



*Le sceau de l'Excellence internationale !*

**Centre d'Etudes et de Recherches sur le  
Droit International général et les droits de  
l'Homme  
(CERDIH)**

---

---

# **CADI**

## ***Cahiers Africains de Droit International***

**REVUE MENSUELLE** DE PUBLICATION EN DROIT  
INTERNATIONAL

---

**Numéro Spéciale – Janvier 2025**



**N° ISSN : 2630-1377**

03 BP. 7104 Ouagadougou / Burkina Faso

[infocerdih@gmail.com](mailto:infocerdih@gmail.com)



Ouagadougou, le 13 septembre 2023

**Le Secrétaire Général, Grand Chancelier  
de l'OIPA et de l'OMI/CAMES**

*A*

Monsieur le Directeur de Publication  
de la revue Cahiers Africains de Droit  
International / CADI  
**OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)**

**N/Réf. :** 173.2023/CAMES/SG/KP

**Objet :** Reconnaissance de la revue Cahiers Africains de Droit International / CADI

Monsieur le Directeur de Publication,

J'ai le plaisir de vous informer que la demande de reconnaissance de la revue Cahiers Africains de Droit International / CADI dont vous êtes le Directeur de Publication a été examinée et acceptée par les instances compétentes du CAMES, lors de la 45<sup>e</sup> session des Comités Consultatifs Interafricains.

Par conséquent, la revue est agréée par le CAMES comme revue du domaine Sciences Juridiques et Politiques.

Veuillez agréer, Monsieur le Directeur de Publication, l'assurance de ma considération distinguée.

  
**Professeur Souleymane KONATÉ**  
Grand-Croix de l'Ordre International des Palmes  
Académiques du CAMES (OIPA/CAMES)

## **COMITE SCIENTIFIQUE**

Professeur Abdoulaye SOMA  
Professeure Valérie Edwige SOMA/KABORE  
Professeur Frédéric Joël AIVO  
Professeur Saidou Nourou TALL  
Professeur Christine CHAPPUI  
Professeure Maya HERTIG RANDALL  
Professeur Makane Moïse MBENGUE  
Professeur Pierre Etienne KENFACK  
Professeur Robert KOLB  
Professeur Dieunedort NZOUABETH  
Professeur Ousseni ILLY  
Professeur Vincent ZAKANE  
Professeur Mathieu NAMOUTOUGOU  
Professeur Jean-Louis ESAMBO KANGASHE  
Professeure Brusil Miranda METOU  
Professeur Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO

## **COMITE DE LECTURE**

Professeur Abdoulaye SOMA  
Professeur Valérie SOMA  
Professeur Ousseni ILLY  
Professeur Vincent ZAKANE  
Docteur Clarisse MERINDOL  
Docteur Ervé DABONE  
Docteur Liliane SANOU/NIKIEMA  
Docteur Alexis NAGALO  
Docteur Yann Marius SOMA  
Docteur Abass KINDA  
Drs Germain Dabiré  
Drs Casimir YONLI  
Drs Dorcasse Marie-Charles SANOU

## **COMITE DE REDACTION**

### **Directeur de publication**

Professeur Abdoulaye SOMA

### **Secrétariat de publication**

Drs Niniodouba Adeline KAHOUN

Drs Fouré Akim A.D. HEMA

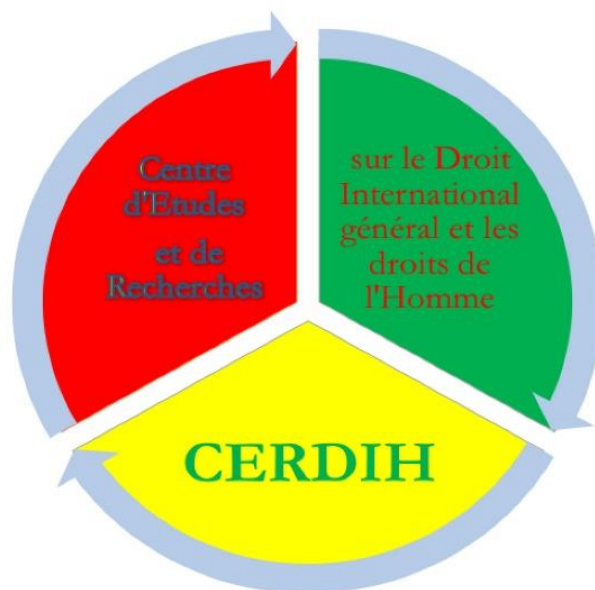
Madame Fanny Laetitia GUIBLA

Monsieur Gaston Olivier SOME

Monsieur Bowendmanégdé Fidèle ZOUNGRANA

### **Maquettiste**

Monsieur Alassane W. ILBOUDO



## **DIRECTIVES DE REDACTION EN VUE DE PUBLICATION DANS LES CADI DU CERDIH**

Conformément à l'article 6 du règlement des Cahiers Africains de Droit International (CADI), pris par arrêté n°2019-002/CERDIH/DE/PRES du 21 janvier 2019 portant règlement des Cahiers Africains de Droit International (CADI) du Centre d'Etudes et de Recherches sur le Droit International général et les droits de l'Homme (CERDIH), les auteurs souhaitant publier leurs articles dans les CADI doivent se conformer aux directives suivantes :

- 1) La contribution de l'auteur (internationaliste, praticien, chercheur) doit consister à faire une analyse ou à donner une opinion argumentée sur un point du droit international ou sur une de ses branches.
- 2) Les contributions soumises aux CADI doivent être relatives à un domaine du droit international, droit international africain ou au droit international en général, et rédigées en français ou en anglais dans un style rigoureux, concis, clair et avant tout accessible.
- 3) Le nombre de pages du texte doit être compris entre 10 et 30 avec comme police, times new roman, 12, interligne 1,15.
- 4) En note de bas de page, les prénoms (en minuscules) et nom (en majuscules) des auteurs doivent être écrits en entier. Les CADI ne permettent aucune abréviation en ce qui concerne les noms et prénoms des auteurs.
- 5) Le titre des ouvrages et des documents, les noms de revue et de journaux, sont en italiques. Les titres d'articles sont entre guillemets.
- 6) Les citations en langue étrangère peuvent être utilisées dans la mesure où elles sont accompagnées de leur traduction.
- 7) Les notes sont numérotées de façon continue.
- 8) Le renvoi à des sites Internet est accepté, avec mention de la date de consultation.

9) Les abréviations doivent avoir été développées une première fois avec le sigle qui sera utilisé ensuite entre parenthèses.

10 : Les CADI, avec le processus d'instruction, s'assurent de la qualité technique des publications, sans préjudice de la conformité des publications aux règles particulières de tel ou tel système d'évaluation auquel l'auteur veut se soumettre. Les CADI sont ouvertes sur le monde entier.

**NB** : La politique éditoriale de la Revue tient compte de ce qu'une diversité d'auteurs d'une pluralité de systèmes d'évaluation scientifique y sollicitent la publication de leur réflexion. La Revue n'instruit, ni ne publie les articles en fonction des critères et standards d'évaluation de tel ou tel système d'évaluation ou d'appréciation scientifique. La Revue évalue et accrédite la publicabilité des articles soumis en fonction de leur charge cognitive et de leur teneur en données scientifiques appropriées. La mission fondamentale de la Revue est de contribuer au développement et au rayonnement progressive de la doctrine juridique en Afrique. Chaque auteur d'article soumis est donc personnellement responsable de la conformité du fond et de la forme de sa contribution à son système d'évaluation scientifique propre, dès lors qu'il entend soumettre ladite à ce système d'évaluation précis. La Revue se dispose à soutenir les auteurs qui lui précisent la prédestination de leur article.

Le Directeur de Publication

**Professeur Abdoulaye SOMA**

*Professeur Titulaire de droit public*

*Président Emérite de la SBDC*

*Président du Conseil scientifique de la SBDC*

*Avocat*

## **SOMMAIRE**

### **DOCTRINE**

**LA CRISE DE NORMATIVITE DES DIRECTIVES FINANCIERES DE L'UEMOA**  
**Abdoulaye GOUNOU SALIFOU, (Université d'Abomey-Calavi / Bénin) .....1**

**LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES : UNE SOLUTION AUX CONTESTATIONS DES ELECTIONS POLITIQUES NATIONALES EN AFRIQUE**  
**Aubran Donadoni NTOLO NZEKO, (Université de Douala / Cameroun).....27**

### **JURISPRUDENCE**

**CADHP, MICHELOT YOGOGOMBAYE C. RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL, 15 DÉCEMBRE 2009 (REQUÊTE N°001/2008) .....55**

### **LEGISLATION**

**CONVENTION AMERICAINE RELATIVE AUX DROITS DE L'HOMME DU 22 NOVEMBRE 1969 .....81**

# LA CRISE DE NORMATIVITE DES DIRECTIVES FINANCIERES DE L'UEMOA

Par

**Abdoulaye GOUNOU SALIFOU\***  
*Maître-Assistant de droit public*  
*Université d'Abomey-Calavi (Bénin).*

## INTRODUCTION

La crise de la normativité juridique, diversement développée par la doctrine européenne<sup>1</sup>, se manifeste de plus en plus en droit africain. Elle a été perçue et analysée par Joël F. AÏVO<sup>2</sup> dans une étude circonscrite au droit constitutionnel. Elle prend une proportion non souhaitable et se propage progressivement dans plusieurs disciplines juridiques dont les droits communautaires africains. Particulièrement, les Directives financières de l'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA) présentent des convulsions symptomatiques de cette crise depuis une dizaine d'années. Nicaise MEDE en a fait l'annonce dès 2012 dans l'une des études pionnières consacrées au cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA. Il faisait observer que « *les directives du cadre harmonisé des finances publiques font leur petit paquet d'insuffisances de forme et quelques fois de fond, sur la qualité rédactionnelle* »<sup>3</sup>. Il soulevait ainsi, de façon incidente, la question axiale de la normativité qui tend à devenir aujourd'hui une préoccupation cruciale du droit communautaire ouest-africain. Tout récemment, un juge de la Cour de justice de l'UEMOA (CJ/UEMOA) a laissé entendre dans une communication que « *bon nombre d'Etats membres de l'Union ne se conforment pas à cette obligation communautaire afférente aux directives, soit carrément par défaut de transposition, soit par transposition tardive, soit par transposition incorrecte* »<sup>4</sup>. Il touchait là, en réalité, certaines manifestations de la pathologie normative du droit communautaire de l'UEMOA.

En effet, malgré les bons taux de mise en œuvre des réformes annoncés périodiquement, les évaluations faites pendant les dix dernières années par la Commission montrent que les transpositions de plusieurs directives sont encore en souffrance au niveau de plusieurs Etats de

---

\* Mode de citation : Abdoulaye GOUNOU SALIFOU, « La crise de normativité des directives financières de l'UEMOA », *Revue CADI*, numéro spécial / Janvier 2025, p. 1-26

<sup>1</sup> Voir notamment : Georges RIPERT, *Le déclin du droit. Étude sur la législation contemporaine*, Paris, LGDJ, 1949 ; Bruno OPPETIT, « L'hypothèse du déclin du droit », *Rev Droits* N° 4, 1987, pp. 9-20 ; Patrick WACHSMANN, « Le kelsenisme est-il en crise ? », *Rev Droits* N°4, 1987, pp. 53-64; Joseph BARTHÉLÉMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Les Éditions Panthéon Assas, 2004, p.183 ; Jean-François KERVEGAN, *La théorie kantienne de la normativité*, Lyon, ENS Éditions, 2010, pp. 89-109; François BRUNET, *La normativité en droit*, Paris, Mare & Martin, 2012.

