La fonction consultative des juridictions communautaires en Afrique : les exemples de la Cour de justice de l'UEMOA et de la Cour commune de justice et d'arbitrage OHADA, *Annales africaines, Nouvelle série*, janv. 2019, n° spécial, p. 336 à 366.

(25) Virally M., « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *Mélanges offerts à Charles Rousseau*, 1974, Pedone, p. 288.

(26) Salmon J., *Dictionnaire de droit international public*, 2001, Bruxelles, Bruylant-AUF, p. 590 à 591.

(27) Delmas-Marty M., *Le pluralisme ordonné. Les forces imaginantes du droit*, 2006, Seuil, vol. 2, p. 8.

(28) Picod F., « La normativité du droit communautaire », CCC janv. 2007, n° 21, dossier « La normativité », p. 2.

que la doctrine a classées en fonction de leur rang et de leur nature : sources primaires désignant les traités institutifs ; sources de droit dérivé désignant les actes des institutions et des communautés pris en application des premières ; sources conventionnelles désignant les accords internationaux liant les communautés (29).

Les cours de justice à travers leurs jurisprudences, participent à la juridicisation du processus d'intégration d'où l'intérêt de tenter de caractériser la contribution des juridictions communautaires au processus d'intégration sous-régionale en Afrique francophone. À cet égard, on peut postuler qu'au regard des articles 22 de la Convention de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) de 2009 (30) et 27 de l'acte additionnel portant statuts de la Cour de justice de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) (31), d'une part, et de l'activisme jurisprudentiel des cours analysées, d'autre part, les juridictions communautaires considérées jouent un rôle quasi *similaire* dans la construction du processus de l'intégration sous-régionale africaine. Cette absence de variabilité invite à se pencher sur l'intérêt théorique et même pratique des contributions de ces juridictions à la construction d'une justice de l'intégration en Afrique.

Du point de vue théorique, l'étude s'attache à mettre en lumière les techniques d'interprétation des cours de justice étudiées en démontrant que

(29) Simon D., *Le système juridique communautaire*, 3^e éd., 2001, PUF, p. 301 ; Isaac G. et Banquet M., *Droit général de l'Union européenne*, 9^e éd., 2006, Sirey, p. 60 à 187.

(30) Convention CEMAC 2009, art. 22 ; la Cour de justice a une triple fonction : juridictionnelle, consultative et d'administration des arbitrages dans les matières relevant du droit communautaire de la CEMAC. L'article 23 fait état des recours en manquement des États membres, des recours en carence des institutions, du recours en annulation des règlements, directives et décisions des institutions, des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les institutions, des litiges entre la CEMAC et ses fonctionnaires, et des recours contre les sanctions prononcées par les organismes à fonction juridictionnelle de la communauté.

(31) Traité modifié de l'UEMOA, art. 38. Il est créé au sein de l'Union deux organes de contrôle juridictionnel : la Cour de justice et la Cour des comptes. Pour l'article 27 de l'acte additionnel n° 10/96 portant statut de la Cour de justice de l'UEMOA, la Cour est compétente pour connaître notamment :

- des recours en manquement des États membres, conformément aux articles 5 et suivants du protocole additionnel n° 1 ;
- des recours en annulation des règlements, directives et décisions des organes de l'UEMOA, tels que prévus aux articles 8 et suivants du protocole additionnel n° 1 ;
- des recours en responsabilité, conformément à l'article 15 du protocole additionnel n° 1 ;
- des différends entre États membres relatifs au traité de l'UEMOA, si ces différends lui sont soumis en vertu d'un compromis ;
- des litiges entre l'UEMOA et ses agents, conformément à l'article 16 du protocole additionnel n° 1 ;
- du recours à titre préjudiciel, tel que prévu à l'article 12 du protocole additionnel n° 1.

La Cour peut émettre des avis et des recommandations sur tout projet de texte soumis par la Commission.

leur étude est un préalable indispensable à la compréhension de leurs décisions. Aussi remet-elle à l'ordre du jour la théorie de la « régionalisation juridictionnelle » (32) ou encore celle du « fait régional » (33) et même *juridictionnel* qui est une condition existentielle à l'affinement de l'intégration (34).

Par ailleurs, une étude sur le rôle de la Cour de justice dans le processus d'intégration est une contribution à l'établissement d'une culture de dialogue des juges dans les espaces où se côtoient monisme et dualisme juridique (35). À ce titre, contrairement à la doctrine minoritaire qui redoute le rôle du juge au nom d'une certaine conception de la démocratie et d'un développement du « gouvernement des juges » (36) qualifié de « péché mortel » (37), la circularité des décisions judiciaires (38) concourt à l'évitement

(32) Sanou D., *La juridictionnalisation des organisations régionales d'intégration en Afrique*, thèse Paris 1, 2012.

(33) Gautron J.-C., *Le fait régional dans la société internationale. Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain. Colloque de Bordeaux de la SFDI, 1976, 1977*, Pedone, p. 3 à 43.

(34) Tall S. N., *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale, droit communautaire comparé. Droit de l'homme. Paix et sécurité*, 2015, L'Harmattan-CREDILA, p. 48.

(35) Si, pour la théorie dualiste, le droit international ne peut pas être appliqué dans l'ordre interne parce que l'objet, les sujets et les sources sont radicalement différents, pour la théorie moniste, il y a une continuité entre les ordres juridiques. Ces théories ont évolué aujourd'hui et cèdent la place au pluralisme des ordres juridiques. V. Sow Sidibe A., « Le pluralisme juridique en Afrique. L'exemple du droit successoral sénégalais », LGDJ, Thèses, Bibliothèque africaine et malgache, t. 50, 1991 ; Kenfack P.-É., « La gestion de la pluralité des systèmes juridiques par les États d'Afrique noire. Les enseignements de l'expérience camerounaise », Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux 2009, p. 153 à 160.

(36) Lire le compte rendu de l'intervention du Doyen Vedel lors de la rencontre judiciaire et universitaire de Luxembourg in Herbert F., S.E.W., 1977, p. 103.

(37) Simon D., *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, *op. cit.*, p. 837.

(38) V. Dialogue entre la Cour de Luxembourg et le Conseil constitutionnel français (Cons. const., 17 déc. 2010, n° 2010-79 QPC, M. Kamel D.), Dialogue entre la CJUE et la CJ-UEMOA (arrêt *Laubhouet Serge c/ Commission de l'UEMOA* du 29 mai 1998) où le juge rapporteur, se référant à la jurisprudence de la CJCE, dit qu'« Une jurisprudence constante de la CJCE [...] dont les textes ont fortement inspiré le droit communautaire de l'UEMOA, a consacré le principe de l'autonomie du recours en responsabilité par rapport au recours en annulation ». V. affaire *Ciment Togo SA c/ Commission de l'UEMOA* du 20 juin 2001 ainsi que les avis du 2 février 2000 sur l'interprétation de l'article 84 du traité et du 27 juin 2000 relatif à l'interprétation des articles 88, 89 et 90, où la Cour s'exprime en des termes qui rappellent ceux de l'arrêt *Costa c/ Enel* de 1964. V. Jan P., « Du dialogue à la concurrence des juges », RDP 2017, n° 2, p. 341.

d'une « guerre » (39) entre les juges. En effet, comme toute juridiction, les cours de justice ne peuvent faire abstraction du phénomène de la convergence des droits ou, plus exactement, de la rencontre inter-juridictionnelle (40) qu'impose la dynamique d'intégration (41). Il s'agit d'un dialogue vertical ou horizontal (42) entre les cours de justice UEMOA et CEMAC (et bien d'autres non abordées ici (43)) dans l'optique de faciliter le rapport d'interpénétration entre les ordres juridiques (44). Il s'agit également d'une sorte

(39) La circularité des décisions dans l'ordre judiciaire africain permet de limiter le risque d'une production jurisprudentielle « extravertie », voire d'une tentation d'un « ailleurs jurisprudentiel ». La jurisprudence de l'UEMOA est assez illustrative lorsque le juge recourt aux notions de « droit administratif » et de « droit civil » pour justifier sa démarche : CJ-UEMOA, 5 avr. 2006, Sacko Abdourahmane c/ Commission de l'UEMOA, « Yaï et Conférence des chefs d'États et de gouvernement », où le juge emploie le « recours pour excès de pouvoir » au lieu et place du « recours en appréciation de légalité » en vigueur dans l'Union ; CJ-UEMOA, 26 janv. 2000, Dieng Ababacar c/ Commission de l'UEMOA, pour le droit civil ; Sall A., *La justice*, *op. cit.*, p. 49.

(40) V. la communication du Doyen F.-D. Meledje relative à « L'appropriation des normes communautaires par les milieux universitaires et le monde judiciaire », Troisième rencontre interjuridictionnelle des cours communautaires de l'UEMOA, de la CEMAC, de la CEDEAO et de l'OHADA, Dakar, 4, 5 et 6 mai 2010.

(41) Pour la juridictionnalisation du droit communautaire, on peut s'inspirer des travaux des colloques, notamment les Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis (FSJPST), « Justice et juridictions internationales », et plus précisément, Colloque de Tunis, 2000, Pedone ; Colloque de la SFDI, *op. cit.*

(42) Il s'agit d'un dialogue institutionnalisé, inspiré de l'article 177 du Traité de Rome créant la CEE (devenu l'article 267 du TFUE) et instituant une collaboration entre le juge national et les juges de l'intégration, à travers le mécanisme de « renvoi préjudiciel » en interprétation. Au sein de l'UEMOA, ce mécanisme de collaboration entre les juridictions nationales et le juge de l'Union prévue à l'article 14 de l'acte additionnel n° 1 traduit, au plan judiciaire, l'imbrication des deux ordres juridiques. V. CJ-UEMOA, 27 déc. 2002, Compagnie Air France et Syndicat des agents de voyage et de tourisme au Sénégal.

(43) On fait allusion à la CJCE, à la CCJA-OHADA, à la CJ-CEDEAO et à la CJAE, pour ne citer que celles-ci, ainsi qu'aux juridictions nationales, qui s'illustrent parfois par des décisions audacieuses. On peut citer l'arrêt n° 002/2001 du 11 octobre 2001 rendu par la CCJA dans l'affaire *Karnib*, que contrarient les arrêts n°s 012/2003, 013/2003 et 014/2003 du 13 janvier 2003 de la cour d'appel du littoral et de l'arrêt n° 003/CJ/CEMAC du 3 juillet 2003 rendu par la CJ-CEMAC dans l'affaire *Tasha Loweh Lawrence*, qui est contradictoire avec l'ordonnance du 5 août 2000 du président du tribunal de première instance de Limbé.

(44) Sur le rapport entre les ordres juridiques, v. Virally M., « Sur un pont aux ânes : les rapports entre droit international et droits internes », in *Mélanges offerts à Henri Rolin. Problèmes de droit des gens*, 1964, Pedone, p. 488 à 505 ; Bonnet B., *Traité des rapports entre ordres juridiques*, 1^{re} éd., 2016, LGDJ ; Ondoua A., *Étude*

de « chassé-croisé » (45) des approches juridictionnelles d'intégration sans hiérarchie (46) ni subordination véritable dont l'objectif est d'éviter l'enracinement de la crise normative et institutionnelle de l'intégration (47). C'est dire que les ordres juridictionnels ne constituent pas des mondes clos sur eux-mêmes, qu'ils entretiennent au contraire des relations de complémentarité ou de contradiction susceptibles de générer ce qui pourrait être adapté, comme un effet de mode, à l'idée de communautarisme global.

