

La suprématie des normes communautaires sur les normes nationales à l'UEMOA et à l'OHADA

Par Mouhamadou Moustapha Mbengue



Africa 21 - Note n°3, avril 2013.

Résumé

- La pérennité des organisations d'intégration dépend de leur capacité à réaliser une cohérence de leurs politiques communautaires. Pour ce faire, il leur est nécessaire de se doter d'institutions juridiques, mais surtout judiciaires fortes qui peuvent garantir l'effectivité des décisions prises par les organes exécutifs.
- L'UEMOA et l'OHADA représentent deux exemples réussis en matière d'intégration juridique en Afrique, lorsqu'on considère que la plupart des Etats de ce continent ont été plutôt réticents à céder toute ou partie de leur souveraineté, depuis l'accession à l'indépendance.
- ces deux organisations régionales ont atteint un degré exemplaire d'intégration juridique. L'article 6 de l'UEMOA et l'article 10 de l'OHADA posent clairement le principe de la supériorité des décisions des organes communautaires sur celles des Etats.



Association Africa 21 est un *think tank* basé au cœur de la Genève internationale qui entend œuvrer, par l'apport d'une base de faits, d'analyses et par la promotion du débat, à une meilleure compréhension des enjeux internationaux structurant le développement socio-économique durable de l'Afrique (notamment au regard des politiques d'intégration régionale). Il vise par ailleurs à apparaître comme une force de prospective et de proposition compte tenu des dynamiques d'avenir pour le continent.

© Association Africa 21

Site internet : www.africa21.org

Contact : info@africa21.org

Directeur de la stratégie et du développement : Julien Chambolle

Directeur des programmes : Alejandro Gómez

Relecteur : Emile Ouedraogo

Crédit photo: Marché à Banfora (Burkina Faso 2006), Marco Schmidt, wikimedia commons.

A propos de l'auteur :



Mouhamadou Moustapha Mbengue est né à Bambey, dans le centre du **Sénégal**. Il a fréquenté le Prytanée Militaire de Saint-Louis qui a beaucoup contribué à sa formation intellectuelle et humaine. Il s'est ensuite rendu en France pour poursuivre ses études à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris où il a obtenu un Bachelor, en passant par un séjour d'études aux Emirats Arabes Unis. Mouhamadou termine actuellement un master de Droit Public à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, temple du savoir dont il compte tirer le meilleur profit. Il souhaite participer activement aux transformations politiques et économiques du Sénégal, de l'Afrique, et du monde. Il rédige régulièrement des analyses pour le site internet Terangaweb.com sur la situation du Sénégal et l'état de l'Afrique.

Les positions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les vues de l'Association Africa 21.

Avant-propos

La pérennité des organisations d'intégration dépend de leur capacité à réaliser une cohérence de leurs politiques communautaires. Pour ce faire, il leur est nécessaire de se doter d'institutions juridiques, mais surtout judiciaires fortes qui peuvent garantir l'effectivité des décisions prises par les organes exécutifs. Aux Etats-Unis, le principe de la supériorité du droit international sur le droit interne a été introduit par la décision prise en 1829 par le Juge Marshall dans l'affaire Foster et Alam. En Europe, le même principe a été consacré par un arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes rendu en 1963, et connu sous le nom de Van Good en Loos. En Afrique, la plupart des organisations d'intégration prévoient, dans leur texte fondateur ou à l'intérieur de leur système juridique, la suprématie des normes communautaires sur les normes nationales. Ainsi, l'article 6 du Traité de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) et l'article 10 du Traité de l'OHADA (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des affaires) affirment la primauté des décisions des organes des organisations respectives sur celles des Etats membres.

De plus, le contenu de ces dispositions a été rappelé avec force dans certaines décisions des organes judiciaires de chaque organisation. C'est pourquoi l'on peut considérer que la question de la suprématie des normes communautaires sur les normes nationales a été résolue au sein de l'UEMOA et de l'OHADA. En effet, ces organisations régionales ont réalisé, chacune, un système juridique et judiciaire solide. L'intérêt de l'étude d'une telle question découle du besoin réel de renforcer l'intégration juridique au sein des organisations régionales africaines. A cet égard, l'étude de l'effectivité du principe de primauté des normes communautaires sur les normes nationales au sein des organisations d'intégration africaines peut s'effectuer à travers l'UEMOA (I) et à travers l'OHADA (II).

I- La primauté des normes communautaires au sein de l'UEMOA

La primauté des normes communautaires est rendue possible par l'adoption de textes juridiques supranationaux qui déclarent la suprématie des décisions des organes communautaires sur celles des Etats membres, dans son principe (1) comme dans son application (2).

L'affirmation du principe

Le principe de la suprématie des décisions des organes de l'UEMOA sur celles des Etats membres est posé par l'article 6 du Traité constitutif de l'Union. Il est libellé comme suit :

« Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure ».