<sup>2</sup> Frédéric Joël AÏVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP* 2012-1-006, P. 141.

<sup>3</sup> Nicaise MÉDÉ, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Afrilex*, 2è<sup>m</sup> numéro spécial finances publiques, juin 2012, p.8.

<sup>4</sup> Euloge AKPO, « Le juge et le défaut de transposition des directives dans l'espace UEMOA », Communication inaugurale, Rentrée Judiciaire Cour de Justice de l'UEMOA, octobre 2021, p.38 ; Euloge AKPO, *L'efficacité de la justice communautaire d'intégration économique en Afrique de l'Ouest*, Thèse de doctorat, Faculté de Droit et de Sciences Politiques (FADESP), Université d'Abomey-Calavi, 2024.

l'Union<sup>5</sup>. En 2014 par exemple, le taux de transposition des directives était compris entre 24 % (Guinée Bissau) et 77% (Sénégal)<sup>6</sup>. Le Rapport de 2023 révèle que l'harmonisation du cadre juridique, comptable et statistique des finances publiques, bien qu'encourageant, reste incomplète<sup>7</sup>. Le taux de transposition des huit (08) directives financières était compris entre 42,06% (Guinée Bissau) et 89,09% (Burkina Faso) avec une moyenne communautaire de 74,10%. Il y a comme une sorte de résistance des Etats à procéder à une application diligente et correcte des Directives. Il va donc sans dire que la « norme » d'intégration n'a pas toute la portance d'« *une règle juridique obligatoire et sanctionnée* »<sup>8</sup> dans l'UEMOA. Le droit communautaire ouest-africain est manifestement en proie à une crise de normativité. Celle-ci affecte particulièrement les directives financières dont la charge normative paraît limitée au regard des rapports et bilans sus évoqués.

A propos de la normativité en tant que notion juridique, elle est intrinsèquement liée à la notion de norme entendue comme « *une règle ou un standard socialement contraignant* »<sup>9</sup>. Elle entretient avec la norme juridique un rapport « aussi direct qu'essentiel »<sup>10</sup>. Hans KELEN la définit comme « *la signification d'un énoncé prescriptif ayant pour objet de rendre pour autrui : obligatoire, interdit, permis ou habilité un certain comportement* »<sup>11</sup>. Il s'en suit que, pour avoir le caractère d'une règle juridique, « *la norme doit faire partie d'un ordre normatif globalement efficace et sanctionné* »<sup>12</sup>. La normativité procède ainsi de l'idée selon laquelle la norme est avant tout une prescription, le plus souvent impérative et contraignante. Dès lors, on peut définir la normativité comme l'aptitude ou la capacité d'un énoncé à produire des effets de droit, que ce soit par référence directe ou en tant que modèle<sup>13</sup>. Ainsi, la normativité d'une directive serait sa capacité « *à commander, à imposer, s'appuyant in fine sur une sanction et/ou une contrainte* »<sup>14</sup>.

Si le droit communautaire primaire semble s'imposer à tous les Etats membres, il existe souvent des malfaçons ou défauts de transposition qui dénotent de la résistance récurrente des Etats par rapport aux directives surtout en ce qui concerne leur nature contraignante. Cette

---

<sup>5</sup> UEMOA, Rapports annuels sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union, 2019 à 2023 (Rapports publiés à Ouagadougou, respectivement en décembre 2019, décembre 2020, décembre 2021, décembre 2022 et décembre 2023).

<sup>6</sup> UEMOA, Rapport annuel 2015 sur le fonctionnement et l'évolution de l'union, Ouagadougou, décembre 2015.

<sup>7</sup> UEMOA, Rapport annuel 2023 sur le fonctionnement et l'évolution de l'union, Ouagadougou, décembre 2023.

<sup>8</sup> Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, traduction française, 2e éd., par Charles EISENMANN, Paris, LGDJ, 1962, p.16.

<sup>9</sup> Louis FAVOREU, « Droit de la constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, n°1, p.72.

<sup>10</sup> François BRUNET, *La normativité en droit*, op cit., p.94.

<sup>11</sup> Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, op.cit., pp.13-23 ; Voir du même auteur : *Théorie générale des normes*, 1979, traduit de l'allemand par Olivier BEAUD et Fabrice MALKANI, Paris, PUF, 1996, pp.1-2.

<sup>12</sup> Norberto BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 1960, § 54, in Charles LEBEN, « Ordre juridique? » *Rev Droits*, n°33 2001/1, pp.19-40 ; Denis ALLAND, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, p.1115. Pour Norberto BOBBIO, c'est l'appartenance à un ordre juridique qui permet de distinguer les normes juridiques des normes non juridiques.

<sup>13</sup> Gérard TIMSIT, « La régulation. La notion et le phénomène », *Revue française d'administration publique*, N°109, 2004, pp.5-11 ; Joaquín G. CEBALLOS-ESCALERA, « L'énoncé normatif et le lexique juridique », Communication au Congrès Mondial de Linguistique Française-CMLF, Paris, *Institut de Linguistique Française*, 2010.

<sup>14</sup> François BRUNET, « La normativité en droit », Paris, *Mare et Martin*, op. cit., 2012, p. 23.

problématique largement débattue en droit communautaire européen<sup>15</sup> s'est déportée sur le continent africain à la faveur de l'émergence récente des communautés juridiques de l'OHADA<sup>16</sup> (Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique), de la CEMAC (Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale) et de l'UEMOA. Le choix du présent sujet s'inscrit donc dans le prolongement des réflexions engagées par la doctrine sur cette « *problématique itérative, celle de la réception harmonieuse* »<sup>17</sup> du droit communautaire par les droits nationaux en Afrique. Son caractère actuel est incontestable dans le contexte qui est présentement celui de l'UEMOA. La question est d'importance lorsqu'on sait que l'objectif de « transposition correcte » des directives demeure un chantier inachevé du droit communautaire ouest-africain. Certes, des réflexions ont été engagées et ont permis, en 2019, l'élaboration d'un guide relatif aux méthodes et techniques de transposition des directives<sup>18</sup>. Des formations continues se poursuivent en vue du renforcement des capacités des experts des Etats membres sur le guide<sup>19</sup>. Parallèlement, le Comité Interparlementaire de l'UEMOA (CIP-UEMOA) se dit « *préoccupé depuis 2022 de l'évolution de la situation de la transposition des directives communautaires non transposées par les Etats membres* »<sup>20</sup>. Il a examiné et adopté le plan de travail présenté par chaque délégation étatique pour l'année 2023 en matière de suivi du processus de transposition des directives communautaires<sup>21</sup>.

Dans les communautés juridiques, les directives « *constituent les instruments privilégiés de rapprochement des législations, qui lient les Etats membres quant au résultat à atteindre* »<sup>22</sup>. C'est essentiellement des directives financières qu'il sera question dans les développements qui suivront étant donné la variété de ces actes communautaires et la très grande diversité des secteurs concernés par l'harmonisation. Les cadres institutionnels et réglementaires nationaux

---

<sup>15</sup> Voir notamment : Jean-Victor LOUIS, Thierry RONSE, *L'Ordre juridique de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2005, p.13 ; Bertrand MATHIEU, « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français », *RFDC*, N°72, 2007 ; Judith ROCHFELD, « Les ambiguïtés des directives d'harmonisation totale. La nouvelle répartition des compétences communautaire et interne », *Recueil Dalloz*, 2009, p.2047; Karine CAUNES, *Le principe de primauté du droit de l'union européenne : Contribution à l'étude de la nature juridique de l'Union européenne et des rapports du système européen*, Thèse de doctorat en droit public, Institut universitaire européen, Florence, mai 2009.

<sup>16</sup> Yaya SARR, *L'intégration juridique dans l'union économique et monétaire ouest africaine (uemoa) et dans l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (ohada)*, Marseille, PUAM, 2008 ; Abdoulaye DIOUF, « Les bases communautaires du droit budgétaire au Sénégal », *Librairie Africaine d'études Juridiques* N°2, 2015, p.887.

<sup>17</sup> Nicaise MÉDÉ, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *op. cit.*, p.8.

<sup>18</sup> Décision n°05/2019/COM/UEMOA du 06 septembre 2019, portant adoption du guide relatif aux méthodes et techniques de transposition des directives de l'uemoa et au modèle d'acte de notification.

<sup>19</sup> Tenue en 22 mai 2023 à Abidjan de la 4<sup>e</sup> édition du séminaire de formation et de renforcement des capacités des experts des Etats membres sur le guide relatif aux méthodes et techniques de transposition et au modèle d'acte de notification.

<sup>20</sup> CIP-UEMOA, Rapport de Session de la 2<sup>ème</sup> réunion de l'inter Sous-comité au titre de l'année 2022, Lomé, 12 décembre 2022.

<sup>21</sup> *ibid.*

<sup>22</sup> Pierre-Yves MONJAL, « Le droit dérivé de l'UE en quête d'identité », *RTDE*, 2001, p. 335 et s. ; Michel VAN DE KERCHOVE et Anne WEYEMBERGH, *La transposition des normes européennes : transferts de sens et de pouvoirs*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2003, pp. 225-313.

seront analysés à l'aune des principales directives portant cadre harmonisé des finances publiques auxquelles s'ajoutent celles relatives à la commande publique<sup>23</sup>.

Du point de vue opérationnel, une directive est un acte abstrait de portée obligatoire qui lie tous les Etats quant au but à atteindre, mais qui allie à cette rigueur une certaine souplesse leur permettant de choisir en fonction des impératifs de leur ordre juridique national, le moyen le plus adapté pour parvenir au résultat recherché<sup>24</sup>. Elle est considérée dans son environnement juridique comme une « sorte de loi cadre »<sup>25</sup> qui nécessite des « décrets d'application »<sup>26</sup>.

Les directives « *se prêtent à la création de droits et d'obligations* »<sup>27</sup> quand bien même elles sont « *hiérarchisées conformément aux systèmes normatifs au sein des organismes d'intégration* »<sup>28</sup>. Cela leur confère un attribut fondamental de la normativité issu de l'ordre juridique qui leur est propre. Il s'en infère que les directives sont d'importants vecteurs de l'harmonisation des législations des Etats membres auxquels elles imposent d'inclure dans leur droit interne, le contenu des règles qu'elles édictent tout en leur laissant le choix d'adopter la forme et les moyens compatibles avec les règles internes d'organisation des pouvoirs publics.

En postulant de ce principe kelsénien, il nous a paru pertinent de nous interroger sur la charge normative réelle des directives de l'UEMOA vis-à-vis des droits nationaux des Etats. Plus précisément, qu'est-ce qui peut expliquer que la « transposition correcte des directives » demeure toujours un défi au sein de l'UEMOA ? Pourquoi certains Etats de l'Union continuent-ils de ne pas se conformer à l'esprit des directives et aux délais impartis pour leur transposition ?

Aussitôt entrouverte la porte de la force du droit et de ses normes, les questions affluent des plus pointues sur un plan technique aux plus amples sur le plan théorique. Notre questionnement est celui qui convient au regard des objectifs de l'étude : contribuer à une meilleure conception de la norme communautaire en Afrique en vue d'aider le législateur de l'UEMOA à améliorer sa technique légistique de rédaction des directives. Son mérite tient surtout en ce qu'il oblige à faire un rapprochement entre les directives et les cadres juridiques

---

<sup>23</sup> Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques; Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant loi organique relative aux lois de finances; Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP); Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat ; Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat ; Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat; Directive n°05/2005/cm/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public ; Directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public.