Du point de vue pratique, les cours de justice offrent aux citoyens des illustrations concrètes de l'avancée de l'intégration dans les communautés d'Afrique noire francophone. Elles contribuent à rompre à travers leurs jurisprudences avec la tradition de l'absence ou du faible développement des organes à fonction juridictionnelle dans le régionalisme africain.

En outre, la juridictionnalisation de l'intégration est le moyen le plus contraignant (48) permettant de propulser un développement (49). Et l'implication des cours de justice dans le processus d'intégration contribue à la cohésion que recherche la doctrine entre le droit institutionnel et le droit matériel de l'intégration sous-régionale en Afrique (50), elle constitue un facteur de stabilité et de sécurité juridique et judiciaire de l'investissement en Afrique (51).

des rapports entre le droit communautaire et la Constitution en France. L'ordre juridique constitutionnel comme guide au renforcement de l'intégration européenne, thèse Poitiers, 1999 ; v. *Mélanges en l'honneur du Doyen François Hervouet, Entre les ordres juridiques*, op. cit.

(45) L'expression est de Burgorgue Larsen L., « L'internationalisation du dialogue des juges », in *Le dialogue des juges. Mélanges en hommage à Bruno Genevois*, 2008, Dalloz, p. 99.

(46) V. Ost F. et Kerchove (van de) M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, 2002, Bruxelles, PUSL ; Priso Essawe S. J., « La hiérarchie des normes dans l'espace CEMAC, CEEAC et OHADA », in *Actes du séminaire sous régional sur le droit communautaire*, 2005, Éd. Giraf-Aif, p. 87 à 52.

(47) Bach D., « Crise des institutions et recherche de nouveaux modèles », in Lavergne R. (dir.), *Intégration et coopération régionales en Afrique de l'Ouest*, 1996, Karthala, CRDI, p. 96 et s.

(48) L'article 20 de l'acte additionnel n° 1 de la Cour de justice de l'UEMOA mentionne que les arrêts rendus par celles-ci « ont force obligatoire ». L'article 19, § 2 du protocole CEDEAO de 1991 se veut plus clair lorsqu'il martèle que ces arrêts sont « immédiatement exécutoires et ne sont pas susceptibles d'appel ».

(49) N'Guessan D., *Développement et intégration en Afrique de l'Ouest : analyse des contributions de l'OHADA et de l'UEMOA*, thèse Reims-Champagne Ardenne, 2010.

(50) Gnimpiéba Tonnang É., *Droit matériel et intégration sous régionale en Afrique centrale. Contribution à l'étude des mutations récentes du marché intérieur et du droit de la concurrence CEMAC*, thèse Nice-Sophia Antipolis, 2004 ; Priso Essawe S. J., *Intégration économique et droit en Afrique centrale. Étude de la zone UDEAC*, thèse Montpellier I, 1997, p. 29.

(51) Mouangue Kobilá J., *Le Cameroun face à l'évolution du droit international des investissements*, thèse Yaoundé II, 2004.

Par ailleurs, les juridictions sous-régionales ont toutes la particularité d'être créées dans un contexte systémique donné. Le choix porté sur les cours de justice CEMAC et UEMOA (52) atteste de ce qu'elles constituent le « terreau fondateur » (53) de l'architecture juridictionnelle faîtière des États d'Afrique noire francophone aux desseins ambitieux (54). Ces cours ont pour caractéristiques communes d'être les seules cours de justice francophones opérationnelles dans les cinq sous-régions de l'Union africaine et à avoir été saisies d'un renvoi préjudiciel (55).

Dès lors, le recours à l'exégèse, à la critique sous l'angle du droit comparé, à la pratique et précisément celle de la jurisprudence (56) des organisations dans le processus d'intégration sont des axes méthodologiques qui sous-tendent la présente étude.

S'il est permis de constater que les cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA constituent les jalons supplémentaires d'efficacité des nouveaux processus d'intégration dans leurs communautés respectives, il ne faut pas perdre de vue que l'analyse de leurs jurisprudences laisse transparaître une convergence de leurs contributions au processus normatif primaire, d'une part (I), et une ambivalence de leurs contributions au processus normatif dérivé, d'autre part (II).

I. — LA CONVERGENCE DES CONTRIBUTIONS AU PROCESSUS NORMATIF PRIMAIRE

Le juge communautaire est un « compositeur institutionnel » (57) qui, à travers sa jurisprudence, assure la continuité judiciaire et la sauvegarde de

(52) La Cour de justice de l'UEMOA est celle dont l'organisation et les règles de fonctionnement sont les plus achevées, puisqu'en plus du protocole additionnel n° 1, son statut juridique est fixé par un acte additionnel n° 10/96 et son règlement de procédure a été adopté par un règlement n° 01/96/CM. Elle est restée cependant paralysée dans la période allant de 2013 à 2016, paralysie qui sera levée par l'acte additionnel du 13 juin 2015.

(53) Dony M., *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Éd. de l'université de Bruxelles, 5^e éd., 2014, p. 171 à 175 et 300 à 303.

(54) La Cour de justice de la CEDEAO n'est pas abordée à titre principal parce qu'elle vient d'être l'objet de deux ouvrages majeurs écrits par le Professeur Alioune Sall aux intitulés forts intégrateurs : *La justice de l'intégration*, *op. cit.* et *Le contentieux de la violation des droits de l'homme devant la Cour de justice de la CEDEAO*, *op. cit.*

(55) CJ-UEMOA, 12 janv. 2005, Compagnie Air France ; CJ-UEMOA, 12 janv. 2005, Syndicat des agents de voyage et de tourisme du Sénégal ; CJ-UEMOA, 12 janv. 2005, avis, 19 oct. 2007 sur la répartition des compétences ; C. const. Bénin, 19 nov. 2020, n° DCC 20-641.

(56) Delnoy P., *Éléments de méthodologie juridique*, 1. *Méthodologie de l'interprétation juridique*, 2. *Méthodologie de l'application du droit*, 3^e éd., 2008, Bruxelles, Larcier-Faculté de droit de l'Université de Liège, p. 435.

(57) Cette expression est empruntée à Demas-Marty M., « Vers une cinétique juridique. D'une approche statique à une approche dynamique de l'ordre juridique », in Bonnet B. (dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, 2016, LGDJ, p. 142 et 143.

l'acquis communautaire. Dès lors, en interprétant les normes dont il est le gardien, il participe à l'enrichissement des principes généraux de droit (A) et à la consolidation des principes *existentiels* (58) du droit communautaire (B).

A. — *La référence aux principes généraux de droit*

Les cours de justice communautaire, garantes de l'unité d'interprétation du droit, prennent en considération les principes généraux de droit, tel le principe de la légalité qui rappelle l'autonomie de l'ordre juridique communautaire (59). L'étude se limitera toutefois à l'adhésion des cours de justice à quelques principes à valeur « constitutionnelle », notamment, la non-discrimination (1) et le droit de la défense (2).

1. *Le principe de non-discrimination*

Le principe de non-discrimination a pour corollaire le droit à une égale protection de la loi. Il est à la base d'un égal accès de tous à la jouissance et à l'exercice de leurs droits. Sa violation constitue un déni des droits fondamentaux de la personne humaine.

Il constitue la matérialité de la fonction juridictionnelle du juge d'intégration (60). Le juge communautaire est donc un « changeur » (61) entre l'hermétisme des traités et le justiciable, puisqu'il traduit en termes clairs ce qui est compliqué (62).

Les juridictions communautaires considérées l'ont bien démontré en interprétant les actes de discrimination évoqués dans les affaires *Société Price Waterhouse SARL (Commission de la CEMAC c/ Autorité monétaire du*

(58) Selon l'expression de Pescatore P., *L'ordre juridique des Communautés européennes*, Bruxelles, Bruylant, Droit de l'Union européenne, Grands écrits, n° 3, réimpr. 2006. Il existe d'autres principes que la doctrine qualifie de structurels du système communautaire : le principe de coopération loyale et le principe de fidélité.

(59) Les cours de justice communautaires sont distinctes et aucune cour « n'est gardienne de la légalité » d'une autre. Il s'agit d'une position de principe dégagée par la Cour de justice de la CEDEAO dans l'affaire *Djibril Yepene Bassole c/ État du Burkina Faso* du 1^{er} juillet 2016.

(60) Simon D., *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales. Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, 1981, Pedone.

(61) Guinchard S., Montagnier G., Varinard A., Debard T., *Institutions juridictionnelles*, 10^e éd., 2009, Dalloz, p. 3.

(62) Sur « la doctrine du sens clair », lire Clauss K., « Die "sens clair"-Doktrin als Grenze und Werkzeug », in *Le raisonnement juridique. Actes du Congrès mondial de philosophie du droit et de philosophie sociale*, 1971, Bruxelles, H. Hubien, p. 521 ; Ost F. et Kerchove (van de) M., *Entre la lettre et l'esprit, les directives d'interprétation en droit*, 1989, Bruxelles, Bruylant.

Cameroun, intervenant) (63) et *Dame Mbadinga Matsiendi c/ École inter-États des douanes de la CEMAC (EIED)/ Commission de la CEMAC*, recours en réparation pour non-réintégration dans un poste de cadre après avoir été relevée de ses fonctions par erreur (64).

Dans le premier comme dans le second cas, la Cour se prononce sur la non-violation du principe fondamental de non-discrimination. Aussi dira-t-elle pour droit : « la différence de traitement qui s'explique par le pouvoir d'opportunité et des poursuites reconnu implicitement mais nécessairement à la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) qui contrôle et juge les responsables des établissements de crédit ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination » ; ou encore : « les distinctions, exclusions ou préférences fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne constituent pas des discriminations ».

Comme corollaire au principe de non-discrimination, on peut relever le principe de l'équité, ce principe modérateur du droit objectif (65). Il est convoqué dans la répartition géographique équitable dans les recrutements au sein des structures de la Communauté qui retiendra l'attention de la Cour de justice de la CEMAC et celui de l'égal accès à la fonction d'avocat évoqué par la Cour constitutionnelle du Bénin dans l'affaire *Commission de l'UEMOA c/ Décision n° 19-287 du 22 août 2019* de ladite Cour (66).

En outre, dans l'avis n° 002 du 29 avril 2008 (67), la Cour de justice de la CEMAC procédera à une interprétation allant dans le sens de l'équité et de la non-discrimination en reprenant les termes de l'article 19, alinéa 2 du projet de règlement portant statut des fonctionnaires de l'École inter-États des douanes (EIED), qu'elle juge comme étant une

(63) Appel contre la décision COBAC, 21 août 2006, n° D-2006/132, portant retrait de son agrément de commissaire aux comptes titulaire du Crédit foncier du Cameroun, CJ-CEMAC, 2 juill. 2009, n° 005/CJ/CEMAC/CJ/09.

(64) CJ-CEMAC, 31 mars 2011, n° 013/2011.

