

“ Environnement juridique et institutionnel des affaires en Afrique : cas la Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’ouest (CEDEAO) ”

Emmanuel Kagisye

► **To cite this version:**

Emmanuel Kagisye. “ Environnement juridique et institutionnel des affaires en Afrique : cas la Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’ouest (CEDEAO) ”. 2017. <hal-01496565>

HAL Id: hal-01496565

<https://hal-auf.archives-ouvertes.fr/hal-01496565>

Submitted on 27 Mar 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« Environnement juridique et institutionnel des affaires en Afrique : cas la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) » *

1. Le projet de création d'une communauté de l'Afrique de l'ouest remonte à 1964, date à laquelle le Président libérien, W. TUTBMA¹, en a lancé l'idée. Finalement, la CEDEAO fut créée par le Traité de Lagos du 28 mai 1975². Aujourd'hui, cette Communauté est identifiée comme un des piliers régionaux ayant signé le Protocole de relations entre la Communauté économique africaine (CEA) et les communautés économiques régionales (CER) en février 1998³. De même, sans pour autant être la plus ancienne, la CEDEAO apparaît comme l'Organisation régionale la plus importante puisqu'elle couvre toute la région ouest-africaine en « *transcendant les clivages linguistiques, les divergences idéologiques et les héritages coloniaux des Etats qui se partagent l'aire géographique ouest-africaine* »⁴.

Il convient de présenter sa mission et ses principes fondamentaux (§1), son fonctionnement institutionnel (§2) ainsi que son système juridique et judiciaire (§3).

§1. Missions et principes fondamentaux de la CEDEAO

2. La CEDEAO vise à intégrer les Etats de l'Afrique de l'ouest dans une communauté politique et économique unifiée⁵. Le Traité de Lagos tel que modifié constitue le texte

*Par Dr. Emmanuel KAGISYE, Consultant-associé (Percussimo) et Professeur d'universités.

¹ De son vrai nom William Vacanarat Shadrach TUBMAN. Né en 1895, il fut président du Liberia de 1944 à 1971.

² Seize pays d'Afrique de l'ouest ont signé le Traité instituant la Communauté Économique des États d'Afrique de l'ouest du 28 mai 1975. Après le retrait de la Mauritanie en 2000, la CEDEAO comprend les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée Conakry, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sierra Léone, Sénégal et Togo. Les protocoles établissant la CEDEAO ont été signés à Lomé (Togo) le 5 nov. 1976. Le Traité de Lagos a été revu pour accélérer l'intégration économique et pour augmenter la coopération politique en juil. 1993.

³ Cf. nos développements *infra*, n° 479 et s.

⁴ K. BOUTORA-TAKPA, *Etudes comparatives des organisations internationales économiques en Afrique de l'ouest : le cas de la CEAO et de la CEDEAO*, Thèse, Université des sciences sociales de Toulouse, 1992, p.14.

⁵ Sur les attentes des pays v. L. N'GALADJO BAMBA, J.O. IGUE et S. KALILOU, *Sortir du sous-développement : quelles nouvelles pistes pour l'Afrique de l'ouest ? Aspects historiques, institutions et intégration*, Symposium de la CEDEAO sur le développement, T. 1, L'harmattan, Paris 2012.

fondamental qui crée la Communauté en lui confiant une mission accomplie à travers ses domaines d'intervention (A), tout en respectant certains principes fondamentaux (B).

A. Mission et domaines d'intervention de la CEDEAO

3. Depuis sa création en 1975, la CEDEAO a connu des difficultés qui l'ont empêchée d'atteindre les objectifs fixés par le Traité de Lagos. C'est ainsi que certaines initiatives visant à redynamiser le processus d'intégration régionale ont été prises depuis le début des années 1990. En 1991, le Sommet des Chefs d'État de la CEDEAO a reconnu la nécessité de procéder à la révision du Traité de 1975. Le sommet a dès lors créé un comité d'éminentes personnalités chargé d'étudier la plupart des facteurs à l'origine de l'échec et de faire des recommandations appropriées pour réviser les dispositions du Traité. Le Comité a épinglé entre autres les problèmes d'ordre institutionnel, d'intégration économique, de coopération politique, de paix et de sécurité au niveau régional et de financement des efforts d'intégration régionale⁶. Ces différentes questions ont conduit à l'amendement du Traité de Lagos en 1993.

4. Aux termes du Traité révisé, la CEDEAO s'est fixée comme but de réaliser l'intégration régionale entre les pays de l'Afrique de l'ouest, en priorité sur le plan économique, mais également dans tous les domaines de la vie sociale, afin de parvenir à un développement intégral, pour le bien-être des populations. Dans ce sens, le paragraphe 1^{er} de l'article 3 du Traité révisé, consacré aux buts et objectifs de l'Organisation, dispose que « *la Communauté vise à promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une union économique de l'Afrique de l'ouest en vue d'élever le niveau de vie des peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les États membres et contribuer au progrès et au développement du continent africain* ».

⁶ Sur les progrès obtenus ultérieurement, v. A. SALL, *Les mutations de l'intégration des Etats en Afrique de l'ouest : une approche institutionnelle*, L'Harmattan, Paris, 2006, 189 p.