<sup>24</sup> Jean BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 1997, p.131 et s. ; Jean Paul JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 10<sup>ème</sup> éd, Paris, Dalloz, 2023, pp.281-302 ; Marie-Françoise LABOUZ, *Le système communautaire européen*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, coll. *Mondes en devenir XVIII*, 1988, p. 349 et s. ; Jean-Victor LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Coll. *Perspectives européennes*, 1983, p.43 et s ; René JOLIET, *Le droit institutionnel des communautés européennes*, Liège, FDESS-Liège, 1983, p. 123 et s.

<sup>25</sup> Yaya SARR, *l'intégration juridique dans l'union économique et monétaire ouest africaine (uemoa) et dans l'organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (ohada)*, *op.cit.*, p.98.

<sup>26</sup> Michel VAN DE KERCHOVE et Anne WEYEMBERGH, *La transposition des normes européennes : transferts de sens et de pouvoirs*, *op.cit.*, p. 265.

<sup>27</sup> Fabrice PICOD, « La normativité du droit communautaire », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°21, 2007, (Dossier : la normativité), pp. 142-150.

<sup>28</sup> Adama KPODAR, *L'échelle de normativité du droit international public*, *Annales de l'Université Marien NGOUABI, Sciences Juridiques et Politiques*, 2011-2012 ; 12-13 (3) : 137-168.

financiers harmonisés des Etats, après deux décennies d'effort d'harmonisation. Cet exercice ne portera que sur certains textes fondamentaux, notamment « les constitutions financières »<sup>29</sup>, les règlements budgétaires et les législations sur la commande publique.

En droit communautaire, il est largement admis que la normativité vise à établir un lien de causalité ou d'ascendance entre la norme communautaire et le droit national<sup>30</sup>. Depuis lors, les Constitutions financières contemporaines ont perdu de leur dimension traditionnelle exclusivement procédurale pour tendre vers un contenu plus substantiel défini à un niveau extranational<sup>31</sup>. Il en va ainsi du corpus normatif de l'UEMOA formant le nouveau cadre harmonisé des finances publiques<sup>32</sup>. Il confère à l'ensemble du droit budgétaire des Etats membres, une base communautaire qui repose elle-même sur « *une normativité budgétaire supranationale* »<sup>33</sup>.

L'intérêt de l'étude tient à la fois à son originalité théorique et sa dimension pratique. Du point de vue théorique, elle ouvre un chantier de recherche spécifiquement consacré à la normativité juridique appréhendée sous le prisme du droit financier communautaire africain tout en restant dans le sillage global des travaux effectués ces dix dernières années à propos de l'applicabilité du droit financier communautaire et des réformes des finances publiques<sup>34</sup>. Au plan pratique, elle vient en réponse à la quête des techniques et instruments juridiques visant à affiner les conditions d'une bonne normativité des directives communautaires. En cela, elle permettra *in fine* d'améliorer la qualité rédactionnelle des directives communautaires de

---

<sup>29</sup> Cette expression est utilisée par la doctrine contemporaine pour désigner la loi organique portant lois de finances (Éric OLIVA, Soixantième anniversaire de la constitution de 1958 et de l'ordonnance du 2 janvier 1959, *Revue gestion et finances publiques*, 2018-6, p.100; Ahmed ESSOUSSI, *Traité de finances publiques*, Tunis, éd *Latrach*, 2024).

<sup>30</sup> Guy ISAAC, *Droit communautaire général*, 6ème éd., Paris, *Armand Colin*, 1998 ; Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°21, 2007, pp.93-101 ; Xavier LABBEE, *Les critères de la norme juridique*, Lille, *Presses universitaires de Lille*, 1994, PP 47-52 ; Rostane MEDHI, « L'ordre juridique communautaire », *Jurisclasseur Europe*, 2006 ; Jacques ZILLER (dir), *L'Union européenne*, Paris, *La Documentation française*, 2008, p.187.

<sup>31</sup> Jérôme GERMAIN, « La gouvernance de l'UE entre parlementarisation des choix et automatisation des règles : vers un gouvernement économique ? », *Politeia* N° 35, 2019, p.38.

<sup>32</sup> Il s'agit notamment de la Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ; la Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA ; la Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ; la Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA ; la Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat au sein de l'UEMOA et la Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat au sein de l'UEMOA.

<sup>33</sup> Abdoulaye DIOUF, « *Les bases communautaires du droit budgétaire au Sénégal* », *op. cit.*, p.889.

<sup>34</sup> La doctrine africaine sur la normativité juridique se rapportent pour l'essentiel au droit interne. (Voir notamment : Frédéric Joël AÏVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *op.cit.*, p.141 ; Babakane D. COULIBALEY, « Réflexions sur le conflit des normes constitutionnelle et communautaire dans les Etats membres de l'union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) analyse à partir des décisions de la Cour constitutionnelle béninoise », *revue afrilex*, 12 janv. 2022; Jean Louis ATANGANA-AMOUGOU, « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique », *RRJ-Droit Prospectif*, 2008, n°3, p. 1724 ; Babakane COULIBALEY, « La neutralisation du parlement constituant. À propos de la décision DCC N°06-74 du 8 juillet 2006 », *RDP*, 2009, pp. 1493-1515 ; Oumarou NAREY, « Les faces cachées d'un régime présidentiel autoproclamé : Cas de la VIe République du Niger », *Nouvelles Annales Africaines*, 2011, p.135-171; James MOUANGUE KOBILA, « Peut-on parler d'un reflux du constitutionnalisme au Cameroun ? », *Recht in Afrika*, 2010, pp. 33-82 ; Jean Louis ATANGANA-AMOUGOU, « Rigidité et instabilité constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Afrique Juridique et politique*, 2006, Vol. 2, n°2, pp.42-87.

l'UEMOA afin que celles-ci puissent affirmer efficacement leur suprématie au sein de l'ordre juridique communautaire de l'Union.

En tout état de cause, l'harmonisation effective des législations financières nationales constitue l'un des plus grands défis annoncés du droit communautaire de l'espace UEMOA<sup>35</sup>. L'ensemble des études faites sur le nouveau cadre harmonisé des finances publiques et les rapports des experts sont parvenus à la même conclusion : la persistance des disparités juridiques significatives. Une conjonction de certains facteurs semble bien être à l'origine de l'affaiblissement de la charge normative des directives financières de l'UEMOA. On y retient principalement la fragilisation congénitale des directives elles-mêmes (I) et la souplesse du régime de leur réception dans les ordres juridiques internes (II).

## **I- LA FRAGILISATION ORIGINELLE DES DIRECTIVES FINANCIERES.**

Le monisme juridique auquel les Etats membres d'une Union adhèrent autorise et impose la conformité des textes nationaux avec le droit communautaire<sup>36</sup>. Il en résulte que les droits financiers des Etats sont désormais secrétés dans cette logique d'intégration et doivent respecter la régulation juridique matérialisée dans les directives<sup>37</sup>. Cette exigence de cohérence normative pourtant consubstantielle à l'existence d'un ordre juridique communautaire est compromise dans une large mesure par le souci des gouvernements de ménager la souveraineté financière des Etats lors de la rédaction des directives d'une part (A), la timidité des garanties apportées au principe de primauté des directives sur les droit nationaux (B) d'autre part.

### **A- L'aménagement des espaces de souveraineté.**

La souveraineté de l'Etat est quasiment bâtie sur plusieurs piliers dont notamment le pouvoir budgétaire et celui de prélever l'impôt. Comme pour conjurer d'éventuels conflits des normes, le législateur communautaire de l'UEMOA s'est montré souple et prudent dans la rédaction des Directives financières (1) et la coordination fiscale au sein de l'Union (2).

#### **1- La souplesse rédactionnelle des directives.**

Le style légistique adopté lors de l'élaboration des directives financières de l'UEMOA s'assimile fort bien à celui du « *soft law* » encore appelé « droit mou » ou « droit doux ». Le « *soft law* » désigne en droit anglo-saxon « *un parapluie ou une enveloppe à même de contenir tous les phénomènes qui ressemblent à quelque chose qui est en forme de droit sans constituer*

---

<sup>35</sup> Nicaise MÉDÉ, Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA, *op.cit.*, p.8.

<sup>36</sup> Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

<sup>37</sup> L'art. 67 al. 1 du traité révisé de l'UEMOA stipule que « l'Union harmonise les législations et les procédures budgétaires, afin d'assurer notamment la synchronisation de ces dernières avec la procédure de surveillance multilatérale de l'Union. Ce faisant, elle assure l'harmonisation des Lois de Finances et des comptabilités publiques, en particulier des comptabilités générales et des plans comptables publics. Elle assure aussi l'harmonisation des comptabilités nationales et des données nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale, en procédant en particulier à l'uniformisation du champ des opérations du secteur public et des tableaux des opérations financières de l'État ».

*une norme juridique* »<sup>38</sup>. Dans ce moule légistique, les énonciations des règles et les principes sont forcément alambiqués et imprécis<sup>39</sup> voire laconiques et incertains<sup>40</sup>. Le style rédactionnel de plusieurs directives est celui des relations internationales<sup>41</sup>. Il comporte des omissions ou des formulations évasives, diplomatiques et même ambiguës<sup>42</sup> afin de ménager la souveraineté des Etats. Il s'en suit qu'une marge d'autonomie législative plus ou moins grande est laissée aux Etats. Elle a constitué le terreau sur lequel ont pris corps les nombreuses disparités normatives constamment relevées par la commission et les experts de l'UEMOA. A titre illustratif, il sied d'invoquer quelques impératives de certaines grandes directives financières.

Ainsi, par exemple, la Directive n°06/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois organiques portant lois de finances a omis de définir et de contextualiser les concepts fondamentaux des finances publiques. Ce faisant, elle a laissé libre cours à une dispersion notionnelle dans les textes de transposition. Seule la LOLF du Bénin a comblé ce vide en consacrant son article premier aux définitions des concepts clés. Un autre exemple de mal façon est la rédaction poreuse de l'article 58 de cette directive. En disposant que la loi de finance de l'année « *doit être adoptée au plus tard à la date de clôture de la session budgétaire* », le législateur communautaire a fait exprès de laisser à chaque Etat le soin de régler la question des délais en matière budgétaire. Or, il aurait été plus indiqué que la norme communautaire encadre le facteur temps avec un peu plus de rigueur afin d'éviter les grands écarts qu'on observe dans la durée des sessions budgétaires au sein de l'Union<sup>43</sup>. Si au Niger, le projet de loi de finances est déposé impérativement au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre<sup>44</sup>, l'article 109 de la Constitution béninoise prescrit tout simplement que « *l'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finance au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre* » qui s'ouvre elle-même dans la seconde quinzaine du mois d'octobre pour durer trois mois. Une session qui s'ouvre par exemple le 30 octobre doit prendre fin le 29 janvier. Le vote du budget au Bénin peut légalement excéder le 31 décembre si on s'en tient aux dispositions de l'article 58 de la directive.

Dans le registre des énoncés imprécis ou laconiques, la Directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public et la Directive N°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales retiennent l'attention. L'incomplétude rédactionnelle et le faible encadrement de l'appel d'offres et des ententes directes<sup>45</sup> ont engendré non seulement des glissements procéduraux qui

---

<sup>38</sup> Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, Paris, LGDJ, 1962, *op. cit.*, p.72.

<sup>39</sup> Meïssa DIAKHATE, « La relativité du principe de sincérité des finances publiques dans les Etats de l'UEMOA », *Annales africaines*, volume 2, n°5, décembre 2016, p.153.