(65) Un principe modérateur du droit objectif selon lequel chacun peut prétendre à un traitement juste, égalitaire et raisonnable. Fouletier M., *Recherche sur l'équité en droit public français*, 2003, LGDJ.

(66) La Cour constitutionnelle affirme que le rejet de la demande d'Éric Dewedi « est contraire à son droit à l'égalité dans la mesure où d'autres professeurs agrégés, avant lui, ont vu leurs demandes acceptées ». Le juge communautaire rejette cette prétention en ces termes : « le règlement 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 fixe les mêmes conditions pour toutes personnes décidant d'entrer au barreau ; on ne saurait nullement parler de violation du principe de l'égalité », DCC 20-641 du 19 nov. 2020, p. 17.

(67) Demande d'avis du directeur de l'École inter-États des douanes (EIED) de la CEMAC sur trois projets de règlements devant régir le fonctionnement de cette institution spécialisée (statuts révisés, statut des fonctionnaires, etc.).

reproduction *non parfaite* de l'article 40, alinéa 2 de l'additif au Traité de la Communauté (68).

Le principe de non-discrimination, ce principe à valeur constitutionnelle repris par les traités est bien au cœur de la pratique communautaire africaine. Il est en revanche remis en cause dès lors que les membres d'une communauté décident de réserver à leurs seuls ressortissants l'accès à certains emplois publics (69), ce qui relativise l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité, ou précisément lorsqu'ils s'opposent à l'élargissement de la règle du « traitement national » à tous les ressortissants communautaires. À titre comparatif, le principe de libre circulation des travailleurs, bien qu'assuré à l'intérieur de l'Union européenne, reste tempéré parce qu'il n'est pas applicable « aux emplois dans l'administration publique » (70). Les cours de justice doivent, dans leurs activités jurisprudentielles (71), réprimer ces pratiques discriminatoires qui freinent la réalisation de l'*affectedio integrationis* et laissent les citoyens non ressortissants de la Communauté sans défense et en situation inéquitable.

2. Le principe du droit de la défense

Les juges d'intégration doivent réinterpréter certaines dispositions du traité et dans leur silence ou, plus curieusement, celui des constitutions des États, ils doivent créer de toutes pièces des pans entiers du droit de l'intégration. Par ces contributions, les cours deviennent des arbitres incontestables de la justice communautaire parce qu'à travers un procès équitable et un droit de la défense, elles assurent aux justiciables un droit à un recours juridictionnel, gage d'une certaine sécurité juridique.

Le droit de la défense qui rend compte du droit à un procès équitable est un préalable à l'existence d'un État de droit (72) et de la démocratie

(68) L'article 19, alinéa 2 est reformulé ainsi : « L'école veille à ce que les recrutements s'effectuent parmi les ressortissants des États membres en tenant compte d'une répartition géographique juste et équitable ».

(69) C'est la règle classique du droit international d'exclusion des étrangers des emplois publics : v. Ruzie D., « Les droits publics et politiques du travailleur étranger », in *Les travailleurs étrangers et le droit international*, 1979, Pedone, p. 328 ; Dubouis L., « Liberté de circulation et fonctions publiques nationales », in Flory M. et Higgins R. (dir.), *Liberté de circulation des personnes en droit international*, 1988, Economica, p. 99.

(70) Sur la thématique, lire utilement Pekassa Ndam G. M., « La notion d'administration publique dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », RDP 2012, n° 2, p. 347 à 377.

(71) Sy D., « L'activité de la Cour de justice de l'UEMOA », Actes du colloque organisé par le CREDILA, Université de Dakar, 27-28 avr. 2006, sur « Les droits communautaires africains », *Nouvelles annales africaines* 2007, n° 1, p. 207 à 239.

(72) Statuant en dernier ressort sur l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi électorale se rapportant à l'accès à la justice, la « Court of Appeal »

communautaires. Il garantit à toute personne poursuivie la possibilité de se faire assister par un défenseur de son choix (73) et de s'expliquer sur les faits qui lui sont reprochés.

Le droit à un tribunal indépendant et impartial et le droit de la défense constituent l'essence même de la fonction de juger, consacrée par les constitutions et par les instruments régionaux (74) et internationaux de protection des droits de l'homme. En ce sens, dans l'arrêt *SODABI*, la Cour a jugé que la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), institution spécialisée de l'UEMOA, a manifestement violé le droit des requérants à un tribunal indépendant et impartial, tel que défini à l'article 10 de la Déclaration universelle et à l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme.

Le droit de la défense est encadré par les textes communautaires des organes sous étude, notamment le règlement de procédure de la Cour de justice de l'UEMOA qui précise que les agents et avocats des parties jouissent devant la Cour des droits et garanties nécessaires à l'exercice indépendant de leurs fonctions (75). Il en est de même du traité instituant la CEMAC qui rappelle, en son article 6, l'attachement des gouvernements des États signataires aux principes de libertés, au respect des droits fondamentaux et de l'État de droit.

En application des dispositions du règlement UEMOA précité, les États et les organes de l'Union – et non pas leurs agents – « peuvent constituer un avocat inscrit à l'un des barreaux des États membres soit pour assister l'agent nommé, soit pour le représenter ». Quant aux parties autres que les États et les organes de l'Union, elles doivent être représentées nécessairement par un avocat inscrit à un barreau de l'un des États membres (76).

tanzanienne dégageait ce qu'elle considérait comme étant « les trois piliers fondamentaux » sur lesquels repose la Constitution. Il s'agit de l'État de droit, de l'impartialité et de l'accessibilité de la justice. CA Tanzanie, 14 févr. 2002, n° 64 of 2001, *Ndyanabo v. Attorney General, Civil Appeal*.

(73) Il véhicule deux obligations pour l'État : l'obligation de laisser les justiciables qui le peuvent se faire assister du conseil de leur choix ; l'obligation de commettre un avocat d'office aux justiciables qui n'ont pas les moyens de s'en offrir. Pour la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), le fait de refuser « aux victimes le droit de se faire représenter par l'avocat de leur choix [...] constitue une violation de l'article 7(1) (c) de la Charte africaine ». CADHP, 15 nov. 1999, n° 151/96, *Civil Liberties Organisation c/ Nigéria*.

(74) Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 7 (1) (c) : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : [...] le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ».

(75) L'article 22 du règlement de la Cour de justice parle d'un agent, cependant que l'article 12 du protocole sur la Cour de justice de la CEDEAO parle d'un ou plusieurs agents.

(76) CJ-CEMAC, 8 nov. 2012, *Nanda Paul-Gilles c/ Banque de développement des États de l'Afrique Centrale (BDEAC)*.

En outre, en se référant aux valeurs constitutionnelles consacrées par le traité CEMAC tel le respect de l'État de droit, la Cour de justice rappellera qu'elle assure « l'effectivité du droit d'accès à la Cour de justice communautaire, notamment en permettant à toute personne physique et morale qui justifie d'un intérêt certain et légitime d'exercer un recours dans les cas de violation des droits de la CEMAC » (77). Et pour confirmer sa proximité avec la jurisprudence étrangère, la Cour rappellera la formule de la Commission européenne des droits de l'homme, qui au nom du *droit d'accès effectif à un tribunal*, consacra le droit d'accès aux documents administratifs classés « secret défense » dès lors que ces documents permettraient d'étayer utilement une action en justice qui, sinon, serait vouée à l'échec (78). Le juge confirme ainsi sa contribution à l'enracinement du droit d'accès au juge ou du droit à un tribunal qui est un droit fondamental, dans l'ordre juridique communautaire considéré (79).

Le droit de la défense connaît une invocation assez récente dans la décision n° DCC 20-641 du 19 novembre 2020 de la Cour constitutionnelle béninoise contre l'arrêt de la Cour de justice de l'UEMOA du 8 juillet 2020 (80). En effet, dans un considérant majeur, la Cour constitutionnelle relève que ce dernier arrêt est une manifestation de la violation du droit de la défense parce que rendu, « sans que l'État du Bénin, encore moins sa juridiction, aient été appelés ou entendus » (81). Or, le droit de la défense est un *droit des droits* qui s'impose à tous les ordres juridiques. Le juge constitutionnel crée ainsi une

(77) Affaire *Banque atlantique du Cameroun* (Autorité monétaire du Cameroun/ Amity Bank Cameroon PLC/ Messieurs Christophe Sielienou et autres), Recours en tierce opposition contre l'arrêt CJ-CEMAC, 13 nov. 2009, n° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 ; CJ-CEMAC, 31 mars 2011, n° 012/2011.

(78) Mouangue Kobila J., *La jurisprudence de la Cour de justice de la CEMAC*, 2021, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

(79) Guimdo Dongmo B.-R., « Le droit d'accès à la justice administrative au Cameroun. Contribution à l'étude d'un droit fondamental », in RRJ 2008-1, p. 453 ; Degni Segui R., « L'accès à la justice et ses obstacles », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, Actes du colloque de Maurice, 29 sept.-1^{er} oct. 1003*, 1994, AUPERLF-UREF, p. 247.

(80) C. const. Bénin, 19 nov. 2020, DCC 20-641, affaire *Éric Dewedi c/ arrêt* n° 005/2020 du 8 juillet 2020 de la CJ-UEMOA.

(81) L'arrêt est rendu « sur saisine du président de la Commission de l'UEMOA, contre la décision de la Cour constitutionnelle de la République du Bénin, État membre de l'UEMOA, sans que cet État, encore moins cette juridiction, aient été appelés ou entendus, alors même que ledit arrêt, qui leur est opposable, prononce à leur charge de lourdes contraintes et obligations susceptibles de remettre en cause les droits et libertés constitutionnellement protégés : que procédant ainsi, la Cour de justice de l'UEMOA a méconnu le droit de la défense, un droit naturel supérieur à toutes les règles positives, de quelque origine qu'elle puisse être ».

sorte de hiérarchie discutable (82) entre les droits naturels constitutionnalisés et ceux qui ne le sont pas, d'une part, et entre les droits naturels et les autres droits positifs, d'autre part.

La volonté du juge béninois de faire prévaloir la Constitution (83) sur une disposition communautaire contraire sous le prétexte de sauvegarde d'un droit constitutionnel se heurte frontalement aux positions bien établies par les conventions, les juridictions internationales et communautaires interdisant à un État d'invoquer sa propre Constitution pour se soustraire aux obligations que lui impose le droit international ou communautaire (84). Cette tentative de remettre en cause toute l'architecture liée à l'articulation du système du droit communautaire au droit interne met sous le feu des projecteurs l'antagonisme qui caractérise les rapports entre la Constitution et le droit communautaire.

Enfin, dans un « attendu » célèbre, la Cour de justice de la CEMAC a eu à relever que « la primauté du droit qui découle du préambule du Traité de la CEMAC ne se conçoit guère sans la possibilité d'accès au juge communautaire ; que nul ne peut établir une violation de ses droits et libertés devant le juge, s'il n'est pas à même de le saisir » (85). Par cette formule, le juge établissait une connexité logique entre le droit et la justice (86), entre les principes généraux de droit et les principes existentiels du droit communautaire, tel celui de primauté.