5. Afin d'atteindre les buts annoncés ci-dessus, le paragraphe suivant de la même disposition précise les domaines sur lesquels portera l'action de Communauté⁷. D'une façon synthétique, on peut regrouper tous ces objectifs autour de deux axes à savoir : la mise en place d'un marché commun en tant qu' « *objectif fondamental* »⁸, et ensuite, la mise en place d'une union économique et monétaire en tant qu' « *objectif ultime* »⁹. Toutes les interventions de la Communauté et des Etats se réalisent bien entendu dans le respect des principes inscrits dans le Traité révisé.

B. Principes fondamentaux de la CEDEAO

6. Le mandat initial de la CEDEAO visait la promotion de la coopération et de l'intégration dans les domaines économique, social et culturel afin d'aboutir à une union économique et monétaire. Tout cela en vue de l'amélioration des conditions de vie de ses peuples, des relations interétatiques ainsi que la stabilité économique. Ce mandat fut révisé en 1993 afin d'accélérer le processus d'intégration économique et de renforcer la coopération politique. A l'occasion de cette révision, les Etats membres ont affirmé et déclaré solennellement leur adhésion aux principes fondamentaux suivants¹⁰ : égalité et interdépendance des Etats membres, solidarité et autosuffisance collectives, coopération inter-Etats, harmonisation des politiques et intégration des programmes, non-agression entre les Etats membres, maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionale par la promotion et le renforcement des relations de bon voisinage, règlement pacifique des différends entre les Etats membres, coopération active entre pays voisins et promotion d'un environnement pacifique comme préalable au développement économique ; respect, promotion des droits de l'homme et des peuples, transparence, justice économique et

⁷La liste de ces actions est trop longue pour être reproduite ici. Pour le contenu, v. l'art.3§2 du Traité révisé CEDEAO.

⁸L.M., IBRIGA, D. COULIBARY et D. SANOU, *Droit communautaire ouest-africain*, Imprimeries presses africaines, Ouagadougou, 2008, p.49.

⁹*Ibidem*

¹⁰ Ces principes se traduisent en pratique par des interventions de la Communauté. A titre d'exemple, il y a lieu de citer le Protocole de non-agression de la CEDEAO de 1978, le Protocole relatif au mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits, la paix et la sécurité, le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits, la paix et la sécurité.

sociale et participation populaire au développement, reconnaissance et respect des règles et principes juridiques de la communauté, promotion et consolidation d'un système démocratique de gouvernement dans chaque Etat membre, répartition juste et équitable des coûts et avantages de la coopération et de l'intégration économique.

7. Ces principes s'accompagnent d'un engagement de chaque Etat à créer les conditions favorables à la réalisation des objectifs de la Communauté, à prendre toutes mesures appropriées et à honorer les obligations prises dans le cadre du Traité. Mais quels que soient les objectifs et les principes de la Communauté, leur mise en œuvre dépend de l'existence d'une structure institutionnelle dotée d'une organisation efficiente et des moyens appropriés pour leur réalisation.

§2. Le fonctionnement institutionnel de la CEDEAO

8. Le régime institutionnel d'une organisation régionale ou internationale est révélateur du schéma d'intégration qu'elle entend mettre en œuvre. A cet effet, la Communauté a mis sur pied un ensemble d'organes composé par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement (A), le Conseil des Ministres (B), le Parlement CEDEAO (C), la Commission (D). À ces organes de décision ou d'exécution, il faut ajouter les institutions et les comités techniques spécialisés (E)¹¹.

A. La Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement

9. Aux termes du Traité révisé, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement est l'organe suprême de la Communauté. Elle est composée des Chefs d'État et/ou de

¹¹ L'art. 6 du Traité révisé cite également les organes de contrôle. Pour une meilleure présentation, ces organes feront l'objet de développements *infra*, n° 201 et s. Cette disposition prévoit également la mise en place d'un conseil économique et social de la CEDEAO. Cette institution n'a toujours pas été créée.

Gouvernement des États membres¹². La Conférence a la responsabilité de donner les principes directeurs et contrôler le fonctionnement de la Communauté ainsi que de prendre toutes les mesures afin de garantir le développement progressif et la réalisation des objectifs¹³. Selon l'article 8 alinéa 3 du Protocole additionnel portant amendement du Traité révisé¹⁴, la présidence de la Conférence est assurée selon un système de rotation annuel qui tient compte de l'ordre alphabétique des Etats membres¹⁵. Elle se réunit en session ordinaire au moins deux fois par an ou en session extraordinaire sur l'initiative de son président ou à la demande d'un Etat membre, sous réserve de l'approbation de cette demande par la majorité simple des Etats membres.

10. En dehors du pouvoir de nomination du Président de la Commission et des commissaires aux comptes, les fonctions dévolues à la Conférence peuvent être envisagées sous trois aspects :

- *une fonction d'impulsion et d'orientation* : il lui revient en effet de définir la politique générale et les principales orientations de la Communauté et de donner les directives ;
- *Une fonction de contrôle* : la Conférence assure le contrôle du fonctionnement des institutions de la Communauté ainsi que la mise en œuvre des objectifs de la Communauté ;
- *Une fonction normative* : la Conférence n'est plus dotée de pouvoir exorbitant dans ce domaine. Ainsi, outre l'édiction du droit primaire de la CEDEAO, elle prend des actes additionnels qui complètent le Traité.