<sup>40</sup> Nicaise MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA » *Op. cit.*, p.16.

<sup>41</sup> Agathe BONNIGAL, *Compliance et soft law en matière bancaire et financière*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Nantes, 2021 p.2; Catherine THIBIERGE, « Le droit souple (réflexions sur les textures du droit) », *RTD Civ.*, 2003, p.599.

<sup>42</sup> Judith ROCHFELD, « Les ambiguïtés des directives d'harmonisation totale. La nouvelle répartition des compétences communautaire et interne », *op. cit.*, p.2047.

<sup>43</sup> La durée de la session est de trois (03) mois au Bénin (Art. 87 de la constitution), en Côte d'Ivoire (Art. 62 de la Constitution) et au Niger (Art. 91 de la Constitution). Au TOGO, la durée de la session budgétaire est de quatre (04) mois (Art 55 de la Constitution). Au Sénégal par contre, c'est une session ordinaire unique qui s'ouvre en octobre pour finir en juin (Art. 63 de la Constitution).

<sup>44</sup> Art. 114 (nouveau) de la Constitution nigérienne (Loi n°2018-49 du 12 juillet 2018)

<sup>45</sup> Art. 28 à 33 de la Directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public.

s'écarter des normes communautaires<sup>46</sup>, mais aussi l'instabilité<sup>47</sup> et la grande variabilité des règles de passation de la commande publique dans le temps et selon les Etats<sup>48</sup>.

Dans la directive portant régime financier des collectivités territoriales, il existe plusieurs imprécisions de fond qui compromettent l'effectivité et la mise en œuvre harmonisée du principe de la libre administration des collectivités territoriales au sein de l'espace UEMOA. Au plan organique, on constate qu'aucune déclinaison n'y est faite pour indiquer l'autorité appelée à exercer la fonction de chef de l'exécutif local. Ensuite, la personne devant exercer ès qualité la fonction d'« ordonnateur » du budget communal<sup>49</sup> n'a pas non plus été identifiée ou indiquée au sein des organes locaux. La Directive s'est simplement bornée à confier l'élaboration du budget de la collectivité à l'ordonnateur désigné ès qualité par les législations nationales<sup>50</sup>. Elle n'impose pas non plus un modèle d'« exécutif communal type » que les Etats doivent obligatoirement implémenter.

Quoi que l'on fasse, si la logique souverainiste devait l'emporter dans la conception du droit communautaire de l'UEMOA, elle risque fort de défaire le modèle de gouvernance qui s'efforce de dépasser la logique de la compétition entre Etats. L'impôt étant par excellence le levier de la concurrence, les règles fiscales resteront les instruments de la discorde. Dans le cas d'espèce de l'UEMOA, une coordination fiscale laxiste semble en être la parade trouvée.

## **2- La flexibilité de la coordination fiscale en matière de directives.**

L'impôt constitue, depuis sa plus lointaine origine, la source et le ciment pour la construction et le développement de la souveraineté financière des États<sup>51</sup>. Malgré cela, les Etats ont pu surmonter les obstacles aux rapprochements fiscaux en renonçant partiellement à leur souveraineté fiscale au profit de l'Union. Plusieurs directives ont été édictées en ce qui concerne la fiscalité directe et indirecte dans l'objectif de parvenir à une convergence budgétaire et macroéconomique. Toutefois, ce processus d'intégration fiscale semble se heurter à des résistances d'ordre souverainiste par rapport à la mise en place de l'union douanière et à l'harmonisation des régimes fiscaux.

L'union douanière de l'UEMOA n'est visiblement pas achevée malgré l'instauration depuis un moment du tarif extérieur commun (TEC). A l'origine, le TEC a été conçu comme « *un instrument dynamique de politique commerciale de l'Union qui vise à harmoniser et simplifier les systèmes de taxation de porte des Etats membres et à offrir aux entreprises une fiscalité adaptée pour leur compétitivité ainsi qu'une protection ciblée et un approvisionnement*

---

<sup>46</sup> Au Bénin par exemple, plusieurs marchés sont autorisés et attribués en Conseil des ministres ainsi érigé, *de facto*, en organe de passation des marchés publics.

<sup>47</sup> Le code béninois des marchés publics a été changé et remplacé trois fois en l'espace d'une décennie (Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public ; Loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des marchés et des délégations de service public ; Loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics et des délégations de service public.). Le Togo a connu la même instabilité des textes sur la commande publique entre 2009 et 2021.

<sup>48</sup> Voir *infra*, pp.20-22.

<sup>49</sup> Art. 31 de la Directive N° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales.

<sup>50</sup> Art. 48 de la Directive N°01/2011//CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales.

<sup>51</sup> Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, 9<sup>ème</sup> éd, Paris, LDGJ, 2008 ; Gilbert TIXIER et Guy GEST, *Manuel de droit fiscal*, 4<sup>e</sup> éd, Paris, LGDJ, 1986, p.281, Gilbert ORSONI, *Finances publiques*, éd. PUBLISUD, Paris, 1989, pp.7-9.

*optimal en biens de consommation pour les populations* »<sup>52</sup>. Pour qu'il atteigne pleinement son objectif, le TEC doit être appliqué de manière identique par tous les États membres de l'Union. Au constat, il se révèle que le TEC n'est pas transcrit à la lettre dans les systèmes informatiques douaniers des États membres de l'Union<sup>53</sup>. Les exonérations douanières laissées à l'initiative des États membres et la double catégorisation possible de certains produits ont permis la survivance et le maintien des barrières tarifaires aux cordons douaniers de chaque État<sup>54</sup>. Normalement, depuis le désarmement tarifaire, aucun produit originaire d'un État membre respectant les modalités d'application de la taxation préférentielle des échanges au sein de l'UEMOA ne devrait en principe supporter des droits de douane lors de son entrée dans l'un des États membres. Malgré cette interdiction, des États continuent d'appliquer ces droits et en sont arrivés à prélever des taxes douanières sur des produits agréés originaires d'un autre État membre de l'Union<sup>55</sup>. Les pratiques observées à propos de l'eau minérale retiennent particulièrement l'attention. Ces produits figurent en bonne place parmi les articles susceptibles d'être exonérés<sup>56</sup>. Dans la réalité, l'eau minérale peut provenir soit d'une source, soit d'un procédé de traitement à base de produits chimiques et assimilé à un produit industriel et, par conséquent, être soumise au même régime fiscal que les produits manufacturés. Au Burkina Faso, une interprétation combinée des articles 1 et 3 de la directive sur les droits d'accises avait permis à l'administration douanière de soumettre l'eau minérale de fabrication industrielle à la taxe sur les boissons alcoolisées et non alcoolisées<sup>57</sup>. Au Mali, l'eau minérale AWA est considérée depuis 2001 par les services des douanes comme un produit industriel soumis à imposition<sup>58</sup>. Tous ces exemples montrent bien la nécessité d'un meilleur encadrement normatif des tarifs et des exonérations douanières dans l'espace UEMOA. Cet impératif reste l'un des grands défis que la Commission devra relever afin de parvenir à une mise en application effective et coordonnée du TEC<sup>59</sup>.

Au niveau de la fiscalité intérieure, l'harmonisation ici implique une similarité des taux de taxation et des assiettes des impôts au sein de l'Union. Elle demeure inachevée et même compromise par des législations nationales qui accordent des exonérations dans les codes des investissements et autres conventions bilatérales qui aménagent de multiples avantages fiscaux. En général, les fiscalités nationales semblent être en cohérence avec les directives en matière

---

<sup>52</sup> UEMOA, *le nouveau Tarif Extérieur Commun*, préface du président de la Commission, Cheikhe Hadjibou SOUMARE, p.2. (site internet: <https://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/tarif-exterieur-commun-de-luemoa-du-17-janvier-2017.pdf>)

<sup>53</sup> Commission de l'UEMOA, Département des politiques économiques et de la fiscalité intérieure (DPE), Rapport d'évaluation de mise œuvre des réformes (Document administratif interne).

<sup>54</sup> Selon l'article 11 al 2 du protocole additionnel n° I/2009, l'appréciation de l'origine communautaire se fait désormais au niveau national.

<sup>55</sup> Commission de l'UEMOA, Rapport final sur la réunion de concertation des ministres chargés de la police, des douanes, du commerce et des transports des États membres de l'UEMOA, Cotonou 25 nov. 2010, p.4.

<sup>56</sup> Conformément à l'article 1er de la Directive n°03/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des États membres en matière de Droits d'accises, les États ont la faculté de soumettre « à un droit d'accises les catégories de produits suivantes : les boissons, alcoolisées et non alcoolisées, à l'exclusion de l'eau ; les tabacs ».

<sup>57</sup> Commission UEMO, Rapport sur le Tarif extérieur commun (TEC), 2015.

<sup>58</sup> Loi N° 01-075 du 18 Juillet 2001 portant Code des douanes en république du Mali. La mesure a été reconduite par la Loi n°2022-013 du 23 juin 2022 portant code des douanes de la République du Mali.

<sup>59</sup> Anne-Marie GEORJON et Mario MANSOUR, « Les défis de la coordination des politiques tarifaires et fiscales en Uemoa/Cedeao », *Fondation pour les études et recherches sur le développement international, Note brève, n°61*.

de taux d'imposition ou de taxation qui est l'indicateur le plus visible d'une taxe ou d'un impôt mais, l'application des directives fiscales est plus subtile et complexe à appréhender lorsqu'il s'agit de l'assiette et des régimes dérogatoires.

S'agissant par exemple des impôts d'Etat, la Directive n°02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de TVA avait pour objectif principal de faire converger l'assiette et les taux d'imposition de cet impôt dans les États membres afin d'éviter que cet impôt devienne un paramètre de la concurrence. La pratique fiscale observée s'est toutefois progressivement éloignée des objectifs recherchés par la directive malgré la bonne performance de la TVA en termes de recettes intérieures. Les Etats observent généralement les taux et les seuils d'assujettissement prescrits par la directive tout en aménageant des exonérations qui excèdent les bornes et les domaines fixées par la directive. Par exemple, le Bénin accorde des exonérations sur les médicaments, le matériel médical, les équipements de transformations agricoles, les équipements des stations de services<sup>60</sup>. Le Sénégal exonère les activités agricoles<sup>61</sup> alors qu'au Mali, la vente des produits pétroliers et le transport aérien sont exonérés<sup>62</sup>. Il est enfin reproché à la TVA la « *la défaillance de ses mécanismes de remboursement de crédits* »<sup>63</sup>. Celle-ci tient en partie à la rédaction laconique de la directive qui permet de limiter les remboursements sur une liste précise de biens et qui donne aux Etats la possibilité d'élargir cette liste selon leurs propres besoins<sup>64</sup>. Une telle approche permet certes de faciliter le respect de la directive par les Etats, mais elle laisse un important espace fiscal qui échappe à la coordination.

Les discordances fiscales et douanières montrent bien la nécessité d'atténuer davantage les velléités souverainistes des Etats qui contribuent dans une large mesure à l'affaiblissement de la suprématie des directives de l'UEMOA sur les droits financiers nationaux.

## **B- La timidité des garanties apportées au principe de primauté.**

Dans un ordre juridique communautaire, la transcendance des directives n'est garantie qu'à deux conditions : le respect de l'obligation de transposition correcte et la mise en place d'un contrôle opérationnel des actes de réception. Le droit communautaire de l'UEMOA semble reléguer l'obligation de transposition correcte au rang d'une obligation de moyens (1) tandis que le système de contrôle des actes de transposition affiche une certaine incomplétude (2).