Cet article demeure un exemple illustratif de la volonté des organisations d'intégration d'affirmer leur suprématie sur les Etats membres. Cela implique que les décisions prises par les organes exécutifs de l'Union, à savoir la Conférence des présidents, le Conseil des ministres, la Commission, la Cour de Justice, la Cour des Comptes, ainsi que l'ensemble des institutions spécialisées priment sur toute législation nationale. A titre de rappel, certaines normes revêtent une simple valeur consultative, à l'exemple des recommandations et avis. Selon l'article 43 du même Traité, ces derniers « n'ont pas de force exécutoire ». Il s'en suit que l'article 6 est édulcoré par l'article 43, puisque certaines décisions des instances de l'Union peuvent ne pas s'appliquer de manière inconditionnelle aux Etats membres. De ce fait, les autres normes telles que les règlements, les directives, et les décisions ont un caractère plus obligatoire. Elles doivent cependant respecter certaines « règles et procédures » prévues par le Traité de l'Union au sens de l'article 6. Dans ce cas, elles deviennent alors supranationales.

L'application du principe

Cette primauté des décisions des organes de l'UEMOA sur celles des Etats membres a été réaffirmée par un avis de la Cour de Justice de l'Union, rendu le 18 mars 2003, et relatif à la création d'une Cour des Comptes au Mali. Il rappelle ce qui suit :

« La primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales, administratives,

législatives, juridictionnelles, et même constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux ».

L'avis a été rendu en réponse à une sollicitation du Ministre de l'Economie et des Finances de la République du Mali, suite au rejet par référendum de la création d'une Cour des Comptes dans cet Etat en 2002. Ce référendum a été organisé pour intégrer dans le système juridique malien les dispositions de l'article 68 du Traité de l'UEMOA enjoignant d' « instituer une Cour des Comptes nationale » dans chaque Etat membre, afin de garantir la transparence et la fiabilité des finances publiques étatiques dans l'ensemble de l'Union. Les dispositions de cet article ont été rappelées par la directive n°02/200/CM/UEMOA du 29 juin 2000 selon laquelle les Etats membres devaient « créer des Cours des comptes autonomes au plus tard le 31 décembre 2002 ». Selon les autorités maliennes, ces décisions de l'UEMOA étaient incompatibles avec la Constitution malienne, qui crée, en son article 83, une Cour Suprême comprenant, entre autres, une Section des Comptes.

Cependant, la Cour de Justice de l'UEMOA a estimé que tel n'était pas le cas. Selon la Cour, « toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées », revêtent un caractère obligatoire à l'encontre de toutes dispositions nationales qui se révéleraient contraires à elles. Même lorsque ces dernières seraient constitutionnelles, elles sont soumises à la force exécutoire des décisions des organes de l'Union. Cette applicabilité directe des décisions de l'Union doit respecter les procédures prévues à l'article 10 du Traité étudié ci-dessus.

Ainsi, l'avis du 18 mars 2003 est venu réaffirmer la primauté inconditionnelle des normes communautaires sur les normes nationales dans l'UEMOA. Les décisions des organes de l'Union s'imposent donc impérativement et sans besoin de transposition quelconque dans l'ordre juridique interne des Etats membres. A l'image de l'UEMOA, l'OHADA prévoit aussi un tel principe.

II- La suprématie des normes communautaires à l'OHADA

La supériorité des dispositions des actes uniformes par rapport au droit interne des Etats membres de l'OHADA a été également consacrée dans son principe (1) comme dans son application (2).

L'affirmation du principe

Le principe de la supériorité des normes communautaires sur les normes nationales a été posé par l'article 10 du Traité instituant l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires :

« Les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les Etats Parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure».

De même que l'article 6 du Traité de l'UEMOA précédemment étudié, cette disposition instaure une applicabilité immédiate et inconditionnelle des décisions de l'OHADA dans l'ensemble de ses Etats membres. Ainsi, contrairement à l'UEMOA qui prévoit certaines procédures régulières d'application des décisions de ses organes, l'OHADA n'envisage aucune forme d'intégration de ses actes uniformes dans le système juridique des Etats membres.

Lesdits actes revêtent donc un caractère obligatoire dès leur adoption par les Etats membres. Ils ne souffrent d'aucune contradiction avec le droit interne de ces Etats. En effet, ils sont « directement applicables », c'est-à-dire qu'ils n'ont besoin d'aucune mesure de transposition dans l'ordre juridique interne des Etats membres. Ils sont de ce fait applicables « nonobstant toute disposition contraire de droit interne », c'est-à-dire qu'ils n'ont besoin ni d'interprétation ni d'avis. Cette suprématie est donc générale, immédiate, et impérative. De plus, elle s'impose à toute disposition juridique des Etats membres « antérieure ou postérieure ». C'est dire que ces dispositions internes doivent s'effacer automatiquement après l'adoption de dispositions contradictoires par l'OHADA. Il ressort de la compétence des cours et tribunaux des Etats, d'appliquer immédiatement le contenu des actes uniformes de l'organisation ou, dans l'existence d'un doute, d'en référer à la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage à travers un recours préjudiciel.