B. — *La déférence aux principes existentiels du droit communautaire*

Pour garantir l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, les cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA ont recours, dans leurs stratégies interprétatives, aux « principes » qui ont conféré à l'ordre juridique européen

(82) Il compare à tort le droit de la défense, droit processuel, à un droit substantiel comme le droit à la vie ou le droit au respect de la dignité humaine prévus par les articles 4 et 5 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. V. Sobze S. F., *La dignité humaine dans l'ordre juridique africain*, thèse Yaoundé II, 2013.

(83) C. const. Bénin, 19 nov. 2020, n° DCC 20-641. Dans le considérant 6, la Cour constitutionnelle souligne qu'elle a seul pouvoir pour se prononcer sur la conformité à la Constitution d'une loi en vigueur sur le territoire ou se prononcer sur le respect des droits fondamentaux, et qu'elle n'est intégrée dans aucune hiérarchie judiciaire et n'est placée sous aucun autre pouvoir d'ordre interne ou d'ordre communautaire.

(84) Conv. Vienne 1969, art. 27 : « Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité » ; CPJI, avis 4 févr. 1932, Traitement des prisonniers de guerre polonais à Dantzig ; CJCE, 17 déc. 1970, Internationale Handelsgesellschaft.

(85) CJ-CEMAC, aff. *Banque Atlantique du Cameroun*, *op. cit.*, 6^e attendu.

(86) Le droit et la justice constituent les deux facettes de la juridicité. V. Akam Akam A., *Les deux visages de la juridicité. Écrits sur le droit et la justice en Afrique*, 2020, L'Harmattan.

– celui de l'Union européenne – toute sa singularité dans l'ordre international à savoir la « primauté » (1) et l'« effet direct » (2) du droit communautaire.

1. *Le principe de primauté du droit communautaire*

Les cours de justice sous étude participent dans leur dynamisme à la consolidation du principe de primauté du droit communautaire sur le droit national des États, principe énoncé il y a plus de 40 ans, dans le célèbre arrêt de la Cour de justice de la Communauté européenne (CJCE), *Costa c/ Enel* (87). L'expérience européenne d'intégration démontrait ainsi que c'est à travers le principe de primauté que le droit communautaire a acquis « ses lettres de noblesse et a irrigué le droit interne » (88). Le modèle africain en la matière est encore à la recherche de sa mue (89).

En effet, dans les affaires préjudicielles affaires *Compagnie Air France c/ Syndicat des agents de voyages du tourisme du Sénégal* et *École inter-États des douanes c/ Djeukam Michel* respectivement portées devant la Cour de justice de l'UEMOA et de la CEMAC, les juges sénégalais et centrafricain ont montré des limites quant à la façon de solliciter des cours une interprétation des normes communautaires.

Par ailleurs, dans les espaces communautaires CEMAC et UEMOA, le principe de primauté est caractérisé par le flux et le reflux (90) comme on peut le découvrir dans les affaires *Sielienu Christophe et autres (Amity Bank Cameroon PLC c/ Autorité monétaire du Cameroun, intervenants et Banque atlantique du Cameroun)* et surtout dans l'affaire *État du Cameroun c/ COBAC*. Dans cette dernière, le juge dira pour droit que face à l'autorité d'une norme édictée par un organe de la Communauté, les États membres sont tenus de se soumettre avec pour seule possibilité de contester cette mesure ou de différer sa mise en œuvre (91).

(87) Dans l'arrêt *Costa c/ Enel* de 1964, la Cour consacre le principe de primauté, le présentant comme un complément indispensable du principe d'effet direct qui stipule que les particuliers peuvent invoquer directement les normes européennes devant les juridictions nationales.

(88) Vandersanden G., *La procédure préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne*, 2011, Bruxelles, Bruylant, p. 1.

(89) C'est le sentiment qui se dégage de la décision CJ-UEMOA, 19 nov. 2020, DCC. La Cour constitutionnelle béninoise ignore que le renvoi préjudiciel n'est pas une procédure contentieuse et que la juridiction nationale à l'origine du renvoi n'est pas partie au procès ; l'invocation du non-respect du droit de la défense n'est donc que purement dilatoire.

(90) Chevalier E., « La déclinaison de la primauté dans les ordres communautaires : l'exemple de l'Union économique et monétaire ouest-africaine », CDE 2006, n° 34, p. 343 à 362 ; Mouangue Kobil J., « Peut-on parler d'un reflux du constitutionnalisme au Cameroun ? », *Revue africaine des sciences juridiques* 2009, vol. 6, n° 1, p. 267 à 306.

(91) CJ-CEMAC, 17 févr. 2011, n° 005/CEMAC/CJ/10-11, État du Cameroun c/ COBAC, requête aux fins de sursis à exécution de la décision COBAC D-2010/164 du 10 novembre 2010.

Pour ce qui est de la Cour de justice de l'UEMOA, on notera l'avis du 18 mars 2003 portant création d'une Cour des comptes au Mali à travers lequel la Cour communautaire dira que « la primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées [...] et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales [...] » (92).

La primauté paraît inconditionnelle dans la mesure où le droit communautaire ne tire pas sa suprématie d'une quelconque concession de la part du droit des États, mais se fonde sur sa nature intrinsèque. Il serait donc nécessaire, pour éviter la résurgence des jurisprudences nationales réfractaires, de rattacher cette primauté aux constructions constitutionnelles fondées sur l'État de droit.

En clair, la position des cours constitutionnelles nationales à l'égard du droit communautaire africain touche au cœur le principe de primauté qui est l'expression majeure de la puissance de ce droit. L'enjeu d'une évolution des relations entre le droit communautaire et les constitutions nationales est celui de l'avenir de l'intégration africaine. Si la « communauté de droit » (93) que veut être l'Union africaine ne réussit pas à résoudre les conflits normatifs entre les ordres communautaires et les ordres nationaux, c'est l'architecture même de cette Union qui se trouve ébranlée, comme en témoigne la décision de la Cour de justice de l'UEMOA du 8 juillet 2020 par laquelle le juge déboute la Cour constitutionnelle du Bénin pour interprétation manifestement erronée du droit communautaire (94).

En disant qu'elle reste habilitée à se prononcer sur la question de la place et de l'importance du droit de l'Union dans l'ordre juridique national des États, la Cour assume son respect pour le droit établi par le traité qui institue un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres. Le sens et la portée de cette disposition en faveur du principe de primauté sont établis par une jurisprudence constante de la Cour (95).

(92) Par conséquent, selon la Cour, « Il appartient donc à l'État malien de prendre toutes les dispositions nécessaires à l'application de [la directive n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000] en la transposant immédiatement dans son droit positif interne, le délai de transposition étant épuisé, au risque d'encourir un recours en manquement ».

(93) Expression reprise par Drago G., *Contentieux constitutionnel français*, 5^e éd., 2020, PUF, p. 651.

(94) CJ-UEMOA, 8 juill. 2020, n° 005/2020, Commission de l'UEMOA c/ Décision n° 19-287 du 22 août 2019 de la Cour constitutionnelle du Bénin. En effet, la Cour constitutionnelle du Bénin a fait une interprétation erronée de l'article 35 du règlement n° 5/CM/UEMOA du 25 septembre 2014, dans sa décision n° 19-287 du 22 août 2019. On retiendra de la jurisprudence *Éric Dewedi* – du nom du requérant – que la profession d'avocat dans l'espace UEMOA est incompatible avec l'emploi d'enseignant-chercheur permanent.

(95) CJ-UEMOA, avis n° 001/2003, 18 mars 2003 ; « La primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées, immédiatement applicables ou non, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives,

Il serait difficile de les tronquer comme l'a osé une doctrine africaine audacieuse (96).

En effet, les termes posés dès la décision du 8 juillet 2020 de la Cour de justice de l'UEMOA constituent ainsi une restitution, mieux, une rétrocession *attendue* de la place de la primauté des normes communautaires dans l'ordonnement juridique interne des États membres.

En dépit des *bougés* (97) ou des *secousses* dans l'appréhension des rapports entre les normes communautaires et les normes nationales, la primauté des normes communautaires n'a pris aucune ride. Sans cette primauté, tout projet d'intégration ne serait que pure illusion. Et comme le dirait la Cour de justice de l'UEMOA dans son avis du 18 mars 2003 s'adressant à l'État malien pour des faits similaires, le Bénin s'expose à un recours en manquement (98). On est dans l'hypothèse de la mise en cause éventuelle de la responsabilité des États membres pour non-respect des principes d'origine communautaire.

Le principe de primauté et son corollaire celui de l'autonomie constituent enfin des principes structurants contribuant à la stabilisation des relations entre les cours constitutionnelles et les ordres juridiques des communautés d'intégration en général et à la spécificité du droit communautaire des espaces juridiques étudiés en particulier (99).

Il est temps cependant que les évolutions des textes communautaires et jurisprudences constitutionnelles contribuent à éviter les conflits et surtout à permettre une *coexistence pacifique* entre l'ordre constitutionnel et l'ordre communautaire (100).

législatives, juridictionnelles et, même, constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux ». Sawadogo M., « Les conflits entre normes communautaires : aspects positifs et négatifs », in Nougaret M.-F., *op. cit.*, p. 288.

(96) Kpodar A. et Monembou C., « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe. Quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire », www.facebook.com/CourconstitutionnelleduBenin/posts/1470375966433425/.

(97) Expression empruntée aux auteurs Ost F. et Kerchove (van de) M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, 2002, Bruxelles, PUSL ; lire également Timsit G., *Archipel de la norme*, 1^{re} éd., 1997, PUF.

(98) Selon les articles 5, 6 et 7 du protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, « La Cour de justice connaît, sur recours de la Commission ou de tout État membre, des manquements des États membres aux obligations qui leur incombent en vertu du Traité de l'Union ». Conv. régissant la CJ-CEMAC, art. 23.

(99) Mpiana J. K., « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit* 2014, p. 38 à 78.

(100) Drago G., *Contentieux constitutionnel français*, *op. cit.*, p. 651. Lire utilement Charpy C., « Droit constitutionnel et droit communautaire. Le statut constitutionnel du droit communautaire dans la jurisprudence (récente) du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État (Contribution à l'étude des rapports de systèmes constitutionnels et communautaires) », RFDC 2009/3, n° 79, p. 623 à 647.

2. Le principe de l'« effet direct » du droit communautaire

L'effet direct du droit communautaire signifie que le droit s'applique directement dans l'ordre interne de l'État sans qu'il soit besoin que ce dernier procède à sa transposition préalable par l'adoption de règles internes. Il repose sur deux exigences, à savoir l'applicabilité immédiate et son corollaire qui est l'applicabilité directe (101). Son invocation ici se justifie par le fait que malgré le caractère médiat des normes primaires, elles produisent un effet direct dès lors qu'elles sont entrées en vigueur après ratification par les États membres.

L'applicabilité directe du droit communautaire est expressément affirmée par l'article 41 du Traité de la CEMAC, notamment en ce qui concerne les règlements. Il se dégage de ce texte que « les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre ». Ils sont exempts de l'exigence de ratification et de publication comme condition préalable à leur insertion dans les ordres juridiques internes des États membres (102).

Les justiciables peuvent également se prévaloir de la jurisprudence des cours, source « non écrite » du droit communautaire devant les juridictions nationales, en invoquant le principe de l'effet direct de celui-ci qui implique qu'il s'intègre automatiquement dans l'ordre juridique interne des États, sans avoir besoin d'y être reçu par un texte exprès (103).