---

<sup>60</sup> Art. 229 du code général des impôts ; Art. 41 à 44 de la loi N°2022-38 du 03 janvier 2023 fixant des zones économiques spéciales en République du Bénin. (Évidemment, cette exonération peut être défendue sous la Directive n°02/2009/cm/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Cette directive permet aux pays de traiter « hors champ TVA » les fournitures agricoles. Elle est cependant muette sur la définition d'une « fourniture agricole »).

<sup>61</sup> Art. 283 du code général des impôts du Sénégal.

<sup>62</sup> Art. 195 du code général des impôts du Mali.

<sup>63</sup> Mario MANSOUR et Grégoire ROTA-GRAZIOSI, « Coordination fiscale dans l'union économique et monétaire ouest africaine », *Revue d'économie du développement*, N° 2012/3 - Vol. 26, pp. 9-34.

<sup>64</sup> Art. 30 et 40 de la Directive n°02/98/CM/UEMOA portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de TVA, modifiée par la directive n°02/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009.

## 1- L'affirmation insuffisante de l'obligation de transposition correcte.

L'obligation de transposition correcte des directives est inséparable du principe de primauté de la norme communautaire dont il constitue « *le noyau central* »<sup>65</sup>. Selon le Professeur Abdoulaye SOMA, c'est la mise en œuvre de ce principe qui permet de donner plein effet au droit communautaire au niveau interne. L'Union perdrait tout « *en termes de fonctionnalité et d'effectivité du droit communautaire si le principe de la primauté de celui-ci sur le droit interne ne venait pas renforcer et couronner sa validité immédiate et son applicabilité* »<sup>66</sup>.

La prépondérance de la norme communautaire sur les droits nationaux est aujourd'hui un principe général du droit largement partagé et presque unanimement admis par la doctrine<sup>67</sup> et la jurisprudence<sup>68</sup>. C'est la Cour de justice des communautés européennes qui a pour la première fois clairement imprimé ce principe à l'occasion de l'affaire *Costa* contre *Enel*<sup>69</sup>. En règle générale, il emporte la conséquence de ce que l'insertion de la norme communautaire dans l'ordonnement juridique national invalide toute norme interne existante ou postérieure qui lui est contraire. L'ensemble du droit communautaire prime sur tous les droits internes des Etats membres y compris les normes suprêmes à valeur constitutionnelle. C'est le sens qu'il sied de donner à l'article 6 du Traité de l'UEMOA qui dispose que « *les actes arrêtés par les organes de l'Union [...] sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* ». Pour qu'il en soit ainsi, les directives doivent être obligatoirement bien internalisées par les Etats destinataires<sup>70</sup>. Leur transposition correcte est une obligation conventionnelle du fait même de l'acceptation par les Etats du traité institutif et des engagements qui en découlent<sup>71</sup>. Le droit communautaire de l'UEMOA semble en faire une « obligation de moyens » en raison de la délicatesse de l'opération de transposition. En effet,

---

<sup>65</sup> Concernant cette distinction, voir notamment : Herbert Lionel A. HART, « Positivism and the separation of law and morals », *Harvard Law Review*, 1957-1958, vol. 71, n°4, p.609 ; Michel VAN DE KERCHOVE, *Le concept de droit*, 2° éd., Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2005, p. 147 et s.

<sup>66</sup> Abdoulaye SOMA, « Les caractères généraux du droit communautaire », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2017, pp.1-10.

<sup>67</sup> Bertrand MATHIEU, « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français », *op. cit.* ; Karine CAUNES, *Le principe de primauté du droit de l'union européenne : Contribution à l'étude de la nature juridique de l'Union européenne et des rapports du système européen*, Thèse de doctorat, *op. cit.* ; Luc Marius IBRIGA, « Le problème de la compatibilité entre l'UEMOA et la CEDEAO », *Cahiers du CEEI*, 2000, pp.198-227.

<sup>68</sup> CJCE, 15 juillet 1964, *Costa/Enel* ; CJCE, 4 juillet 2006, *Adeneler*, C-212/04, rec., I, p. 5067 ; *Droit Social*, n° 1, 2007, p. 94, note Christophe VIGNEAU ; CJCE, 13 mars 1997, *Commission c/ France*, C 197/96, rec., I, p. 1489 ; JCP G, 1997, p. 481, note Jean-Louis CLERGERIE ; Avis n°001/2003 du 18 mars 2003 sur la création d'une Cour des comptes au Mali ; CJCE, 11 janvier 2001, *Monte Arcosu Srl*, C-403/98 ; *Europe* 2001, n° 92, note Anne RIGAUX.

<sup>69</sup> La Cour affirme : « *Issu d'une source autonome, le droit communautaire né du traité ne pourrait, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même* ».

<sup>70</sup> L'internalisation des règles communautaires désigne, comme pour les règles du droit international général, leur réception et leur insertion dans l'ordre juridique interne des Etats membres (voir Abdoulaye SOMA, « Les caractères généraux du droit communautaire », *op. cit.*, p.3).

<sup>71</sup> Art. 26 et 27 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

l'article 5 du traité ne fixe que des standards minimaux au-delà desquels les Etats membres sont libres de légiférer<sup>72</sup>.

Concrètement, l'opération de transposition consiste en une « insertion » ou « intégration » du droit communautaire dans les différents droits nationaux<sup>73</sup>. Elle implique une « adaptation » du droit national sans dénaturation de la norme communautaire<sup>74</sup>. Elle convoque la nécessité d'« intégrer un corps étranger dans l'ordre juridique interne »<sup>75</sup> avec toutes les exigences et les précautions d'une « *intégration cohérente ou d'une importation réussie* »<sup>76</sup>. L'objectif recherché est de « *parvenir soit à l'unification, soit à l'harmonisation, ou encore au rapprochement des législations internes, ...* »<sup>77</sup>.

Matériellement, une *transposition* est dite « *correcte* » lorsqu'elle est débarrassée de tout défaut qui serait de nature à trahir l'esprit de la directive ainsi que le résultat recherché<sup>78</sup>. Il n'existe pas de règle préétablie fixant le degré de précision qui serait inadmissible pour la transposition d'une directive. Toutefois, la doctrine a pu dégager les conditions d'une transposition correcte à partir de la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés Européennes (CJCE)<sup>79</sup>.

*Primo*, la transposition doit être complète et ne laisser subsister aucune lacune. Cela ne signifie nullement que la transposition d'une directive exige « *nécessairement la reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition légale expresse et spécifique* »<sup>80</sup>. Elle doit être réalisée de manière « *à assurer effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise* »<sup>81</sup>.

*Secundo*, l'opération de transposition doit intervenir dans le délai prescrit par chaque directive. Il faut rappeler à ce propos que la Cour a très clairement rejeté toute une série de

---

<sup>72</sup> L'article 5 du traité institutif de l'UEMOA dispose : « *dans l'exercice des pouvoirs normatifs que le présent Traité leur attribue et dans la mesure compatible avec les objectifs de celui-ci, les organes de l'Union favorisent l'édition de prescriptions minimales et de réglementations-cadres qu'il appartient aux Etats membres de compléter en tant que de besoin, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ».

<sup>73</sup> Michel VAN DE KERCHOVE et Anne WEYEMBERGH, *La transposition des normes européennes : transferts de sens et de pouvoirs*, op.cit., p. 225-313 ; George MOUNIN, *Clefs pour la sémantique*, Paris, Seghers, 1972, p. 59.

<sup>74</sup> Célia ZOLYNSKI, *Méthode de transposition des directives communautaires. Etude à partir de l'exemple du droit d'auteur et des droits voisins*, Paris, Dalloz, 2007.

<sup>75</sup> Dominique MAINGUENEAUN, « L'interprétation des textes littéraires et des textes juridiques », in Paul AMSELEK, (dir), *Interprétation et droit*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p.61 ; Stéphanie FRANCO, *L'applicabilité du droit communautaire dérivé au regard des méthodes du droit international privé*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2005, p. 421.

<sup>76</sup> Geneviève KOUBI, « Transposition ou transcription des directives communautaires en droit national ? », *R.R.J.*, 1995-2, p. 620.

<sup>77</sup> Célia ZOLYNSKI, *Méthode de transposition des directives communautaires. Etude à partir de l'exemple du droit d'auteur et des droits voisins*, op. cit, pp.12-13.

<sup>78</sup> Michel VAN DE KERCHOVE et Anne WEYEMBERGH, *La transposition des normes européennes : transferts de sens et de pouvoirs*, op. cit., p. 293 n°45.

<sup>79</sup> Jean-Victor LOUIS, Georges VANDERSANDEN, Denis WAELBROECK et Michel WAELBROECK, *La Cour de justice. Les actes des institutions*, vol. 10, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 1993, p. 484.

<sup>80</sup> CJCE, 9 avril 1987, *Commission c. Italie*, aff. 363/85, Rec., p. 1733

<sup>81</sup> CJCE, 9 avril 1987, *Commission c. Italie*, Op. cit., p. 1733.

motifs cherchant à justifier les retards notamment les difficultés issues de la répartition interne des compétences et des procédures en matière de transposition<sup>82</sup>.

*Tercio*, la transposition doit tendre à rechercher le résultat poursuivi par la directive. La liberté quant à la forme et aux moyens de transposition semble absolue dans l'espace UEMOA, contrairement au droit européen<sup>83</sup>. On peut remarquer que la transposition des directives sur la commande publique et de celle portant régime financier des collectivités locales a été faite dans certains Etats au moyen de la loi<sup>84</sup> et dans d'autres, par des règlements<sup>85</sup>.

Comme on le constate, le principe de primauté est greffé sur le bourgeon de l'obligation de transposition correcte. Il implique une amputation partielle de la souveraineté financière des Etats. Sa mise en œuvre se heurte nécessairement aux relents souverainistes des Etats qui tentent de faire obstacle à l'application des directives. D'où la nécessité d'instaurer un système de contrôle véritablement opérationnel pour s'assurer de ce que les transpositions sont correctes.

## **2- Le déficit de contrôle des actes de transposition.**

L'existence d'un contrôle juridictionnel efficace « *est consubstantiellement indispensable à toute construction d'un ordre juridique communautaire* »<sup>86</sup>. Il s'en déduit que « *tout ordre communautaire qui n'a pas de juges actifs est voué à l'échec et à la disparition* »<sup>87</sup>.

Dans l'ordre juridique de l'UEMOA, le contrôle des actes de transposition des directives est exercé par une Cour de justice (CJ/UEMOA) spécialement instituée<sup>88</sup>. Elle « *veille au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du traité de l'Union* »<sup>89</sup>. L'exercice de la compétence juridictionnelle constitue la trame essentielle du contrôle des actes de transposition. Dans ce cadre, la Cour est saisie par un recours en manquement à une obligation communautaire ou un recours sur de la légalité des actes de la Commission<sup>90</sup>. Les recours en manquement portés contre les défauts de transposition sont exclusivement exercés par la Commission ou par un Etat membre<sup>91</sup>. Cela n'exclut pas la possibilité de dénonciation des manquements d'un Etat par des citoyens ou groupements socioprofessionnels sous forme de pétitions adressées aux organes compétents pour exercer le recours.

---

<sup>82</sup>CJCE, 2 février 1982, *Commission c./ Belgique*, aff. 68 à 73/81, *Rec.*, p. 153 et s. ; CJCE 14 janvier 1988, *Commission c. Belgique*, aff. 227 à 230/85, *Rec.*, p. 1 et s. (La Cour a en effet déclaré à plusieurs reprises qu'« un Etat membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne, pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires »).