B. Le Conseil des Ministres

¹²Les Etats peuvent cumulativement ou alternativement se faire représenter par les Chefs d'Etat ou par les Chefs de Gouvernement.

¹³ Art. 7 § 2 du Traité révisé de la CEDEAO.

¹⁴ Protocole A/SP. 1/06/06 portant amendement du Traité révisé.

¹⁵Le Protocole A/SP. 1/06/06 a introduit une donnée importante dans le cadre de la bonne gouvernance. Ainsi, un Etat qui aspire à la présidence perd automatiquement cette qualité lorsqu'un coup d'Etat y survient ou que le pouvoir y est pris par un moyen inconstitutionnel.

11. Le Conseil des Ministres est le deuxième organe de la CEDEAO. A ce titre, le Conseil entretient avec la Conférence des rapports hiérarchiques et joue auprès d'elle un rôle d'assistance. C'est un organe d'animation et de suggestion chargé d'assurer le fonctionnement et le développement de la Communauté. Intermédiaire et courroie de transmission entre les organes proprement techniques et l'instance suprême, le Conseil doit éclairer la Conférence à laquelle il est soumis. Créé par l'article 10 du Traité révisé, le Conseil des Ministres est composé, par pays membre, du Ministre chargé des affaires de la CEDEAO, du Ministre chargé des finances et le cas échéant de tout autre ministre¹⁶. Le Conseil des Ministres est présidé par le Ministre des affaires étrangères, ou par le Ministre chargé des finances du pays assurant la présidence de la Conférence¹⁷. Le Conseil des Ministres se réunit en session ordinaire deux fois par an, une des sessions précédant immédiatement celle de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Il peut également se réunir en session extraordinaire sur convocation de son Président ou à la demande d'un Etat membre.

12. A titre de responsable du fonctionnement et du développement de la Communauté, le Conseil des Ministres assume des fonctions qui peuvent être regroupées en quatre fonctions essentielles :

- *un pouvoir de nomination* des fonctionnaires de la Communauté¹⁸ ;
- *un pouvoir d'autorisation* : le Conseil des Ministres autorise les programmes de travail, approuve les budgets et l'organigramme de la Commission et des autres institutions de la Communauté ;
- *un pouvoir d'initiative* : le pouvoir constitutif revenant à la Conférence, le Conseil peut formuler des recommandations à la Conférence sur les questions visant à la réalisation des objectifs de la Communauté ;

¹⁶Art. 10§2 nouveau. Il s'agit dans la pratique du Ministre des affaires étrangères, de celui de l'économie et des finances des Etats membres secondés de tout autre ministre dont le portefeuille dépend des questions inscrites à l'ordre du jour du Conseil.

¹⁷Il y a donc coïncidence entre la présidence de la Conférence et celle du Conseil.

¹⁸A l'exception du Président de la Commission qui est nommé par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

- enfin *un pouvoir normatif* : le Conseil édicte des règlements, des directives, prend des décisions ou formule des recommandations et avis.

C. Le Parlement de la CEDEAO

13. Le Parlement de la CEDEAO a été créé par le Protocole A/P.2/8/94 du 6 août 1994¹⁹ conformément à l'article 13 du Traité révisé. Le Parlement de la CEDEAO est conçu pour être « *une assemblée des populations de la Communauté* »²⁰. Ses membres, dénommés « *députés* », siègent au nom des populations de la Communauté. Ils n'ont donc pas de mandat impératif. Le Parlement de la Communauté comprend cent vingt sièges, chaque Etat disposant d'un minimum de cinq sièges, soit un total de quatre-vingt sièges. Les quarante autres étant repartis proportionnellement à la démographie des Etats membres. Cette répartition peut être revue par la Conférence sur sa propre initiative ou sur proposition du Parlement.

14. Contrairement aux parlements nationaux, les compétences du parlement de la CEDEAO sont d'essence consultative. Il exerce cette fonction soit sur propre initiative, soit sur demande des organes de la Communauté. Le Parlement de la Communauté peut se saisir en effet de toute question intéressant la Communauté en matière de respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales et faire des recommandations aux instances et aux organes de la Communauté. De même, le Parlement de la Communauté peut être saisi par les institutions de la CEDEAO pour émettre des avis sur des questions intéressant la Communauté notamment en matière de politiques sectorielles, sociales, des droits de l'Homme et la révision du Traité.

¹⁹ Ce protocole entré en vigueur le 14 mars 2002 a été modifié par le Protocole additionnel A/SP.3/06/06 portant amendement du Protocole A/P.2/8/94 relatif au Parlement de la Communauté (*J.O.* de la CEDEAO, vol. 27). Les principales modifications portent sur les points suivants : la réduction du mandat du Président du parlement et de la durée de la législature de 5 à 4 ans, la non résidence du Président du Parlement au siège de l'institution pendant la durée de la période transitoire qui couvrira la présente législature, la réduction du nombre de commissions de 13 à 10 pour le rendre conforme au nombre de commissions techniques de la Commission de la CEDEAO, la réduction du nombre des membres du Bureau de 16 dans la première législature à 5 membres dans la présente, la suppression du poste de questeur pendant la période transitoire, la restructuration des organes du parlement avec la création de la Conférence des Bureaux des commissions en remplacement de la Conférence des présidents dans la première législature.