Il était question pour la Cour de statuer sur la légalité d'incorporation à la solde de base fixée par le règlement n° 10111-UEC-107-22 du 19 décembre 2011, l'ancienneté déjà acquise par les premiers responsables des institutions spécialisées de l'UEAC et leurs adjoints dans l'exercice de leurs fonctions. En se basant sur les dispositions de l'article 21, alinéa 2 de l'additif au traité qui pose « le principe de l'effet immédiat » des règlements et leur caractère obligatoire, le juge dira pour droit que « l'ancienneté acquise par les premiers responsables des institutions spécialisées et leurs

(101) La notion d'applicabilité « directe » est d'origine nord-américaine et s'inspire du célèbre arrêt *Foster and Elane c/ Nelson* (1829) de la Cour suprême des États-Unis, mais il a fallu attendre la jurisprudence des tribunaux de Dantzig pour que cette notion soit véritablement portée sur la scène internationale. V. Verhoeven J., « La notion "d'applicabilité directe" du droit international », RBDI 1980, p. 203 à 264. CPJI, avis 3 mars 1928, affaire de la compétence des tribunaux de Dantzig (Série B, n° 15).

(102) Le juge camerounais a donc commis une erreur de droit en considérant cette exigence comme une condition préalable. CA Littoral, 20 juill. 1982, n° 1006, Ministère public et Douanes c/ Kamte Honoré et autres. Il se posait le problème de la législation applicable, notamment entre la législation communautaire et l'avis du ministre, qui est d'ordre interne.

(103) V. CJ-CEMAC, avis n° 001/2012-13, 5 nov. 2012 portant demande d'interprétation du directeur général de l'ISTA.

adjoints dans l'exercice de leurs fonctions constitue un droit définitivement acquis auquel le nouveau règlement ne saurait porter atteinte » (104). Le juge se présente à travers cette décision comme le vigile des acquis communautaires.

En outre, sous le prisme de l'effet direct des règlements communautaires, la substitution de la loi n° 65-6 du 20 avril 1965, objet de la décision de la Cour constitutionnelle béninoise de 2020, par le règlement communautaire n° 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 viendrait confirmer la prise en compte par les cours de justice des communautés d'intégration africaine, notamment, les cours de la CEMAC et de l'UEMOA, de la théorie de l'invocabilité de substitution des normes communautaires pour une pleine effectivité du droit communautaire en Afrique.

Comme on le voit, il se dégage une convergence des jurisprudences des cours de justice communautaires dans le sens d'une meilleure sauvegarde des principes généraux de droit et d'une consolidation des acquis communautaires. Par ailleurs, les instruments juridiques de législation de l'UEMOA et de la CEMAC, ainsi que les activités de leurs cours de justice sont de plus en plus opérants ; ils sont dotés de l'effet direct et de la primauté sur le droit interne des États membres (105) et participent au renforcement des normes primaires et dérivées du droit africain de l'intégration.

II. — L'AMBIVALENCE DES CONTRIBUTIONS AU PROCESSUS NORMATIF DÉRIVÉ

Les cours de justice paraissent incontournables dans tout processus d'intégration juridique. La diversité des domaines dans lesquels elles interviennent les fait converger vers une finalité commune (106), celle de la juridictionnalisation du processus d'intégration. Il serait intéressant d'analyser leurs jurisprudences en mettant en exergue, l'audace et la timidité, l'activisme et l'autolimitation qui transparissent. De cette dissonance se dégage une contribution *consolidante* des cours aux droits socio-économiques (A), d'une part, et une contribution *déconsolidante* (107) aux droits fondamentaux (B), d'autre part.

(104) *Ibid.*

(105) CJ-UEMOA, avis n° 1/96, 10 déc. 1996, Demande d'avis de la BECEAO sur le projet d'agrément unique pour les banques et les établissements financiers.

(106) Sur la diversité des juridictions d'intégration, lire Sanou D., *La juridictionnalisation des organisations régionales d'intégration en Afrique*, *op. cit.*, p. 53 et s ; Kemfouet Kengny É.-D., *Les juridictions des organisations d'intégration économique en Afrique*, 2018, LGDJ, p. 37 et s.

(107) Ces formules sont empruntées au Professeur Ismaila Madior Fall, *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, 2012, Dakar, CREDILA.

A. — *La contribution consolidante dans les domaines socio-économiques*

L'audace interprétative des cours de justice est perceptible dans les jurisprudences relatives aux domaines socio-économiques, notamment dans le droit de la fonction publique communautaire (1) ainsi que le droit douanier et bancaire (2).

1. *La consolidation du droit de la fonction publique communautaire*

Les matières abordées ici sont certes consacrées par les traités, mais leur contenu est réglementé par les normes dérivées (108), les directives (109) et les règlements communautaires. La Cour de justice s'est attachée à renforcer leurs effets en consolidant du même coup le droit matériel qui en découle.

Le terrain de prédilection de la dynamique activiste des communautés étudiées est le contentieux du licenciement au regard de la densité des affaires y relatives portées devant les juridictions. C'est probablement l'un des rares domaines où le taux de saisine des cours de justice s'est exceptionnellement accru en quantité et en qualité.

À ce titre, un examen minutieux des jurisprudences rendues par la Cour de justice de l'UEMOA montre une forte concentration des décisions sur le contentieux de la fonction publique communautaire (110). Ce dernier recouvre non seulement les litiges entre l'union et les fonctionnaires proprement dits, mais également les agents temporaires et auxiliaires qui sont liés à l'Union par un contrat ainsi que les anciens fonctionnaires et anciens agents et les candidats à des concours de recrutement. En effet, sur 34 décisions rendues par la Cour entre 1996 – date du début de fonctionnement de la juridiction – et fin 2008, 19 mettent en cause des règles de la fonction publique, et ne se rapportent donc pas spécifiquement à des problèmes de droit de l'intégration. Cette tendance prend de l'ampleur car entre 2005 et 2008, sur neuf décisions rendues, seules trois mettent en cause des normes posées en matière d'intégration (111).

(108) Par exemple, pour comprendre le droit bancaire, il faut recourir aux textes édités par la COBAC et l'UMA.

(109) Dir. n° 02/19-UEAC-639-CM-33, 8 avr. 2019, harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC. Les directives paraissent moins incisives et traduisent un pouvoir plus limité des organes communautaires.

(110) Affaires dans lesquelles la Commission et la Conférence des chefs d'État et de gouvernement sont parties.

(111) Les affaires relatives au contentieux de la fonction publique sont relatives à l'affaire *Yaï*. Rendues entre 2005 et 2008, il s'agit de l'affaire *Compagnie Air France et Syndicat des agents de voyage et de tourisme du Sénégal* (arrêt 12 janv. 2005), l'affaire *GDEIRI-SA c/ Commission de l'UEMOA* (arrêt 12 janv. 2005), l'affaire *M. Mamadou Lalou et Centre africain d'études supérieures en gestion (CESAG)* (arrêt 23 nov. 2005), l'avis relatif à la possibilité pour les États membres de conclure individuellement les accords d'investissement avec les pays tiers (avis 19 oct. 2007). Sall A., *La justice de l'intégration*, *op. cit.*, p. 23.

Le même constat peut être fait en zone CEMAC. Le contentieux de la fonction publique communautaire représente quant à lui plus de la moitié du contentieux avec 61 affaires contentieuses initiées par les fonctionnaires et autres agents de la CEMAC sur 119, tandis que les situations concernant les fonctionnaires de la Communauté ont été à l'origine de 13 avis consultatifs sur les 32 répertoriés, soit 74 affaires contentieuses et consultatives sur les 151 répertoriées (112).

La politique jurisprudentielle de la Cour de justice de l'UEMOA en matière de contrôle des sanctions infligées aux fonctionnaires de l'Union est perceptible dans les affaires *Dieng Ababacar c/ Commission de l'UEMOA* (113), *M. Kossi Mawuli Agokla et Commission de l'UEMOA* (114) et *Sacko Abdourahmane c/ Commission de l'UEMOA* (115).

Dans l'affaire *Kossi M. Agokla*, la Cour qualifie les conditions de recevabilité des recours en matière de licenciement d'ordre public : « le recours n'est valablement formé devant la Cour que si le Comité consultatif paritaire a été préalablement saisi d'une réclamation de l'intéressé ». Quant aux conclusions des recours des fonctionnaires, elles doivent avoir le même objet que celles exposées dans la réclamation administrative préalable et contenir des chefs de contestation reposant sur la même cause que celle de la réclamation (116).

Cependant, il ressort de ces affaires, la tendance pour la Cour à se référer à sa propre jurisprudence (affaire *Laubhouet c/ Commission*), même si on peut regretter sa réticence à se prononcer sur le bien-fondé de la mesure de licenciement sous le prétexte que le juge n'a pas compétence pour apprécier l'opportunité d'une décision ressortant du pouvoir exclusif de l'Administration. En montrant cette dépendance, on s'aperçoit qu'une certaine image du sacrosaint principe de séparation des pouvoirs, celle notamment d'une séparation

(112) Mouangue Kobila J., *La jurisprudence de la Cour de justice de la CEMAC*, *op. cit.*

(113) CJ-UEMOA, 29 mai 1998, M. Dieng Ababacar c/ Commission de l'UEMOA et CJ-UEMOA, 26 janv. 2000, Dieng Babacar c/ Commission de l'UEMOA. Après le procès sur la légalité, M. Dieng saisissait à nouveau la Cour pour réparation du préjudice moral et matériel que lui aurait causé la première décision de licenciement, datant de 1997.

(114) CJ-UEMOA, 18 déc. 2002, M. Kossi Mwuli Agokla c/ Commission de l'UEMOA.

(115) CJ-UEMOA, 29 mai 1998, n° 02/98, Sacko Abdourahmane c/ Commission de l'UEMOA, « Droit de la fonction publique communautaire. Recours en annulation, en réintégration et en indemnisation ».

(116) CJ-UEMOA, 17 oct. 2018, Kossi M. Agokla c/ Commission de l'UEMOA, « Recours en appréciation de légalité d'une décision de la Commission et en paiement de somme d'argent à titre de réparation ». V. également, en matière de licenciement abusif, CJ-UEMOA, 30 avr. 2014, n° 13 RP 001.36, Banque ouest-africaine de développement (BOAD) c/ Youssouf Soumahoro. Recours préjudiciel introduit par la cour d'appel de Lomé (Togo).

radicale entre les opérations de justifications et les opérations d'application des règles s'obscurcit (117).

Dans la même veine, l'affaire *Eugène Yaï* est une manifestation flagrante de la soumission manifeste du droit communautaire à la politique. Elle met en relief la violation des articles 19 et 27, alinéa 2 du traité UEMOA rappelant ainsi le principe de l'irrévocabilité du mandat des commissaires, sauf en cas de faute lourde ou d'incapacité (118). À la question de savoir si les conditions de révocation de M. Yaï étaient réunies, le juge a répondu par la négative, car ni les conditions de forme ni celles relatives au fond n'ont été respectées. En dépit de la motivation pertinente du juge débouchant sur l'annulation de l'acte additionnel (119), M. Yaï a été démis de ses fonctions de commissaire à l'UEMOA. L'attitude de la Cour a été critiquée car elle aurait pu, même par des voies « diplomatiques » (120), rappeler à la Conférence des chefs d'État ses obligations de respecter les règles de l'organisation.