<sup>83</sup> Selon la formule désormais classique de la Cour : « La liberté laissée par l'article 189 aux États membres quant aux choix des formes et des moyens a pour corollaire nécessaire l'obligation de faire un choix tel qu'il assure l'effet utile des directives » (CJCE, 8 avril 1976, *Royer*, aff. 48/75, *Rec.*, p. 497).

<sup>84</sup> Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso et du Togo.

<sup>85</sup> Dans ce groupe, on retrouve le Niger, la Côte d'Ivoire et le Sénégal.

<sup>86</sup> Abdoulaye SOMA, « Les caractères généraux du droit communautaire », *op. cit.*, pp.1-10.

<sup>87</sup> Alioune SALL, *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, éditions CREDILA, 2011, p.15.

<sup>88</sup> Art. 38 du Traité de l'UEMOA ; Préambule du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle.

<sup>89</sup> Art. 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.

<sup>90</sup> Art. 5 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.

<sup>91</sup> Art. 8 du Protocole additionnel n°10/96 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA ; Règlement n° 1/96/CM portant Règlement des procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA.

Avec un tel dispositif, cette Cour devrait pouvoir amplement participer au renforcement de l'ordre juridique communautaire et faciliter l'intégration des finances publiques au sein de l'Union. Elle devrait jouer un rôle déterminant en tant que premier acteur de garantie de la normativité des directives. On constate malheureusement que depuis son installation en janvier 1995, la CJ/UEMOA n'a rendu qu'une cinquantaine d'Arrêts bien loin du contrôle des transpositions. Sa jurisprudence sur la normativité des directives reste très négligeable. Au surplus, « *la Cour de Justice de l'UEMOA continue d'attendre sa première saisine pour recours en manquement, soit par la Commission de l'UEMOA, soit par un Etat membre* »<sup>92</sup>, en dépit de l'existence d'une multitude de défauts de transposition portant sur plusieurs directives. La jurisprudence disponible est le fruit des recours des personnes privées. Les Décisions rendues portent, entre autres, sur des recours en appréciation de la légalité des actes de la Commission<sup>93</sup>, des recours en annulation d'un acte<sup>94</sup>, des recours de plein contentieux<sup>95</sup> des recours préjudiciels<sup>96</sup>, ou encore des recours en interprétation<sup>97</sup>. Le fait de réserver exclusivement aux Etats et à la Commission l'exercice du droit de recours en manquement semble bien en être la principale cause. La carence de recours portant sur les défauts de transposition montre bien que le contrôle de conformité ou de conventionnalité des actes de transposition reste théorique.

Pour ainsi dire, il faut impérativement revisiter les règles procédurales afin de faciliter à la Cour le déploiement de tout son potentiel de garante de la normativité des directives. Un premier amendement consisterait à conférer à la Cour communautaire un pouvoir d'auto-saisine sur les défauts de transposition qu'elle aurait constatés par elle-même. Il sied également d'étendre le droit de recours en manquement à la veille citoyenne. Le cas échéant, il faut qu'un citoyen qui s'estime lésé ou abusé dans l'exercice d'un droit du fait de la transposition incorrecte d'une directive puisse saisir la Cour de justice ou un juge national aux fins de l'amener à exercer son contrôle sur l'application de la directive communautaire. Un léger réaménagement procédural confortatif pourrait consister à obliger les Etats membres à

---

<sup>92</sup> Euloge AKPO, « Le juge et le défaut de transposition des directives dans l'espace UEMOA, *op.cit.* p.38, (Propos confirmé par le juge Euloge AKPO dans sa thèse de doctorat soutenue en 2024).

<sup>93</sup> CJ/UEMOA, 9 juin 2021, ARRÊT N°03/2021, Cabinet François SERRES C/ Commission de l'UEMOA.

<sup>94</sup> CJ/UEMOA, 9 juin 2021, ARRÊT N°04/2021, Mr A. C/ Conseil des Ministres de l'UEMOA.

<sup>95</sup> CJ/UEMOA, 19 juin 2021, ARRÊT N°02/2021, La Société Nationale Burkinabè d'Hydrocarbures (SONABHY) C/ la Commission de l'UEMOA et la SODIGAZ-APC ; CJ/UEMOA, 9 juin 2021, ARRÊT N°05/2021, Mr Af Ab AL C/ BCEAO ; CJ/UEMOA, 8 juillet 2020, Arrêt N°04/2020, Madame A.G. et Monsieur C.D. c/ La Conférence des Chefs d'Etats de l'UEMOA ; CJ/UEMOA, 12 février 2020, Arrêt N°001/2020, Monsieur Elie SANDWIDI c/ La Commission de l'UEMOA ; CJ/UEMOA, 15 mai 2019, Arrêt N°04/2019, L'AGENCE WELLINDE VOYAGES S.A.R.L c/ La Commission.

<sup>96</sup> CJ/UEMOA, 9 juin 2021, ARRÊT N°01/2021, Me B. S. SANKARA, Me P. FARAMA et Me S. R. YAMBA C/ Conseil de l'Ordre des Avocats ; CJ/UEMOA, 8 juillet 2020, Arrêt N°005/2020, Z.A.Y. C/ Décision DCC N°2019-287 du 22 août 2019 de la cour constitutionnelle du Bénin (Le juge communautaire a estimé que « *La Cour constitutionnelle du Bénin, instance statuant en dernier ressort, avait l'obligation de saisir la Cour de Justice de l'UEMOA par le biais du recours préjudiciel, pour l'interprétation du Règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014* ») ; CJ/UEMOA, 8 avril 2020, Arrêt N°003/2020, STMB-TOURS Sarl c/ La Commission UEMOA (La Cour avait statué sur « la question préjudicielle soumise par la Cour de Cassation du B X par arrêt avant-dire droit n° 31/2018 du 13 décembre 2018 »).

<sup>97</sup> CJ/UEMOA, 8 juillet 2020, Arrêt N°005/2020, Z.A.Y. C/ Décision DCC N°2019-287 du 22 août 2019 de la cour constitutionnelle du Bénin (La Cour a jugé que « *l'interprétation faite par ladite Cour du sens et de la portée des dispositions de l'article 35 du Règlement est manifestement erronée* »).

soumettre tous les actes de transposition à un contrôle *a priori* du juge communautaire avant leur application.

Par ailleurs, la CJ/UEMOA ne peut jouer efficacement son rôle de garante de la suprématie des directives sans une contribution directe des juridictions nationales qui assurent l'application concrète de la norme communautaire au plan interne<sup>98</sup>. Dans cette hypothèse, il conviendrait de donner compétence aux juges administratifs et judiciaires qui pourront officier dans les divers ordres juridiques étatiques les litiges relevant de l'application du droit communautaire. Les tribunaux deviennent ainsi « *juges communautaires de droit commun* »<sup>99</sup> par le biais d'une « *subsidiarité juridictionnelle* »<sup>100</sup> marquée par une compétence de principe dévolue au juge national et une compétence subsidiaire du juge communautaire régional. L'essentiel est que le contentieux soumis au juge soit régi par un acte communautaire et que les recours aient pour objet la correction des défauts de transposition des directives. Les juges devront alors maîtriser le système fiscal de l'UEMOA ainsi que l'esprit des règles de procédures du cadre budgétaire harmonisé. Ils doivent à cet effet, faire preuve d'audace et de constructions jurisprudentielles évolutives dans le règlement des litiges mettant en cause des actes de transposition contenant encore des dispositions non conformes aux directives. Dans ce cas, les Etats retardataires ou qui ont mal transposé une directive doivent pouvoir faire objet de recours devant les juges nationaux. Ces contentieux pourront par la suite remonter au niveau de la Cour de justice de l'UEMOA par le biais des renvois préjudiciels qui ont un caractère obligatoire<sup>101</sup>. Pour ce faire, le principe de primauté commande que la mise en œuvre des directives par les juridictions nationales fasse l'objet d'une articulation cohérente avec l'office du juge communautaire sans pour autant que la CJ/UEMOA ne constitue une sorte de juridiction suprême dans l'ordre juridique interne des Etats. On s'aperçoit en définitive que seule l'instauration d'un contrôle de conventionnalité *a priori* exercé au niveau des juridictions constitutionnelles est susceptible d'assurer efficacement la conformité des actes de transposition aux dispositions des Directives.

En France, le Conseil constitutionnel s'est montré méfiant et distant du contrôle de conventionnalité des lois. Dans une série de Décisions cohérentes, le Conseil a posé et confirmé le principe selon lequel « *il ne lui revient pas de contrôler la conventionnalité d'une disposition législative ou réglementaire qui est l'exacte et la nécessaire transposition d'une directive communautaire* »<sup>102</sup>. Depuis lors, le Conseil constitutionnel est formellement incompétent pour exercer ce contrôle qui se trouve ainsi dévolu au juge judiciaire<sup>103</sup> et, par la suite, au juge

---

<sup>98</sup> Robert LECOURT, *L'Europe des juges*, Bruxelles, éd. Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2008, pp.8-9.

<sup>99</sup> Euloge AKPO, « Le juge et le défaut de transposition des directives dans l'espace UEMOA », *op. cit.* p.3.

<sup>100</sup> Cette expression s'entend ici de l'articulation des compétences juridictionnelles communautaires des juridictions nationales et régionales (voir Denys SIMON, « La subsidiarité juridictionnelle : notion-gadget ou concept opératoire ? », *Revue des affaires européennes (RAE)*, 1998, spéc. pp.84-85).

<sup>101</sup> CJ/UEMOA, 8 juil. 2020, Arrêt N°005/2020, Z.A.Y. C/ Décision DCC N°2019-287 du 22 août 2019 de la cour constitutionnelle du Bénin (Le juge communautaire a estimé que « *La Cour constitutionnelle du Bénin, instance statuant en dernier ressort, avait l'obligation de saisir la Cour de Justice de l'UEMOA par le biais du recours préjudiciel, pour l'interprétation du Règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014* ») ; CJ/UEMOA, 8 avr. 2020, Arrêt N°003/2020, STMB-TOURS Sarl c/ La Commission UEMOA (La Cour avait statué sur « la question préjudicielle soumise par la Cour de Cassation du B X par arrêt avant-dire droit n° 31/2018 du 13 déc. 2018 »).

<sup>102</sup> Décision N°74-54 DC ; Décision N°93-321 DC ; Décision N°2004-496 DC ; Décision N°94-347 DC ; Décision N°96-375 DC ; Décision N°98-399 DC.

<sup>103</sup> Cass, ch. mixte, 24 mai 1975, Jacques Vabre c/Etat français.

administratif depuis l'arrêt Nicolo<sup>104</sup>. La même tendance semble l'emporter dans les Etats membres de l'UEMOA. Le contrôle de conventionnalité n'a pas été expressément attribué au juge constitutionnel par les constituants africains<sup>105</sup>. Au Bénin par exemple, le juge constitutionnel s'est refusé d'exercer le contrôle de conventionnalité et s'en est clairement dessaisi au profit des juridictions ordinaires<sup>106</sup>. Mais, cela ne fait pas obstruction à l'idée d'instaurer un contrôle de conventionnalité en se fondant sur la primauté accordée au droit international sur les droits internes dans les Constitutions<sup>107</sup>.

Toutes les réformes sus-suggérées ne peuvent, à elles seules, suffire à assurer la pleine normativité des directives si les règles communautaires qui régissent la transposition restent complaisantes.