²⁰L.M., IBRIGA, D. COULIBARY et D. SANOU, *Droit communautaire ouest africain, op.cit.*, p.75.

15. Le Parlement de la CEDEAO siège au moins deux fois par an en session ordinaire. Les sessions sont convoquées par le bureau et dure trois mois au maximum. Le Parlement peut également se réunir pour examiner une question spécifique sur l'initiative du Président de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement ou à la demande de la majorité absolue des députés.

D. La Commission de la CEDEAO

16. La Commission de la CEDEAO est l'organe successeur du Secrétariat exécutif. Elle a été instituée par le Protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du Traité révisé de la CEDEAO²¹, et constitue un organe permanent chargé de la défense des intérêts de la Communauté. Aux termes de l'article 17 du Traité amendé, la Commission est composée de neuf membres dont un Président nommé par la Conférence, un vice-président et sept autres commissaires nommés par le Conseil des Ministres.

17. Le Protocole additionnel A/SP.1/06/06 investit la Commission de fonctions plus concrètes et plus larges que celle accordées au Secrétariat exécutif « *défunt* »²². En effet, l'article 18 nouveau, en ses paragraphes 4,5 et 6, confère à la Commission de la CEDEAO un pouvoir d'initiative d'une part, et des fonctions d'exécution, de contrôle et de défense des intérêts de la Communauté d'autre part. Ainsi, la Commission fait à la Conférence et au Conseil des Ministres toutes les recommandations qu'elle juge utiles à la promotion et au développement de la Communauté. La Commission fait également à la Conférence et au Conseil des propositions leur permettant de se prononcer sur les grandes orientations des politiques des Etats membres et de la Communauté. Dans l'exercice de son pouvoir d'exécution, la Commission peut adopter des règlements d'exécution des actes édictés par le Conseil des Ministres. A l'égard des tiers, la Commission exerce une

²¹ Protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du Traité révisé de la CEDEAO (*J.O.* de la CEDEAO juin 2006).

²² L.M., IBRIGA, D. COULIBARY et D.SANOU, *Droit communautaire ouest africain, op.cit.*, p.71.

fonction de représentation internationale. A ce titre, le Président de la Commission peut conclure des accords de coopération avec d'autres communautés régionales, avec des pays tiers ou tout autre organisme international. Enfin, le Président de la Commission peut saisir la Cour de justice de la Communauté pour faire constater les manquements des Etats à leurs obligations communautaires²³.

E. Les institutions et comités techniques spécialisés

18. Il s'agit des institutions spécialisées et autonomes de la Communauté, chargées des questions économiques et monétaires liées au processus d'intégration d'une part (I) et des organes inter-gouvernementaux, dénommés commissions techniques spécialisées d'autre part (II).

I. Les institutions spécialisées

19. En vue de la réalisation des objectifs fixés par le Traité, la CEDEAO a créé de nombreuses institutions ou agences spécialisées, conformément à l'article 6 du Traité révisé²⁴. Nous retiendrons ici celles qui sont instituées par les textes de droit primaire à savoir la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (a) et l'Agence monétaire de l'Afrique de l'ouest (b).

a) La Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO

20. Tout en accordant beaucoup d'attention aux mesures destinées à éviter les distorsions concurrentielles et à favoriser les conditions d'un marché uniforme, le Traité CEDEAO

²³V. l'article 10 du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 portant amendement du Protocole A/P/17/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté. Dans sa formulation, cette disposition accorde le pouvoir de saisine au Secrétaire Exécutif. Etant donné que cette fonction a été remplacée par celle du Président de la Commission, le pouvoir de saisine lui revient de droit.

²⁴Il s'agit de l'Organisation ouest africaine pour la santé (OOAS), de l'institut monétaire de l'Afrique de l'ouest (IMAO), du centre de développement de la jeunesse et sports de la CEDEAO (CDJSC), du Centre de la CEDEAO pour le développement du genre (CCDG), de l'Unité de coordination des ressources en eau (UCRE), de la Carte brune CEDEAO et du système d'échange d'énergie ouest- africain (EEEOA).

donne également un certain poids à « *la nécessité de favoriser une répartition juste et équitable des bénéfices de la coopération et d'éliminer les disparités entre les niveaux de développement des Etats membres* »²⁵. C'est dans cette perspective qu'a été créé le Fonds de coopération, de compensation et de développement²⁶. Les objectifs de ce Fonds étaient à l'origine de financer des projets des Etats membres, d'indemniser les Etats membres ayant subi des pertes par la suite d'implantation d'entreprises communes et de fournir des compensations ou autres formes d'assistance aux Etats membres ayant subi des pertes en raison de la libéralisation des échanges à l'intérieur de la Communauté²⁷.