Cette passivité de la Cour de justice à laisser prévaloir la volonté politique sur le droit communautaire (121) est une violation du principe de la légalité qui voudrait que même la politique soit justiciable du droit. C'est le sens même des notions d'« excès » et de « détournement » de pouvoir bien perceptible dans la pratique d'intégration et de la saisine réciproque entre le droit et la politique.

La prolifération du contentieux de la fonction publique s'explique par la volonté d'accroître la « productivité » de la Cour, la sécurité de ses agents et de sauvegarder les acquis communautaires (122).

(117) Coppens P., *Normes et fonction de juger*, *op. cit.*

(118) Les faits sont relativement simples : M. Eugène Yaï, de nationalité ivoirienne, avait été désigné par son État comme commissaire à l'UEMOA. Alors que son mandat n'était pas encore terminé, il faisait l'objet d'une mesure équivalente à une éviction puisque, sur autorisation de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, le président en exercice de celle-ci prit un « acte additionnel » portant nomination d'un autre commissaire de nationalité ivoirienne, M. Jérôme Bro Grebe. M. Yaï saisit la Cour de justice de l'UEMOA, aux fins d'annulation de l'acte additionnel querellé en s'appuyant sur les textes qui régissent le statut des commissaires, notamment les articles 19, 27 (2) et 30 et leur violation par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement. Lire Priso-Essawe S.-J., « L'inamovibilité de l'exécutif dans les Communautés économiques d'Afrique francophone : de la maîtrise politique au respect du droit », *Rec. Penant* juill.-sept. 2008, n° 864, p. 317 à 339.

(119) Sur la notion, lire Yougbare R., « La nature juridique de l'acte additionnel dans le système juridique de l'UEMOA », *Rec. Penant* juill.-sept. 2008, n° 864, p. 340 à 357.

(120) Sall A., *La justice de l'intégration*, *op. cit.*, p. 61.

(121) CJ.UEMOA, Ordonnance du 2 juin 2005.

(122) CJ-CEMAC, ch. judiciaire, 9 juin 2005, n° 002/CJ/CEMAC/CJ/05, *Okombi Gilbert c/ CEMAC*, Recours en contentieux de la fonction publique communautaire. Le requérant excipe la violation de la théorie des droits acquis découlant du principe de non-rétroactivité.

Cependant, en dépit de la contribution de ces décisions à la consolidation du droit de la fonction publique communautaire, les mêmes reproches faits à la Cour de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) (123) peuvent être adressés aux cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA, le fait de devenir une juridiction préposée au contentieux de la fonction publique, au lieu d'être l'organe judiciaire d'une organisation d'intégration sous-régionale, chargé de veiller au respect des normes dégagées par celle-ci. Les contentieux douaniers et bancaires viennent enfoncer le clou.

2. La rationalisation du droit douanier et bancaire

La première décision d'une juridiction est toujours déterminante pour sa réputation et sa crédibilité (124). Or, c'est en matière bancaire et dans le cadre d'un avis consultatif que la Cour de justice de l'UEMOA a rendu sa toute première décision (125). Le juge communautaire contribue à la rationalisation des domaines douaniers et bancaires.

En effet, l'UEMOA et la CEMAC partagent une intégration économique ambitieuse et quasi similaire, définie comme le support juridique d'une communauté qui a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et d'une union économique et monétaire, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté (126). Il s'agit d'un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques et qui suppose un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les pays membres, des obstacles fiscaux et douaniers à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux et en définitive, un régime assurant le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun.

(123) Le prétoire de la Cour de justice de la CEDEAO n'a pas jusqu'aujourd'hui été inquiété par une affaire dans laquelle un instrument adopté dans le cadre de la CEDEAO et se rattachant à l'objectif d'intégration a été cité. Les requêtes adressées à la Cour portent systématiquement – depuis quelques années, comme le souligne le Professeur Alioune Sall – sur la violation prétendue de « droits de l'homme », titre de compétence introduit en 2005 par un protocole additionnel à celui de 1991, relatif à la Cour. Sall A., *La justice de l'intégration*, *op. cit.*, p. 26.

(124) Kemfouet Kengny É.-D., « L'irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence des cours de justice de la EAC et de la CEDEAO », RADE 2020, n° 5, p. 182.

(125) CJ-UEMOA, avis n° 1/96, 10 déc. 1996, « Demande d'avis de la BECEAO sur le projet d'agrément unique pour les banques et les établissements financiers ». Par une audace remarquable, la Cour a saisi cette occasion pour « dire à la face du monde que l'intégration a désormais un juge, et que l'accès à celui-ci est dorénavant ouvert ». Sall A., *La justice de l'intégration...*, *op. cit.*, p. 91.

(126) Anaba Mbo A., « Quel droit pour la CEMAC ? », Publication de l'Association Miroir du droit, janv.-févr.-mars 2010, p. 107.

Dans leurs offices contentieux, les cours de justice considérées sont appelées à réguler le processus d'intégration, à trancher les litiges nés de l'interprétation et de l'application des divers traités et organes dérivés, et à asseoir l'unification législative (127).

À ce titre, la Cour de justice de la CEMAC a été saisie pour la première fois d'un recours en annulation de la décision de la COBAC du 17 octobre 2000 ayant démis d'office le requérant de ses fonctions de directeur général et de président du conseil d'administration de la société Amity Bank Cameroon PLC.

À l'analyse, l'essentiel du contentieux concerne les structures financières et fiscales qui sont largement en tête des organes dont les actes sont constatés par les cours de justice. Pour ce qui est de la CEMAC, sur un total de 151 affaires recensées, 83 portent sur les structures comme la COBAC (128), la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) (129), la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC) (130) et l'École inter-États des douanes de la CEMAC, dont le personnel enseignant est issu des administrations des douanes des États membres (131).

En zone UEMOA, on notera les affaires *Jean Yves Sinzogan c/ Commission de l'UEMOA* portant recours en paiement d'incidence financière (132), d'une part, et contre la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) portant recours en annulation d'une décision de licenciement, d'autre part (133).

Dans l'avis n° 01/2017, la Cour s'est érigée en gardienne des institutions financières de l'Union. En effet, sur la demande d'avis du Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF) sur le dispositif de prise de sanction pécuniaire sur le marché financier régional de l'UEMOA, la Cour dira que le Conseil régional est incompétent pour saisir la juridiction d'une demande d'avis portant modification de son acte constitutif (134).

L'un des rares contentieux concernant la télécommunication est l'affaire opposant la Société nigérienne de télécommunication (SONITEL) à la Société

(127) Fipa Nguelpjo J., *Le rôle des juridictions supranationales de la CEMAC et de l'OHADA dans l'intégration des droits communautaires par les États membres*, thèse Panthéon-Assas, 2011.

(128) On note 35 affaires contentieuses et 4 avis consultatifs.

(129) On note 17 affaires contentieuses et 2 avis consultatifs.

(130) On note 13 affaires contentieuses et 2 avis consultatifs.

(131) On enregistre 8 affaires contentieuses et 2 avis consultatifs.

(132) CJ-UEMOA, 28 mars 2017, n° 02/2017, Sieur Jean Yves Sinzogan c/ Commission de l'UEMOA.

(133) CJ-UEMOA, 28 mars 2017, n° 03/2017, Sieur Jean Yves Sinzogan c/ BCEAO.

(134) CJ-UEMOA, avis n° 1/2°17, CREPMF c/ Marché financier régional de l'UMOA. Le président du CREPMF saisissait la Cour pour l'opérationnalisation des sanctions pécuniaires non pénales susceptibles d'être appliquées sur le marché financier régional de l'Union. Il sera débouté par la Cour.

sahélienne de communication (SAHEL COM) (135). Les cours de justice contribuent donc par leur dynamisme à la recherche de la prospérité des affaires et à l'enracinement d'un cadre d'investissement sécurisé dans les communautés étudiées. Le juge communautaire n'est cependant pas exclusivement un juge de l'intégration économique et monétaire, il est aussi, avec autorité (136) et encore avec quelques difficultés (137), un juge protecteur des droits fondamentaux.

B. — *La contribution déconsolidante dans les questions liées aux droits fondamentaux*

La thématique de l'activisme et de l'autolimitation du juge, de l'audace interprétative et du « *self-restraint* » sont des classiques de la littérature juridique. Les cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA n'échappent pas à cette constance puisqu'elles sont d'abord destinées à la réalisation des libertés économiques. Cependant, si en s'arrimant aux acquis communautaires européens, les organisations d'intégration économique africaines ont affirmé l'attachement des États membres au respect des droits fondamentaux (138), leur contribution en la matière est encore très embryonnaire (139). L'analyse de leur pratique jurisprudentielle laisse entrevoir quelques difficultés dans la mise en œuvre de la liberté de circulation (1) et dans la protection de l'environnement (2).

1. *L'insuffisante imprégnation du principe de libre circulation*

La libre circulation est une problématique déjà ancienne dans les ordres juridiques communautaires européens et africains (140) mais qui connaît un passage

(135) CJ-UEMOA, 16 juin 2010, n° 01/2010, Sonitel c/ Sahel Com, recours en annulation.

(136) Sall A., *Le contentieux de la violation des droits de l'homme devant la Cour de justice de la CEDEAO*, op. cit.

(137) C'est le cas des cours de justice de la CEMAC et de l'UEMOA sous étude.

(138) La juridictionnalisation des droits de l'homme ne relève donc plus de la seule compétence des cours régionales et internationales africaines, mais elle concerne aussi les juridictions sous-régionales d'intégration. V. Doumbe-Bille S., « La juridictionnalisation des droits de l'homme en Afrique », in Akandji-Kombé J.-F. (dir.), *L'Homme dans la société internationale. Mélanges en l'honneur du Professeur Paul Tavernier*, 2013, Bruxelles, Bruylant, p. 693 à 706.

(139) Les dispositions de l'article 3 du traité de l'UEMOA proclamant que « l'union respecte les droits fondamentaux » sont les seules bases juridiques de leur défense.

(140) Le contentieux y relatif a été porté pour une première fois devant la CJ-CEDEAO dans l'affaire *Afolabi* en raison de la violation de ses droits, le droit de la libre circulation de sa personne et de ses marchandises. *Afolabi Olajidé c. la République fédérale du Nigeria*, Arrêt ECW/CCJ/JUD/8/A2 du 14/12/2012. Cette affaire est

d'un droit de nature économique vers un droit fondamental. Elle est aujourd'hui au cœur des interactions qui existent entre droit de l'homme et libertés communautaires. C'est par ailleurs l'un des domaines où le juge de l'UEMOA, particulièrement celui de la CEMAC, semble céder aux sirènes du *self-restraint*, car les multiples expulsions des non-nationaux par des États membres ont plongé ce dernier dans une situation difficile l'obligeant à faire une conciliation nécessaire entre une liberté fondamentale consacrée par le trait (141) et une liberté constitutionnelle sur laquelle l'État conserve encore toute sa souveraineté.