## II-LA SOUPLESSE DU REGIME JURIDIQUE DE TRANSPOSITION DES DIRECTIVES

Pour déployer toute sa portance juridique, une norme communautaire doit pouvoir s'insérer dans une hiérarchie normative assortie de sanctions<sup>108</sup>. Dès lors, un traité institutif d'une communauté ne peut se borner à créer des obligations réciproques entre les sujets auxquels il s'applique. Il doit plutôt « *établir un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets, ainsi que les institutions et procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute violation éventuelle* »<sup>109</sup>. Malheureusement, les directives de l'UEMOA ne semblent pas bénéficier d'un tel confort juridique<sup>110</sup>. Les disparités qui caractérisent aujourd'hui le cadre harmonisé des finances publiques témoignent de la tolérance des transpositions à géométrie variables (A) qui du reste, ne sont pas sanctionnées (B).

### A- La tolérance des transpositions à géométries variables.

L'internalisation d'une directive dans les droits nationaux se fait en rapport avec le résultat recherché qui est soit « l'unification », soit « l'harmonisation » des droit nationaux. Du point de vue de la technique légistique, elle consiste tantôt à calquer la disposition communautaire, tantôt à lui apporter de simples précisions de détail ou encore à déterminer des modalités de

---

<sup>104</sup> CE, Ass., 20 oct 1989, GAJA, 15<sup>e</sup> éd, n°96, *SIREY*, Paris, 2005, p.683.

<sup>105</sup> Art. 114 de la Constitution béninoise de 1990 ; Art. 152 de la Constitution burkinabè, éd 2012 ; Art .126 de la Constitution ivoirienne, éd. 2020 ; Art. 120 de la Constitution du Niger, éd. 2011 ; Art. 92 de la constitution sénégalaise de 2001, version consolidée de 2023 ; Art. 68 de la Constitution togolaise de 2024.

<sup>106</sup> Cour const, Décision DCC N°20-392 du 5 mars 2020 et Décision DCC N°18-2020 du 23 janvier 2020.

<sup>107</sup> Les traités et accords ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celles des lois (Art. 147 de la Constitution du Bénin ; Art. 151 de la Constitution du Burkina Faso ; Art. 123 de la Constitution de Côte d'Ivoire ; Art. 171 de la Constitution du Niger ; Art. 98 de la Constitution du Sénégal ; Art 92 de la Constitution du Togo).

<sup>108</sup> Michel VAN DE KERCHOVE et Anne WEYEMBERGH, *La transposition des normes européennes : transferts de sens et de pouvoirs*, *op.cit*, pp. 225-313 ; Georges MOUNIN, *Clefs pour la sémantique*, Paris, Seghers, 1972, p.59, Abdoulaye SOMA, « Les caractères généraux du droit communautaire », *op. cit*, pp.1-10; Alioune SALL, *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, *op.cit*, p.15.

<sup>109</sup> CJCE, 13 nov. 1964, Commission c/ Luxembourg et Belgique, 90/63 et 91/63, Rec. pp. 1217, 1232.

<sup>110</sup> Alioune SALL, *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, *op. cit.*, p.15; (Sur le contrôle juridictionnel en droit communautaire, voir également Jean-Paul JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7<sup>ème</sup> éd., Cours, Paris, Dalloz, 2012, p. 511).

sa mise en œuvre<sup>111</sup>. Le libre choix des méthodes et moyens de transposition laissé à la discrétion des gouvernements a engendré une harmonisation imparfaite du cadre institutionnel (1) et même de celui des règles budgétaires de fond (2).

### **1- La désharmonie du cadre institutionnel.**

Le cadre institutionnel financier dans les Etats de l'UEMOA repose fondamentalement sur cinq (05) grandes directives<sup>112</sup>. Il constitue globalement une avancée en ce qu'il contribue à améliorer la gestion financière de l'Etat et des collectivités. Toutefois, l'harmonisation institutionnelle voulue par le législateur communautaire reste imparfaite. On y note des différences plus ou moins prononcées aussi bien au niveau de l'Administration centrale des finances des Etats que du cadre organique des collectivités locales.

Dans les Etats de l'UEMOA, le cadre institutionnel de gestion des finances publiques repose sur une Administration centrale des finances qui sert de poutre transversale à l'ensemble du système. Parallèlement, une chaîne d'organes spécialisés dans la gestion de la commande publique est mise en place par des codes de transposition des deux directives relatives aux marchés publics<sup>113</sup>. Néanmoins, derrière l'apparente similarité des organes internes de gestion des finances publiques, on relève aisément des différences significatives à tous les niveaux.

Dans les Etats membres de l'UEMOA, les compétences du ministre des finances sont en apparence similaires mais le ministère des finances en tant qu'entité gouvernementale ne correspond pas partout à une même réalité administrative. Sa consistance et ses attributions diffèrent d'un Etat à un autre du fait que, dans les Directives portant cadre harmonisé des finances publiques, le législateur UEMOA a omis de fixer un organigramme-type de gestion budgétaire. Au Bénin par exemple, le ministère des finances comporte depuis 2023, le volet de la coopération internationale en plus de ses attributions classiques<sup>114</sup>. En Côte d'Ivoire et au Sénégal, la gestion des finances publiques est partagée entre deux ministères : le Ministère des finances et du budget (MFB) et le ministère en charge de l'économie et du plan MEPD<sup>115</sup>.

La même disparité s'observe au niveau des Directions centrales opérationnelles. On retiendra, à titre illustratif, le cadre organique du contrôle financier. La configuration et les attributions des organes de contrôle administratif des finances publiques diffèrent d'un Etat à un autre. Les disparités semblent provenir de la dispersion des normes relatives au contrôle des

---

<sup>111</sup> Célia ZOLYNSKI, *Méthode de transposition des directives communautaires. Etude à partir de l'exemple du droit d'auteur et des droits voisins*, op. cit., p.13.

<sup>112</sup> Il s'agit de la Directive n°06/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances ; la Directive n°05/2005/cm/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public; la Directive n°01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales; la Directive n°01/2022/CM/UEMOA portant cadre juridique et institutionnel des partenariats public-privé et enfin la Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique.

<sup>113</sup> Directive N°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA ; Directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public.

<sup>114</sup> Décret N°2023-357 du 12 juillet 2023 portant attribution, organisation et fonctionnement du ministère de l'Economie et des finances du Bénin.

<sup>115</sup> Décret N°2023-820 DU 25 octobre 2023 portant attributions des membres du gouvernement en République de Côte d'Ivoire; Décret n°2019-783 du 17 avril 2019, relatif aux attributions du Ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération du Sénégal ; Décret n°2019-776 du 17 avril 2019 portant attributions du Ministre des Finances et du Budget du Sénégal.

finances publiques dans plusieurs directives<sup>116</sup>. Au Bénin<sup>117</sup>, en Côte d’Ivoire<sup>118</sup>, au Togo<sup>119</sup>, une Direction nationale du contrôle financier est formellement instituée conformément à la logique de la gestion performancielle des finances publiques qui met l’accent sur le contrôle financier. Par contre au Sénégal<sup>120</sup> et au Niger<sup>121</sup>, la direction nationale du contrôle financier n’existe pas formellement au sein du ministère des finances. Le contrôle financier est dispersé dans les Services sous forme de contrôle interne<sup>122</sup>.

Par contre, les disparités sont moins profondes au niveau des organes de gestion de la commande publique. Dans tous les Etats de l’UEMOA, les fonctions de passation, de contrôle et de régulation des marchés publics sont assurées par des organes distincts<sup>123</sup>. Nul doute que cette configuration tripartite des organes est conforme à l’esprit des Directives et donne l’illusion d’une parfaite harmonisation du cadre institutionnel de la commande publique. A l’interne, on constate une variabilité du cadre institutionnel de la commande publique qui « *n’est pas toujours consacré dans un texte à caractère législatif* »<sup>124</sup>. Un regard rapproché des organes fait apparaître des différences intéressantes du fait de la rédaction laconique des deux Directives relatives à la commande publique<sup>125</sup>. Elles n’ont pas défini la configuration des organes et les modalités de leur mise place. Il en est de même de l’étendue de leurs attributions et de leurs pouvoirs de décision. Par exemple, le profil de la personne responsable des marchés publics (PRMP) varie d’un Etat à un autre. Au Sénégal et en Côte d’Ivoire, les PRMP sont des personnalités politiques<sup>126</sup>. Par contre, le législateur béninois, privilégiant la compétence

---

<sup>116</sup> Directive n°06/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances ; Directive n° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales ; la Directive n°06/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances ; Directive n°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public ; Directive N°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l’UEMOA.

<sup>117</sup> Décret N°2016 -624 du 12 octobre 2016 portant attributions, et fonctionnement du Contrôle Financier.

<sup>118</sup> Art. 3 du Décret N°2021-800 du 8 décembre 2021 portant organisation du ministère du budget et du portefeuille de l’Etat de la Côte d’Ivoire.

<sup>119</sup> Art. 13 du Décret N° 2017-112/PR DU 29/09/2017 fixant les attributions du ministre et portant organisation et fonctionnement du ministère de l’économie et des finances du Togo.

<sup>120</sup> Décret n°2019-777 du 17 avril 2019, portant organisation et fonctionnement du Ministre des Finances et du Budget du Sénégal.

<sup>121</sup> Décret N°2023-179 /P/CNSP/MEF du 14 octobre 2023 portant organisation du ministère de l’économie et des finances du Niger.

<sup>122</sup> Art. 22 du Décret N°2014-1171 du 16 septembre 2014 portant organisation du ministère de l’économie, des finances et du plan du Sénégal.

<sup>123</sup> Art. 8 de la Loi n°039-2016 du 02 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique au Burkina Faso; Art. 9 de l’Ordonnance n° 2019-679 du 24 juillet 2019 portant Code des Marchés publics en Côte d’Ivoire; Art. 12 à 20 de la Loi n°2020-26 du 31 juillet 2020 portant code des marchés publics en République du Bénin ; Art. 27, 142 et 146 du Décret n°2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés publics au Sénégal; Art. 5 de la Loi N° 2021-033 DU 31 décembre 2021 relative aux marchés publics en République du Togo; Art. 5, 122 et 122 bis de L’Ordonnance n°2002-007 du 18 Septembre 2002 portant Code des Marchés Publics au Niger modifiée par l’Ordonnance n°2008-06 du 21 février 2008.

<sup>124</sup> Commission de l’UEMOA, Document de stratégie d’encadrement des partenariats public-privé dans l’UEMOA, Ouagadougou, juin 2022, p.4.

<sup>125</sup> Directive N°05/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l’UEMOA ; Directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d’exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans L’UEMOA.

<sup>126</sup> En Côte d’Ivoire la personne responsable des marchés est désignée parmi les directeurs de Cabinet du ministre (Art. 12 de l’Ordonnance n° 2019-679 du 24 juillet 2019 portant Code des Marchés publics en Côte d’Ivoire). Au Sénégal c’est le Ministre en personne qui est responsable des marchés passés par les services centraux (Art. 28 du Décret n°2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés publics au Sénégal).

technique, a clairement disposé que la PRMP dans les ministères, Institutions et communes est désignée « *parmi les cadres disposant de formation spécifique et/ou d'expériences avérées dans le domaine des marchés publics* »<sup>127</sup>. Au niveau des organes locaux de la commande publique, les PRMP sont nommées parmi les cadres « *ayant le profil approprié[....], ou à défaut, le responsable des affaires financières* »<sup>128</sup> alors qu'en droit sénégalais cette fonction reste dévolue au maire<sup>129</sup>.