Afin de renforcer les ressources financières du Fonds à travers l'ouverture de son capital aux partenaires non-régionaux, la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement, en sa vingtième session tenue les 9 et 10 décembre 1999, a décidé la transformation du Fonds de la CEDEAO en une société holding régionale dénommée Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC). La Banque possède deux filiales spécialisées à savoir le Fonds régional de développement de la CEDEAO (FRDC) et la Banque régionale d'investissement de la CEDEAO (BRIC).

b) L'Agence monétaire de l'Afrique de l'ouest (AMAO)

21. L'Agence monétaire de l'Afrique de l'ouest a été créée par le Protocole A/P.1/7/93 du 24 juillet 1993²⁸ en remplacement de la Chambre de compensation de l'Afrique de l'ouest (CCAO)²⁹. Outre les missions traditionnelles de la CCAO, l'AMAO est chargée de la mise en œuvre du programme d'intégration monétaire qui doit aboutir à la création

²⁵ K. BOUTARA-TAPKA, *op.cit.*, p., 183.

²⁶ Art. 21 du Traité révisé de la CEDEAO tel qu'amendé par l'Acte additionnel A/SA. 9/01/07 du 19 janv. 2007.

²⁷ V. art. 52 du Traité de Lagos (originaire), complété par le Protocole de Lomé du 5 nov. 1976 relatif au Fonds, annexé au Traité de Lagos.

²⁸ Protocole A/P .1/7/93 relatif à l'Agence monétaire de l'Afrique de l'ouest (AMAO) signé à Cotonou le 24 juil. 1993 (*J.O. de CEDEAO* vol.25.p.3).

²⁹ La CCAO avait été créée par l'Accord de Lagos du 14 mars 1975. La CCAO regroupait l'ensemble des pays membres de la région et constituait un système centralisé de compensation dans lequel les transactions facturées dans la monnaie locale du pays d'origine sont exprimées en Unités de comptes de l'Afrique de l'ouest (UCAO) pour les entrées de débit et de crédit de chaque banque centrale.

d'une monnaie unique en Afrique de l'ouest. Pendant la période transitoire, l'AMAO doit poursuivre les objectifs suivant :

- «- *promouvoir l'utilisation des monnaies nationales des Etats membres dans le cadre du commerce régional et d'autres transactions ;*
- *réaliser des économies dans l'utilisation des réserves extérieures des Etats membres ;*
- *aider les Etats membres à harmoniser et coordonner leurs politiques monétaires et fiscales ainsi que leur programme d'ajustement structurel;*
- *encourager l'application par les Etats membres des politiques macro-économiques, permettant d'avoir des taux de change et des taux d'intérêt déterminés par le marché dans le cadre du commerce-intra-régional».*

II. Les commissions techniques spécialisées

22. Les commissions techniques constituent le « *pivot du système ouest-africain d'intégration économique et de développement* »³⁰. Ces commissions assurent en effet, en tant qu'experts, la préparation des travaux des autres organes de la Communauté. L'article 22 prévoit la création de huit commissions techniques dans différents domaines à savoir : alimentation et agriculture ; industrie, science et technologie et énergie ; environnement et ressources naturelles ; transport, communications et tourisme ; commerce, douanes, impositions, statistiques, monnaie et paiements ; affaires politiques, juridiques et légales, sécurité régionale et immigration ; ressources humaines, information, affaires sociales et culturelles; administration et finances. La Conférence peut, si elle le juge nécessaire, restructurer les commissions existantes ou en créer de nouvelles. Chaque commission peut, si elle le juge nécessaire, créer pour l'aider dans l'accomplissement de ses fonctions, des sous-commissions dont elle détermine la composition.

³⁰ M.NAHM-TCHOUGLI, *Les difficultés des intégrations économiques régionales entre pays en développement : le cas de la CEDEAO, aspects juridiques et institutionnels*, Thèse, Université de Lille II, 1994, p. 113.

De ce qui précède, il est évident que la CEDEAO s'est dotée d'un arsenal institutionnel à même de lui permettre d'atteindre les objectifs fixés par le Traité de Lagos tel que révisé à Abuja. Le même Traité renforce les moyens d'actions des institutions par la mise en place d'un système juridique et judiciaire communautaire.

§3. Le système juridique et judiciaire de la CEDEAO

23. Le Traité instituant la Communauté économique des Etats de l'Afrique occidentale a mis en place un ordre juridique propre (A), et organise un système judiciaire pour contrôler l'application du droit communautaire (B).

A. Système juridique de la CEDEAO

24. Depuis l'adoption du Protocole A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du Traité révisé, la CEDEAO a révisé la nouvelle nomenclature des actes de la Communauté modifiant ainsi les sources et le régime des instruments communautaires. Nous présenterons ici les sources du droit de la Communauté (I) ainsi que les caractéristiques du droit communautaire (II).

I. Les sources du droit de la CEDEAO

25. Dans toute étude d'un ordre juridique communautaire, il est devenu classique de distinguer parmi les sources de droit communautaire, le droit primaire (a) et le droit dérivé (b). Le système juridique de la Communauté économique des Etats de l'Afrique occidentale ne fait pas exception à cette pratique.

a) Le droit primaire de la CEDEAO

26. Le droit primaire de la CEDEAO est constitué par le Traité révisé de 1993, tel qu'amendé en 2006 ainsi que des différents protocoles conclus depuis la création de la Communauté. A cet effet, l'article 92 du Traité révisé abroge expressément le Traité

constitutif de 1975 dès son entrée en vigueur et reprend à son compte toutes les conventions, protocoles, décisions et résolutions adoptés depuis 1975. Le nouveau Traité étant entré en vigueur le 23 août 1995, il faut considérer que le Traité de 1975 est abrogé dans toutes ses dispositions. Droit de nature conventionnelle, le Traité CEDEAO et les protocoles sont soumis aux procédures classiques d'élaboration des traités³¹.