En effet, la liberté de circulation constitue, dans le contexte actuel de globalisation, un instrument essentiel par lequel se matérialisent les politiques d'intégration régionale (142) à travers le monde (143). Si, dans les ordres constitutionnels des États le principe de la libre circulation a reçu au gré de l'évolution de la jurisprudence, une valeur constitutionnelle (144), dans la pratique communautaire des États africains, il demeure une véritable arlésienne. Pourtant, la doctrine l'appréhende bien comme le pilier de la construction de l'intégration (145).

La pratique ne reflète pas ces volontés et fait souvent état, que ce soit pour la CEMAC ou l'UEMOA, « des processus ratés, des espoirs déçus au rang desquels il faut inscrire la libre circulation des personnes et le droit d'établissement, se heurtant le plus souvent au symbolique attaché aux frontières et à la préférence nationale » (146).

à l'origine des réformes intervenues en 2005, notamment l'ouverture de la Cour aux victimes de violations des droits de l'homme.

(141) L'article 2, c de la Convention de l'UEAC de 2009, comme l'article 2, c de la Convention de 1996, pose alors clairement que l'Union économique entend « créer un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes ».

(142) V. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, art. 12, al. 1 à 5 : « 1. Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État, sous réserve de se conformer aux règles établies par la loi. [...] 4. L'étranger légalement admis sur le territoire d'un État partie à la présente Charte ne pourra être expulsé qu'en vertu d'une décision conforme à la loi. »

(143) Zogo Nkada S. P. D., « La libre circulation des personnes : réflexion sur l'expérience de la CEMAC et de la CEDEAO », RIDE 2011-1, p. 113 à 136.

(144) V. Const. Cameroun, 18 janv. 1996, préambule, « Tout homme a le droit de se fixer en tout lieu et de se déplacer librement, sous réserve des prescriptions légales relatives à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publique » ; Const. Bénin 1990, art. 25 et Const. Sénégal 7 janv. 2001, art. 14.

(145) Bailleux A., *Les interactions entre libre circulation et droits fondamentaux dans la jurisprudence communautaire. Essai sur la figure du juge traducteur*, 2009, Bruxelles, PUSL.

(146) Ahadzi-Nonou K., *La citoyenneté régionale face aux enjeux de la libre circulation des personnes et le droit d'établissement dans l'espace CEDEAO*, 2013, Institut de l'Afrique de l'Ouest, Analyses critiques et stratégiques d'action, p. 2.

La problématique de la libre circulation des marchandises et des facteurs de production (147) est l'une des activités principales des organisations économiques d'intégration (148). Cependant, elle tarde à s'implanter dans les ordres juridiques des communautés étudiées du fait du refus des États membres d'élargir la règle du « traitement national » à tous les ressortissants communautaires, refus qui explique encore le traitement discriminatoire dont sont victimes les ressortissants des autres États membres à l'intérieur des frontières nationales dans la plupart des États des communautés (149).

Quelques tentatives de résolutions dégagées d'une décision de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement (150) ont été étouffées du fait de l'absence de contrainte de ces résolutions aux organisations d'intégration protégées par le principe de l'autonomie, mais aussi de la fragilité de l'*affectio integrationis*, ce lien qui consolide l'esprit communautaire (151).

Par ailleurs, l'échec de la décision sur la libre circulation des personnes et sur le passeport africain, prise à l'échelle continentale (152) s'est justifié par l'insuffisante culture de l'intégration et surtout par l'absence de volonté politique des États (153). On en veut pour preuve la non-application par certains États de l'acte additionnel n° 01/13-CEMAC-07OU-CCE-SE du 25 juin 2013 portant suppression du visa pour tous les ressortissants de la CEMAC circulant dans l'espace communautaire, depuis le 1^{er} janvier 2014 (154).

(147) Cf. Traité UEMOA, art. 77 ; Traité UDEAC, art. 27 ; Conv. instituant l'Union économique de l'Afrique centrale (UEAC), art. 2, c : « [...] L'union Économique entend [...] créer un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes [...] ».

(148) En Afrique centrale, l'Union des États de l'Afrique centrale (UEAC) qui regroupait l'ex-Zaïre, la République centrafricaine et le Tchad en 1968, dans l'optique d'harmoniser les tarifs douaniers et de permettre la libre circulation des personnes et des biens dans les États membres, n'a pas pu faire long feu.

(149) Gnimpieba Tonnang É., « Commentaires », in Kalieu Elongo Y. R. (dir.), *Traité révisé de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale*, *op. cit.*, p. 19 à 22.

(150) Déclaration adoptée à la 18^e session ordinaire de la Conférence de l'UA, Assembly/AU/Dec. 1 (VVIII).

(151) Pougoue P.-G., « Ohada et intégration économique », in *Mélanges en l'honneur de Georges Walter Ngango, Dynamiques de développement, débats théoriques et enjeux politiques à l'aube du XXI^e siècle*, 2005, Montchrestien, p. 575 à 587, spéc. p. 58.

(152) 27^e session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine, Kigali, juill. 2016.

(153) Ondoua A., « Existe-t-il un droit national de l'intégration communautaire ? », *op. cit.*, p. 40 ; Sall A., *Les mutations de l'intégration*, *op. cit.*, p. 10.

(154) Zogo Nkada S. P., *op. cit.* ; Gnimpieba Tonnang É., « La libre circulation des personnes et des services en Afrique centrale : entre consécutions textuelles, vides jurisprudentiels et hésitations politiques », *Perspectives internationales et européennes* juill.-août-sept. 2006, n° 3, p. 241 à 257.

En outre, les politiques de deux poids deux mesures observées dans les espaces d'intégration étudiés se justifient par la divergence des « situations purement internes » qu'offre chaque Communauté. En zone CEMAC les réformes institutionnelles opérées portaient sur la mise en circulation d'un passeport communautaire biométrique et d'un « visa CEMAC » (155), tandis que la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) n'envisageait que la mise en circulation d'un « carnet » susceptible de faciliter les déplacements intracommunautaires dans son espace géographique (156).

Sur le plan régional, le principe de libre circulation des personnes est aujourd'hui conditionné par l'exigence de réciprocité imposée par l'insécurité sanitaire qu'occasionne la pandémie de Covid-19 et la fermeture des frontières (157). L'étude suggère une solution basée sur l'élaboration des règles communes uniformément appliquées et assorties des mesures de contraintes (158). Une telle exigence vaut *mutatis mutandis* pour la protection de l'environnement encore lacunaire dans les espaces communautaires étudiés.

2. L'inconsistance de la politique environnementale

L'environnement n'est pas une abstraction mais un espace de vie (159). Par cette affirmation, la Cour internationale de justice illustre et rappelle le lien indéfectible entre l'environnement et les droits de l'homme. Cette

(155) Cette mise en circulation étant prévue pour le mois de janvier 2010.

(156) Mouangue Kobila J., « La concurrence des droits communautaires... », *op. cit.*, p. 49.

(157) Il est fait référence ici à la Déclaration-fermeture des frontières élaborée par les pays membres de l'espace Schengen du 29 juin 2020 qui interdit à certains États, notamment africains, l'entrée sur leur territoire pour une période déterminée. En revanche, en vertu du sacro-saint principe de réciprocité, les ressortissants des pays de l'espace Schengen se verraient aussi interdits d'entrée dans les territoires africains. On peut noter la riposte du Gabon et de la Guinée Conakry du 21 juillet 2020. Cf. la correspondance du commissaire spécial de l'aéroport de Conakry au chef d'escale, où l'on peut lire : « [...] les passagers détenteurs des passeports de l'espace Schengen ne seront pas admis à nos frontières quels que soient les pays de provenance. Tandis que ceux détenteurs des cartes de séjour guinéens seront admis ».

(158) Mouangue Kobila J., « Bilan de la libre circulation des personnes en Afrique », *in* hors-série « L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspectives de l'intégration africaine », *Revue interventions économiques* mars 2017, p. 67. L'Union africaine doit revoir sa politique, qui est restée celle d'une coordination continentale souple.

(159) CIJ, avis consultatif, 8 juill. 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires : *Rec. CIJ*, p. 226, § 36.

préoccupation interpelle les juges nationaux et communautaires (160) à une protection plus efficace de l'environnement.

L'analyse de la jurisprudence des cours de justice de l'UEMOA et de la CEMAC laisse entrevoir une curieuse absence de décisions touchant directement ou indirectement à l'environnement (161). Il est question ici de scruter les instruments communautaires y relatifs, et d'envisager un droit processuel applicable devant les cours envisagées. À l'analyse, deux causes sont mises en relief, à savoir l'inconsistance du droit matériel et la réticence des citoyens à porter leur contentieux relatif à l'environnement devant le juge communautaire (162).

Si la prise en compte du droit de l'environnement dans la jurisprudence communautaire africaine est en construction, elle demeure une utopie pour ce qui est des juridictions CEMAC et UEMOA.

En revanche, la protection de l'environnement s'inscrit « dans la logique des efforts d'intégration régionale africaine » adoptée par les législateurs communautaires UEMOA (163) et CEMAC (164) et inspirée des instruments internationaux, notamment de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (165). Dans le même sens, selon les termes du préambule du traité révisé de 2009 de la CEMAC, les États membres « [réaffirment] leur attachement au respect des principes de démocratie, des droits de l'homme, de l'État de droit, de la bonne gouvernance [...] et des questions de genre » (166). La législation la

(160) Agbodjan S. A., *La juridictionnalisation des droits de l'homme à la faveur d'une intégration économique, l'expérience de la CEDEAO*, thèse Paris 2 Panthéon-Assas, 2018, p. 312.

(161) Yameogo H., « Problématique de la protection de l'environnement par la Cour de justice de l'UEMOA », RADE 2020, n° 5, p. 77 à 85.

(162) Kemfouet Kengny É.-D., « L'irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence des cours de justice de la EAC et de la CEDEAO », RADE 2020, n° 5, p. 65 à 76 ; Bilgo P. T. R., « La protection du droit à un environnement sain devant la Cour de la CEDEAO », RADE 2020, n° 5, p. 87 à 96.

(163) Traité modifié de l'UEMOA de 2003, préambule.

(164) Traité révisé de la CEMAC de 2009, préambule. « Conscient de la nécessité de développer ensemble toutes les ressources humaines et naturelles de leurs États, et de mettre celles-ci au service du bien-être général de leurs peuples dans tous les domaines ».

(165) L'article 3 du traité du 10 janvier 1994 instituant l'UEMOA dispose expressément que « L'Union respecte dans son action les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. »

(166) V. préambule du traité révisé de la CEMAC de 2009. V. également Conv. UEAC 2009, art. 47, a, qui promet « la démocratie, la dignité humaine, la justice sociale et le pluralisme, dans le respect de la diversité au sein des sociétés des États membres ».

plus récente est la directive harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC adoptée en 2019 (167).

Le droit de l'environnement de l'UEMOA, quant à lui, est structuré autour des règles de droit primaire (168) et du droit dérivé (169). Mais le contentieux de l'environnement est quasi inexistant. Le véritable problème n'est donc pas essentiellement d'ordre normatif (170), mais s'inscrit aussi dans l'absence d'audace de la part des juges communautaires qui, en raison de leur frilosité, hésitent à s'ingérer dans les questions mettant en prise le partage de souveraineté. La protection des droits fondamentaux est une condition à respecter dans la réalisation des objectifs et non un objectif propre et isolé de l'Union.