L'application du principe

A l'image de l'article 6 du Traité de l'UEMOA, l'article 10 du Traité de l'OHADA a fait l'objet d'un avis de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage, organe judiciaire suprême de cette organisation. Suite à une requête formulée par le Ministre de la Justice, Garde des Sceaux de la République de Côte d'Ivoire en octobre 2000, la CCJA a rendu un avis le 30 avril 2001 interprétant les dispositions de l'article 10 de manière impérative et inconditionnelle. Ainsi, cet avis rappelle « l'application directe et obligatoire dans les Etats Parties des Actes Uniformes ». Plus péremptoirement, il affirme ce qui suit :

« En vertu du principe de supranationalité qu'il consacre, l'article 10 du Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique qui prévoit l'application directe et

obligatoire des Actes Uniformes dans les Etats Parties nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure, contient bien une règle relative à l'abrogation du droit interne par les Actes Uniformes ».

Cette affirmation est venue en réponse à question du Ministre de la Justice de la Côte d'Ivoire concernant l'existence d'une supranationalité, c'est-à-dire l'application inconditionnelle des Actes Uniformes au sein des Etats membres. L'avis précise également que « les dispositions contraires s'entendent de tout texte législatif ou réglementaire contredisant dans la forme, le fond et/ou l'esprit les dispositions d'un Acte Uniforme ». Cette application est aussi valable pour les particuliers.

Cet avis de la CCJA achève de démontrer l'existence d'une réelle suprématie des normes communautaires sur les normes nationales dans l'OHADA, comme cela existe dans l'UEMOA. Cependant, ces deux organisations font figure d'exceptions parmi les organisations d'intégration africaines en ce qui concerne la suprématie des normes communautaires sur les normes nationales. En effet, ce principe n'est pas présent de manière égale dans d'autres organisations régionales.

Pour conclure

En somme, la suprématie des normes communautaires sur les normes nationales est effective à l'UEMOA comme à l'OHADA. De ce fait, ces deux organisations régionales ont atteint un degré exemplaire d'intégration juridique. L'article 6 de l'UEMOA et l'article 10 de l'OHADA posent clairement le principe de la supériorité des décisions des organes communautaires sur celles des Etats. Cette supériorité a été fortement rappelée, pour chaque organisation, par un avis de son organe judiciaire suprême. Ainsi, le principe de la suprématie des normes communautaires à l'UEMOA et à l'OHADA est un acquis à préserver et à consolider, afin de permettre aux organisations régionales africaines d'étendre la plénitude de leurs décisions dans les systèmes juridiques nationaux.

L'UEMOA et l'OHADA représentent de ce fait deux exemples réussis en matière d'intégration juridique en Afrique, lorsqu'on considère que la plupart des Etats de ce continent ont été plutôt réticents à céder toute ou partie de leur souveraineté, depuis l'accession à l'indépendance.

Cependant, il subsiste une question d'ordre hiérarchique entre les normes des différentes organisations régionales. En effet, dans le cas de l'existence de deux dispositions contradictoires entre une organisation et une autre auxquelles appartiendrait un Etat en même temps, il existerait un conflit de lois entre des normes transnationales. La question qui demeure est de savoir comment résoudre un tel conflit, où deux organisations comme l'UEMOA et l'OHADA prendraient chacune en

son sein deux dispositions contradictoires et applicables à un même Etat qui serait signataire des traités des deux organisations. Cette contradiction s'accroîtrait dans le cadre d'institutions plus englobantes telles que l'Union Africaine ou la CEDEAO, dans lesquelles plusieurs Etats peuvent être membres de manière simultanée. Ces conflits seraient d'autant plus accentués qu'il existe un Parlement dans chacune de ces deux dernières organisations. La suprématie de leurs normes arrivera donc vraisemblablement, à un moment ou à un autre, à l'ordre du jour car les enchevêtrements entre ces différentes organisations sont nombreux.

SOURCES

Documents officiels

- Traité relatif à l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (traité constitutif de l'OHADA) Port-Louis, 17/10/1993: (<http://www.ohada.com/traite.html>)
- Traité modifié de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), 29/01/2003: (<http://www.uemoa.int/Documents/TraitReviserUEMOA.pdf>)
- Traité de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA), Ouagadougou, 20/01/2007: (<http://www.bceao.int/IMG/pdf/TraiteUMOA2010.pdf>)

Documents secondaires

- Ohadalegis : Avis de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage en ligne: (<http://www.ohadalegis.com/ccjaavis0012001.htm>)
- Communication de la Cour de Justice de l'UEMOA : Yves D. Yehouessi, juin 2005: (<http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/25bis.pdf>)
- Dieynaba Sakho: Les droits communautaires des procédures collectives dans l'espace OHADA. Mémoire
Online: (http://www.memoireonline.com/08/10/3806/m_Les-droits-communautaires-des-procedures-collectives-dans-lespace-OHADA11.html)
- Samba Diouf : L'intégration juridique en Afrique : L'exemple de l'UEMOA et de la CEDEAO, Mémoire Online: (http://www.memoireonline.com/05/07/466/m_integrer-juridique-afrique-uemoa-ohada7.html)