Le Traité constitutif de la Communauté détermine les compétences et les pouvoirs des différentes institutions mises en place ainsi que la nature des actes juridiques qui seront pris au sein de la Communauté. A cet effet, l'article 6 paragraphe 2 précise que « *les institutions de la Communauté exercent leurs fonctions et agissent dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par le présent Traité et les protocoles y afférents* »³². La Conférence est par ailleurs habilitée à saisir la Cour de justice de la Communauté au cas où une institution de la Communauté outrepasserait ses compétences ou excèderait les pouvoirs que lui confère le Traité³³. La Cour de justice de la Communauté exerce ainsi le contrôle de la conventionalité des actes communautaires.

27. Outre le Traité révisé de 1993, le droit primaire de la CEDEAO est constitué par les multiples protocoles additionnels adoptés par la Conférence. D'aucuns pourraient s'étonner de l'abondance des protocoles additionnels et même se poser la question de cette préférence du droit primaire pour la mise en application du Traité. Certains auteurs³⁴ trouvent que les Etats membres de la Communauté sont réticents à prendre des actes contraignants et préfèrent des protocoles qui ne les lieront qu'après ratification ou qu'ils ne seront liés que quand ils le souhaitent. Ces auteurs vont jusqu'à affirmer que compte tenu des résultats peu encourageants de cette communauté, la CEDEAO ne serait qu'une « *tribune de bonnes intentions* »³⁵. D'où leur préférence au recours au droit dérivé pour la réalisation des objectifs poursuivis par le Traité.

³¹ Pour plus de détails sur les procédures de négociation, signature et ratification des traités, V. la Convention de Vienne sur le droit des traités, articles 6 et s.

³² Cette disposition pose le principe de « *compétences d'attribution* » des organisations d'intégration.

³³ Art.7 §3 (g) du Traité révisé.

³⁴ L.M., IBRIGA, D. COULIBARY et D.SANOU, *Droit communautaire ouest africain*, op.cit., p.99.

³⁵ *Ibidem*.

b) Le droit dérivé de la CEDEAO

28. Le droit dérivé de la CEDEAO est constitué par différents actes que prennent les institutions pour appliquer le droit primaire. Ces actes émanant principalement de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du Conseil des Ministres et de la Commission. Aux termes de l'article 9 paragraphe 1^{er} du Traité révisé, « *les actes de la Communauté sont dénommés actes additionnels, règlements, directives, recommandations et avis* ». Ces différents instruments n'ont pas le même régime juridique ou les mêmes destinataires. Les actes additionnels s'imposent aux Etats membres et à l'ensemble des organes de la Communauté. Les règlements ont une portée générale et sont obligatoires dans tous leurs éléments. Ils sont directement applicables dans les Etats membres et ont une force obligatoire à l'égard des institutions de la Communauté. S'agissant des directives, elles lient les Etats membres quant aux objectifs à atteindre. Enfin, les décisions ont une force obligatoire à l'égard de leurs destinataires tandis que les avis et les recommandations ne sont pas obligatoires. Si ces actes sont soumis aux régimes juridiques différents, il y a lieu cependant de dégager certaines caractéristiques communes.

II. Les caractéristiques du droit de la CEDEAO

29. Parmi les organisations d'intégration chevauchant l'espace ohada, la CEDEAO a tardé à instituer un véritable ordre juridique communautaire. Pendant longtemps, les Etats membres de cette Communauté ont eu recours au droit conventionnel. La situation semble avoir changé après l'amendement du Traité révisé. Il convient dès lors d'examiner les rapports entre le droit de la CEDEAO et les ordres juridiques des Etats membres. Plus particulièrement, il faut préciser les modalités d'intégration des normes de la Communauté dans les ordres juridiques des Etats membres ainsi que les effets produits à l'égard des particuliers d'une part et déterminer si on peut établir une hiérarchie entre les normes communautaires et les normes nationales d'autre part.

A Priori, il convient de constater que l'applicabilité immédiate du droit communautaire de la CEDEAO ne suscite aucun problème. Les dispositions du Traité révisé le stipulent expressément. Ce qui n'est pas le cas de l'effet direct des normes de la Communauté. En effet, pendant longtemps, le caractère interétatique du droit de la CEDEAO était suffisamment affirmé à travers les articles 9§4 et 12 §3 du Traité révisé de 1993 qui désignaient les Etats parties et les institutions communautaires comme seules destinataires du droit de la CEDEAO³⁶. Il en va autrement aujourd'hui depuis l'adoption des Protocoles additionnels A/SP. /01/05 du 19 janvier 2005 portant amendement du Protocole A/P/17/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté et du Protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du Traité révisé de la CEDEAO. Ces deux protocoles ont révisé la nomenclature des actes du droit CEDEAO et ont ouvert la saisine de la Cour de justice de la Communauté aux particuliers³⁷. Ainsi peut-on affirmer que les normes de la CEDEAO sont non seulement d'application immédiate mais produisent également des effets directs à l'égard des particuliers.