Les juges d'intégration se doivent donc de suivre ces voies tracées par les instruments internationaux (171) et même communautaires pour faire entrer l'environnement dans leur jurisprudence. L'extension des juridictions d'intégration aux problématiques liées à l'environnement devrait diluer la spécificité du *contentieux* qui en découle (172) et partant celle de l'ordre juridique communautaire (173).

L'analyse de la jurisprudence des cours de justice étudiées reste fortement marquée par une asymétrie entre le contentieux socio-économique en plein essor et celui des droits fondamentaux encore en construction.

À ce titre, l'étude suggère l'adoption d'un protocole additionnel portant sur les droits fondamentaux qui érigerait un tableau de valeur indiquant les critères autour desquels la CEMAC et l'UEMOA seront définitivement

(167) Adoptée à Ndjamena le 8 avril 2019, la directive n° 02/19-UEAC-639-CM-33 harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC consacre en son article 3, V « le droit à un environnement sain ».

(168) Traité UEMOA, art. 4 et 79, droit additionnel (protocole additionnel n° 2 relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA, chap. IV).

(169) Acte additionnel de 2008 portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement dans l'UEMOA.

(170) Si l'article 3 du traité de l'UEMOA soumet l'organisme au respect des droits fondamentaux, il ne faut pas oublier que la protection desdits droits ne figure pas en tant que telle parmi les objectifs d'intégration économique définis à l'article 4 du traité.

(171) Les articles 1^{er} et 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples disposent respectivement que « Les États membres [...] reconnaissent les droits et devoirs et libertés énoncées dans cette Charte et s'engagent à adopter les mesures législatives ou autres pour les appliquer » et que « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ».

(172) Kamto M., « Les cours de justice des communautés... », *op. cit.*, p. 107.

(173) Dans son avis du 22 mars 1999 relatif à l'interprétation de l'article 84 du traité de l'UEMOA, la Cour a reconnu la spécificité de l'ordre juridique communautaire (CEDH, avis n° 002/2000, 22 mars 1999). Le juge communautaire est, comme les autres juges ordinaires, le garant de la protection de l'environnement.

structurées (174). Cette solution dont la principale limite est la résurgence de la concurrence jurisprudentielle, conséquence de la multiplicité des juridictions aux champs de compétence qui se chevauchent parfois, trouve sa motivation dans la pratique du *forum shopping* (175) et, de façon conventionnelle, dans la coopération et le dialogue inter-juridictionnel.

Enfin, les systèmes judiciaires de la CEMAC et de l'UEMOA (176) offrent déjà des garanties non moins satisfaisantes à savoir, l'accès du prétoire du juge communautaire aux organismes à fonctions juridictionnelles (177), et aux citoyens en zone CEMAC (178), qui est la marque suffisante de la démocratisation du service public communautaire. Pour la doctrine, la protection des droits fondamentaux au sein de l'UEMOA s'inscrit dans la continuité du système de protection des droits de l'homme à l'échelle régionale et internationale.

*
 **

La justice de l'intégration est désormais dite en Afrique par les cours de justice « pour le meilleur ou pour le pire » (179). Sans prétendre faire le bilan (180) de la juridictionnalisation du processus d'intégration en Afrique francophone, depuis le renouvellement du champ des organisations africaines d'intégration, amorcé au début des années 1990, on assiste à une montée en puissance des cours de justice au regard du *flux*, du *reflux* et même de l'*influx* (181) juris-

(174) V. Discours du juge rapporteur de la CJ-UEMOA, M. Diouf, lors de la rentrée judiciaire de la Cour sous le thème « La cour de justice de l'UEMOA et la protection des droits de l'homme dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine », Ouagadougou, 20 nov. 2019.

(175) Atangana Amougou J.-L., « Multiplication des juridictions internationales... », *op. cit.*, p. 135 et s.

(176) Dans cet ordre communautaire, le problème vient de l'exclusion par le législateur communautaire du champ de compétence de la Cour, au profit des juridictions nationales, des litiges nés de l'interprétation ou de l'application des contrats entre l'Union et toute autre partie. D'où l'autolimitation de la Cour au contentieux contractuel.

(177) Protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, art. 12 ; Conv. relative à la Cour de justice de la CEMAC, art. 17, § 1.

(178) Zankia Z., « Le justiciable et l'accès à la Cour de justice de la CEMAC », in « Le droit dans tous ses états », Actes du troisième Symposium juridique de Libreville des 23 et 24 novembre 2017, Palabres actuelles 2018, n° 8, p. 445 à 476.

(179) La formule est empruntée à Bolle S., « La Constitution en Afrique. Pour le meilleur et pour le pire », in Aïvo (J.-F.), Du Bois de Gaudusson (J.), Desouches (Ch.), Maïla (J.), (dir.), *L'amphithéâtre et le prétoire. Au service des droits de l'homme et de la démocratie*, Mélanges en l'honneur du Président Robert Dossou, Paris, L'Harmattan, 2020, 1086 p.

(180) Pouileute A., « Bilan et perspectives de l'intégration sous-régionale en Afrique », *Afrique contemporaine* 1^{er} trim. 2000, n° 133, p. 63 à 75.

(181) Ces expressions sont empruntées à Guiot F.-V., « L'intégration sans le juge ? Remarques sur la nécessité de l'intégration juridictionnelle », repris par Tchikaya B.,

prudentiel décliné. Cette évolution est d'abord celle du régionalisme africain, et d'une heureuse relation que ces cours entretiennent avec la doctrine (182). Mais les problèmes lancinants, notamment l'effectivité de la libre circulation des personnes, le contentieux des libertés communautaires (183), l'immigration, la sécurité, la lutte contre le terrorisme et les exigences environnementales sont restés des obstacles dirimants à la consolidation et la rationalisation du droit matériel et institutionnel de l'intégration (184).

En revanche, la thèse de la bonne gouvernance (185) apparaît comme un indice (186) significatif du renforcement de la démocratie communautaire. Elle est incarnée ici par la Cour de justice en tant que gardienne du processus d'intégration et transparaît au fil des décisions rendues, comme une « voix du droit » (187) pour l'émergence d'une véritable *opinio integrationis* dans les sous-régions CEMAC et UEMOA.

Dès lors, on ne pourra apprécier les « virtualités bénéfiques » (188) et même l'*effet de vogue et de mode* décliné dès l'entame de cette réflexion, que si ces juridictions traduisent à travers leurs jurisprudences l'unité d'interprétation

« La juridictionnalisation du règlement des conflits internationaux en Afrique », RDP 2006, n° 2, p. 459. p. 51. Lire aussi Dossou R., « Flux et reflux dans le nouveau constitutionnalisme africain », Revue du Conseil constitutionnel d'Algérie 2014, n° 4, p. 337 et s.

(182) La doctrine intégrationniste inspirée du modèle français s'est très tôt développée en Afrique noire francophone. V. Gnimpieba T. É., *Droit matériel et intégration sous régionale...*, *op. cit.*, p. 14 et s.

(183) Un seul arrêt, celui de la CJ-UEMOA, 20 juin 2001, Société des Ciments de Togo c/ Commission de l'UEMOA.

(184) Ondo Ossa A., « La problématique de l'intégration en Afrique subsaharienne : le cas de l'Afrique centrale », in Actes du séminaire sous-régional du 2 au 6 novembre 2004 à Libreville (Gabon) sur la sensibilisation au droit communautaire dans la zone CEMAC, Revue économique et gestion, LEA, Vol. I. n° 2, Jan.-juin, p. 24 et s.

(185) En Afrique, la gouvernance régionale et même communautaire connaît une implantation progressive, car il existe une Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007). En zone CEMAC, il existe plusieurs directives, parmi lesquelles la directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011, relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. À ceci s'ajoute le préambule du traité révisé de la CEMAC, dans lequel les États membres « [réaffirment] leur attachement au respect [...] de la bonne gouvernance ». La Convention de l'UEAC de 2009 a une section 8 intitulée « La bonne gouvernance, les droits de l'homme, le dialogue social et les questions de genre ».

(186) Debblock C., « L'indice d'intégration régionale en Afrique », in « L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspective de l'intégration africaine », Transformations, Revue Intervention économique mars 2017, p. 11.

(187) Saurugger S., Terpan F., « La Cour de justice au cœur de la gouvernance européenne », Pouvoirs 2014/2, n° 149, p. 59 à 75.

(188) Sall A., *La justice de l'intégration*, *op. cit.*, p. 77.

du droit communautaire dans chacun des ordres juridiques (189). Il est temps pour les cours de sortir de leur camisole d'autolimitation et de reconquérir leur audace (190), de mettre leur « génie » créateur au service de l'intégration et non de la politique (191) afin de limiter les effets néfastes des « décisions-compromis » (192).

Les progrès accomplis sont les gages des progrès futurs ; les cours étudiées en raison de leur jeunesse n'ont pas encore dit leur dernier mot et l'avenir reste ouvert : faisons confiance au libéralisme des juges d'intégration africains, prenons-les au sérieux. Car c'est au fil des saisines et du temps que les juges forgent leur démarche et esquissent une politique jurisprudentielle. La jurisprudence des cours de justice communautaire contribue à faire du droit communautaire africain un droit dynamique, un véritable « droit vivant » (193), susceptible de provoquer des évolutions sociales significatives.

Ces différentes propositions n'épuisent pas les problématiques de l'intégration régionale et sous-régionale africaine, mais entendent contribuer à l'enracinement par la Cour de justice d'un État de droit communautaire en Afrique et, au-delà, au renforcement de la contribution du droit régional africain à l'évolution du droit international. Les juridictions communautaires ont un rôle et même une chance de contribuer à la construction, mieux à la démocratisation de la justice d'intégration en Afrique (194).

Serge FRANÇOIS SOBZE

*Maître-assistant de droit public
Université de Douala (Cameroun)*

(189) V., sur ce point, pour des considérations similaires au niveau universel, Dupuy P.-M., « Sur le maintien ou la disparition de l'unité de l'ordre juridique international », in Ben Achour R. et Laghmani S. (dir.), *Harmonie et contradiction en droit international, Actes du Colloque de Tunis (11-13 avril 1996)*, 1996, Pedone, p. 37 et s., cité par Kamto M., *op. cit.*, p. 150.

(190) Elles n'ont aucune raison de fléchir, même si leurs arrêts les plus audacieux causent souvent des retours de flamme plus sévères. V. la décision du tribunal de la Tribunal de la CDAA condamnant la réforme foncière au Zimbabwe, qui lui avait valu sa suppression puis sa réforme profonde T. CDAA, 28 nov. 2008, Nike Campbell (Pvt) Ltd et al. vs The Republic of Zimbabwe), 2^e esp. : ILM 2009, n° 534, p. 538 et 539.

(191) Courty G., Devin G., *La construction européenne*, 2005, La Découverte, p. 66.

(192) Kamto M., Préface, Kemfouet Kengny É.-D., *Les juridictions des organisations*, *op. cit.*, p. 9.

(193) Il s'agit d'un droit qui naît, vit et s'adapte au gré des crises et des circonstances, mais ne meurt pas pour autant.

(194) Pescatore P., « Rôle et chance du droit et des juges dans la construction de l'Europe », RID comp. 1974, p. 5 à 9, spéc. p. 6.