30. Cette évolution en ce qui concerne l'effet direct du droit communautaire CEDEAO n'est pas cependant repérable en ce qui concerne la primauté du droit de CEDEAO sur le droit interne des Etats membres. En effet, la CEDEAO ne peut, malgré l'amendement du Traité révisé, se prévaloir ni de dispositions expresses du Traité révisé, ni d'une jurisprudence communautaire, ni non plus de jurisprudence nationale affirmant le principe de primauté du droit de la Communauté sur le droit des Etats membres. Cependant quelques éléments tirés du protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin

³⁶ L'article 9§ 4 prévoit que « *les décisions de la Conférence n'ont force obligatoire qu'à l'égard des Etats membres et des institutions de la Communauté* » et l'article 12§3 que « *les règlements du Conseil n'ont de plein droit force obligatoire qu'à l'égard des institutions* ».

³⁷ Le Protocole additionnel A/SP. /01/05 du 19 janv. 2005 donne à la Cour de justice de la CEDEAO « *compétence pour connaître des cas de violations des droits de l'Homme dans les Etats membres* ». V. not. le célèbre arrêt n° ECW/CCJ/ JUD/06//08 du 27 oct. 2008 dans l'affaire Dame Hadjidatu MANI KORAOU à l'occasion de laquelle la Cour de justice condamne l'Etat du Niger pour pratique d'esclavage. Sur cette affaire, v. Y. HAMULI KABUMBA, « *Discrimination, arrestation et détention arbitraires selon la Cour de justice de la CEDEAO dans Hadijatou Mani Koraou c. Niger (27 oct. 2008)* », *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*; vol. 87, afl. 3, 2009, pp. 291-316.

2006 peuvent faire présumer de la volonté des Etats signataires d'adjoindre au droit de la CEDEAO un caractère de primauté.

En effet, l'article 4 (i) du Protocole de 2006 proclame que les Hautes parties contractantes affirment et déclarent leur adhésion au principe de « *reconnaissance et de respect des règles et principes juridiques de la Communauté* ». L'article 5§3 quant à lui ajoute que « *chaque Etat membre s'engage à honorer ses obligations aux termes du présent Traité et à respecter les décisions et les règlements de la Communauté* ». Cette obligation suppose que les Etats doivent prendre des dispositions pour rendre inapplicables leurs législations nationales contraires au droit communautaire. Enfin, aux termes de l'article 76 §2, la décision de la Cour de justice de la Communauté est exécutoire et sans appel. De ce fait, cette décision s'impose aux Etats membres, aux institutions ainsi qu'aux personnes physiques et morales de la Communauté. Tous ces éléments participent, malgré les incertitudes que présente le texte du Traité, à démontrer la primauté du droit communautaire de la CEDEAO sur les normes nationales. Une jurisprudence de la Cour de justice serait la bienvenue pour garantir l'institution effective de cette supranationalité.

B. Le système judiciaire de la CEDEAO

31. Le système judiciaire de la Communauté est composé par la Cour de justice de la CEDEAO (I) et du Tribunal arbitral de la Communauté (II)³⁸.

I. La Cour de justice de la CEDEAO

32. Considérée comme inactive depuis sa création, la Cour de justice de la CEDEAO a été redynamisée par l'adoption de Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005. Ce texte détermine sa composition et lui assigne une mission précise (a) à travers des compétences plus élargies (b).

³⁸ Pour des développements complets, v. A SALL, *La justice de l'intégration : réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, CREDILA, Dakar, 2011, 398 p.

a) Composition et mission de la Cour de justice de la CEDEAO

33. Le 6 juillet 1991, la Conférence des Ministres de la Justice a signé, à Abuja, le Protocole A/P1/7/91 portant création d'une Cour de justice de la Communauté³⁹. Le siège de la Cour se trouve à Abuja au Nigeria, mais elle peut se transformer en une juridiction foraine, qui peut se déplacer pour siéger hors les murs le cas échéant. Elle se compose de sept juges indépendants⁴⁰, désignés par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la Communauté à partir d'une liste comptant deux juges proposés par chaque Etat membre. Les premiers juges de la Cour ont été nommés le 30 janvier 2001 mais la Cour n'est fonctionnelle que depuis le 22 août 2002.

34. La Cour de justice de la Communauté a pour mission « *d'assurer le respect du droit et des principes d'équité dans l'interprétation et l'application du Traité ainsi que des protocoles et Conventions annexes et d'être investie de la responsabilité de régler tout différend pouvant lui être soumis conformément aux dispositions de l'Article 76 alinéa 2 du Traité ainsi que les différends pouvant surgir entre les Etats membres et les Institutions de la Communauté* ». Ainsi, la Cour ne pouvait, selon le système mis en place par le Protocole de 1991, que connaître des plaintes émanant d'États membres et des institutions de la CEDEAO ainsi que des questions se rapportant aux Etats qui n'acquittent pas leurs dettes. Aujourd'hui, depuis l'affaire « *Olajide Afolabi vs Federal Republic of Nigeria* »⁴¹, la Cour peut être saisie par tout ressortissant d'un des Etats membres, en cas de violation des protocoles, décisions, traités ou conventions adoptés par

³⁹ Le Protocole du 6 juil. 1991 a été adopté en application de l'article 15.1 du Traité révisé de 1991. Ce Protocole a été révisé par les protocoles additionnels A/SP.1/01/05 du 19 janv. 2005 et du 14 juin 2006 relatifs à la Cour communautaire de justice.

⁴⁰Le Traité révisé de la CEDEAO confirme cette indépendance en son article 15 §3 qui dispose que « *Dans l'exercice de ses fonctions, la Cour de justice est indépendante des Etats membres et des institutions de la Communauté* ». Par ailleurs, les dispositions relatives au statut des juges sont de nature à leur garantir l'indépendance nécessaire à leurs fonctions. C'est notamment le cas des incompatibilités, des privilèges et immunités et de l'obligation de prestation de serment.

⁴¹ Affaire jugée par la Cour en 2004. Cet affaire a mis en exergue la nécessité d'élargir la saisine de la Cour aux requérants individuels. D'où la révision du Protocole de 1991 pour y intégrer entre autres cette modification.

la CEDEAO. La Cour de justice de la CEDEAO est devenue ainsi une véritable juridiction communautaire que les particuliers peuvent saisir, sans intermédiaire, en matière d'appréciation de la légalité des actes communautaires et des droits de l'homme.

b) Les compétences de la Cour de justice de la CEDEAO

35. Le Protocole A/P1/7/91 du 6 juillet 1991 tel que révisé confère à la Cour de justice de la Communauté des compétences en matière contentieuse et consultative. Dans sa fonction contentieuse, la Cour est en charge de plusieurs contentieux à savoir le contentieux de la déclaration, le contentieux de l'annulation, le contentieux de pleine juridiction et le contentieux relatif aux droits de l'Homme⁴².

36. Le contentieux de la déclaration comprend les recours en manquements des Etats ouverts aux Etats membres⁴³ et à la Commission⁴⁴ ainsi que le renvoi préjudiciel en interprétation qui peut être déclenché par une juridiction nationale, de sa propre initiative ou à la demande de l'une des parties au différend. Le contentieux de l'annulation quant à lui concerne le recours en appréciation de la légalité d'une action par rapport aux textes de la Communauté. Il est ouvert aux Etats membres, au Conseil des Ministres et à la Commission. Le même type de recours est ouvert à toute personne physique ou morale contre tout acte de la Communauté lui faisant grief⁴⁵. La Cour connaît également le contentieux de pleine juridiction, relatif à la réparation des dommages causés par les organes de la Communauté ou par les agents de celle-ci dans l'exercice de leurs fonctions et aux litiges opposant la CEDEAO à ses agents. Le Protocole du 19 janvier 2005 conditionne ce type de recours à l'épuisement des recours prévus par le Statut et le Règlement du personnel de la Communauté⁴⁶. Enfin, la Cour connaît le contentieux des droits de l'Homme. A cet effet, l'article 9§4 du Protocole du 19 janvier 2005 dispose que

⁴² Comparée aux attributions des autres juridictions communautaires de l'espace ohada, la compétence en matière des droits de l'Homme de la CEDEAO apparaît comme une spécificité de cette Cour.

⁴³ Art. 9§1 d du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janv. 2005.

⁴⁴ Art. 10 a du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janv. 2005.

⁴⁵ Art. 10 b et c du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janv. 2005.

⁴⁶ Art. 10 e du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janv. 2005.

« la Cour est compétente pour connaître des cas de violation des droits de l'Homme dans tout Etat membre » et sans la condition classique de l'épuisement des voies de recours internes. Les arrêts de la Cour s'imposent aux Etats membres, aux institutions de la Communauté et aux personnes physiques⁴⁷.

37. En dehors du contentieux, la Cour dispose de compétence consultative. A ce titre, la Cour émet des avis juridiques sur des questions qui requièrent l'interprétation des dispositions du Traité sur saisine de la Conférence, du Conseil des Ministres, de tout Etat membre, de la Commission et de toute institution de la Communauté.

II. Le Tribunal arbitral de la Communauté

38. Le Tribunal arbitral est prévu par l'article 16 du Traité révisé qui dispose qu'« *il est créé un Tribunal d'arbitrage de la Communauté* ». La disposition continue en précisant que « *le Statut, la composition, les pouvoirs, les règles de procédures et les autres questions relatives au Tribunal d'arbitrage sont énoncés par un protocole y afférent* ». Jusqu'à ce jour, ce protocole n'a pas encore été signé. Par ailleurs, il est permis de se demander, comme l'ont fait observer certains auteurs⁴⁸, quelles devraient être les compétences du Tribunal, à côté de la Cour de justice, qui en plus de l'exclusivité statutaire, remplit pour le moment des fonctions d'arbitrage. En revanche, cette question de dualité de juridictions ne se pose pas au sein des organisations d'intégration sectorielle, étant donné que ces organisations n'ont pas institué de juridictions communautaires.

⁴⁷ Art. 15 § 4 du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janv. 2005.

⁴⁸ V. not. L.M., IBRIGA, D. COULIBARY et D.SANOUE, *Droit communautaire ouest africain, op.cit.*, pp.73-74.