Une autre illustration intéressante de disparités institutionnelles concerne l'organe de régulation des marchés publics. Si les attributions restent globalement les mêmes<sup>130</sup>, il en va autrement de la composition et du pouvoir de régulation<sup>131</sup>. Au Bénin, les décisions de l'Autorité de Régulation sont immédiatement exécutoires mais elles peuvent faire l'objet d'un recours devant un juge sans que celui-ci ait un effet suspensif de l'attribution du contrat. Elles consistent à ordonner des corrections de la violation alléguée et peuvent avoir pour effet la suspension des acteurs, de l'acte litigieux ou la procédure de passation<sup>132</sup>. Au Niger par contre, l'organe de régulation est une Agence dont les décisions ont une portée réduite. Elle ne peut prononcer que « *des sanctions légères faites essentiellement d'exclusions temporaires* »<sup>133</sup>. A la différence de tous les autres Etats, l'autorité de régulation du Niger assure le secrétariat permanent du Comité de Règlement des Différends et du Comité ad hoc d'arbitrage en matière d'exécution des marchés publics et publie les sentences rendues. Elle a un lien de subordination avec la Cour des Comptes et l'Assemblée Nationale qui reçoivent périodiquement ses rapports d'activités<sup>134</sup>. En plus de la désharmonie organique, le droit financier des Etats de l'UEMOA est également marqué par des disparités de fond.

## **2- Les disparités de fond.**

L'harmonisation des législations financières des Etats membres figure en bonne place parmi les objectifs annoncés à l'article 4 du traité institutif de l'UEMOA. Les directives de la première génération<sup>135</sup> et celles en vigueur ont été conçues dans le but d'encadrer autant que possible les finances publiques. Une vue panoramique des lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) donne l'impression qu'on est en présence d'une harmonisation réussie. En fait, les instruments nationaux de transposition de ces directives laissent apparaître des disparités de fond. Une attention particulière sera portée sur les lois organiques relatives aux lois

---

<sup>127</sup> Art. 11 de la loi n° 2020-26 du 31 juillet 2020 portant code des marchés publics au Bénin ; Art. 134 de la Loi n° 2021-14 portant code de l'administration territoriale au Bénin.

<sup>128</sup> Art. 134 de la loi n° 2021-14 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin.

<sup>129</sup> Art. 28 du Décret n°2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés publics au Sénégal.

<sup>130</sup> Art. 17 de la loi n° 2020-26 du 31 juillet 2020 portant code des marchés publics au Bénin ; Art. 11 et 12 de Loi n°039-2016 du 02 décembre 2016 portant réglementation générale de la commande publique au Burkina, Art. 8 al-3 de la Loi N° 2021-033 relative aux marchés publics en république du Togo.

<sup>131</sup> Art. 98 du décret N°2022 du 29 septembre 2022, portant code des marchés publics du Niger ; Art. 11 de la loi N°2011-37 portant principes généraux, contrôle et régulation des marchés publics au Niger, Art. 18 de la loi n° 2020-26 du 31 juillet 2020 portant code des marchés publics au Bénin, Art 8 de la Loi N° 2021-033 DU 31 décembre 2021 relative aux marchés publics en république du Togo.

<sup>132</sup> Art. 117 al-3 de la loi n° 2020-26 du 31 juillet 2020 portant code des marchés publics au Bénin.

<sup>133</sup> Loi N°2011-37 portant principes généraux, contrôle et régulation des marchés publics au Niger.

<sup>134</sup> Art. 198 et 199 du décret N°2022 du 29 septembre 2022, portant code des marchés publics du Niger.

<sup>135</sup> Directive N°5/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances et la Directive N°6/97/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique.

de finances souvent qualifiées de « Constitution financière »<sup>136</sup>, les textes relatifs à la commande publique et les lois portant régime financier des collectivités locales.

La directive n°06/2009/CM/UEMOA est l'acte communautaire auquel les LOLF des Etats membres ont l'obligation de se conformer. Les législateurs nationaux s'y sont alignés à des degrés divers, sans toutefois trop s'en éloigner. On note néanmoins quelques différences de fond qui se rattachent à des grands sujets du droit budgétaire notamment la responsabilité des gestionnaires, les procédures de la commande publique et le pouvoir financier local.

S'agissant de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables, trois tendances se dégagent. Dans certains Etats comme le Togo<sup>137</sup>, la Côte d'Ivoire<sup>138</sup> et le Niger<sup>139</sup>, les actes et comportements constitutifs de faute de gestion sont limitativement énumérés par le législateur. Ces législations sont restées conformes à la norme communautaire qui a décliné les actes et comportements infractionnels auxquels le juge des comptes doit s'en tenir<sup>140</sup>. Au Bénin et au Burkina, la notion de faute de gestion est plus large. Elle comporte, en plus des actes et comportements incriminés dans la directive, « toutes autres fautes de gestion prévues par les autres textes en vigueur »<sup>141</sup> ou « tout autre acte portant préjudice à l'Etat ou aux autres organismes publics »<sup>142</sup>. Ce qui laisse entrevoir dans ces Etats que le juge des comptes peut sanctionner les actes de prévarication des deniers publics dont la répression est dévolue à d'autres juridictions<sup>143</sup>. Enfin, au Sénégal, la responsabilité des acteurs des finances publiques est presque occultée dans la LOLF.

Au niveau du droit de la commande publique, un triple constat peut être fait. Tout d'abord, « l'analyse de la réglementation des Etats membres de l'Union a révélé des disparités dans les instruments juridiques utilisés pour adopter la réglementation »<sup>144</sup>. Au Bénin et au Togo, les actes de transposition sont généralement des lois<sup>145</sup> accompagnées de règlements d'application. La Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Niger et le Sénégal procèdent par voie de règlement<sup>146</sup>. Ensuite, il se révèle que les procédures de passation des marchés publics comportent des variantes qui divergent d'un Etat à un autre, quand bien même l'appel d'offres reste fondamentalement le principe. Le Bénin et le Niger ont introduit dans leurs codes des

---

<sup>136</sup> Éric OLIVA, Soixantième anniversaire de la constitution de 1958 et de l'ordonnance du 2 janvier 1959, *op. cit.*, p.100; Nicaise MEDE, Finances publique Espace UEMOA, Dakar, éd. *l'Harmattan*, 2016, p.133 ; Gabriel SADIKI LUMANDE, « La LOLF française et la directive n°06/2009 de l'UEMOA sources d'inspiration de la LOFIP de la République démocratique du Congo », *Revue Française d'Economie et de Gestion*, Vol 3 : N° 3, p.249; Ahmed ESSOUSSI, *Traité de finances publiques*, op. cit., p.280.

<sup>137</sup> Art. 80 de la loi organique N°2014-13 du 10 juin 2014 relative aux lois des finances en République du Togo.

<sup>138</sup> Art. 93 de la loi N°2014-336 de 05 juin 2014 relative aux lois des finances en République de Côte d'Ivoire.

<sup>139</sup> Art. 79 de loi n°2012-09 du 26 mars 2012, portant loi organique relative aux lois de finances au Niger.

<sup>140</sup> Art. 80 de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances au sein de l'UEMOA.

<sup>141</sup> Art. 98 de la loi n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances en République du Bénin.

<sup>142</sup> Art. 104 de la loi organique n°073-2015/CNT relative aux lois de finances en République du Burkina Faso.

<sup>143</sup> Au Bénin, c'est à la Cour de répression de infractions économiques et du terrorisme (CRIET) créée en 2017 qu'est dévolue la compétence de connaitre des actes de détournement.

<sup>144</sup> Commission de l'UEMOA, Stratégie d'encadrement des partenariats public-privé (ppp) dans l'UEMOA, Ouagadougou, juin 2022, p.4.

<sup>145</sup> Loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en république du Bénin ; Loi n° 2021-033 du 31 décembre 2021 relative aux marchés publics au Togo.

<sup>146</sup> Décret n°2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés publics au Sénégal ; Décret N°2022 du 29 septembre 2022, portant code des marchés public du Niger ; Décret N°2019-574 du 5 juin 2019 portant nature et modalité d'acquisition des biens et services en Côte d'Ivoire.

procédures particulières qui peuvent contrarier les avantages et objectifs de l'appel d'offre. Il s'agit des « accords-cadres »<sup>147</sup>, des « enchères électroniques »<sup>148</sup>, de la « Centrale d'achats »<sup>149</sup> et des « groupements de commandes » encore appelé « commandes groupées »<sup>150</sup>, de la « sollicitation des prix (SOLPRIX) »<sup>151</sup>, des « marchés de clientèle »<sup>152</sup> et des « marchés à commande »<sup>153</sup>. Que ce soit au Bénin ou au Niger, toutes ces procédures dites « dérogatoires » se situent à mi-chemin entre l'appel d'offres et les ententes directes. Elles constituent pratiquement des techniques de contournement des deux modes de passation consacrés par la directive<sup>154</sup>. Leur effet commun est de biaiser la mise en concurrence des commandes de fournitures et de travaux. Enfin, il est utile de constater au plan purement théorique que les glossaires de plusieurs codes des marchés publics ne présentent pas le même contenu. La notion d'autorité contractante est par exemple nettement plus large dans la législation béninoise que dans le code togolais des marchés publics<sup>155</sup>. En plus des personnes morales publiques classiques, la notion d'autorité contractante s'étend au Togo à toute une gamme de personnes morales de droit privé entretenant la moindre relation avec un organisme public<sup>156</sup>.

En finances publiques locales, l'effet cumulé des défaillances normatives de la Directive N°01/2011//CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'espace UEMOA a permis à chaque Etat membre de l'Union d'implémenter son propre modèle d'administration locale. Les disparités sont la conséquence du manque de précisions sur l'autorité appelée à exercer la fonction de chef de l'exécutif local et d'« ordonnateur » du budget communal. Au Bénin par exemple, la gestion financière des communes béninoises est prise en tenaille entre deux pôles de décision : le Maire élu et un Secrétariat Exécutif désigné par le pouvoir central<sup>157</sup>. La fonction de maire est financièrement vidée de sa substance. Il n'est pas l'ordonnateur du budget communal contrairement à ses homologues de l'UEMOA<sup>158</sup>. L'élaboration et l'exécution du budget communal sont confiés à un Secrétaire Exécutif nommé, contrairement à la tendance communautaire<sup>159</sup>. Ce dernier est l'autorité approbatrice des

<sup>147</sup> Art. 40 de la loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en république du Bénin

<sup>148</sup> Art. 42 de la loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en république du Bénin

<sup>149</sup> Art. 45 de la loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en république du Bénin

<sup>150</sup> Art. 39 de la loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics en république du Bénin

<sup>151</sup> Art. 50 du Décret n° 2016-641/PRN/PM du 1er décembre 2016, portant Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Niger (Code des marchés publics du Niger).

<sup>152</sup> Art. 107 du Code des marchés publics du Niger

<sup>153</sup> Art. 206 du Code des marchés publics du Niger

<sup>154</sup> L'article 28 de la Directive N°04/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation des marchés publics et des délégations de service public a retenu deux modes de passation des marchés publics : l'appel d'offres et les ententes directes.

<sup>155</sup> Art. 1<sup>er</sup> et Art. 3 de la Loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics du Bénin ; Art. 1<sup>er</sup> de la Loi n° 2021-033 du 31 décembre 2021 relative aux marchés publics au Togo.

<sup>156</sup> Art. 3 de la Loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 portant code des marchés publics du Bénin.

<sup>157</sup> Art. 55 de la loi N°2021-14 du 20 décembre 2021 portant code de l'administration territoriale au Bénin.

<sup>158</sup> Par Exemple au Niger, au Sénégal, au Mali et au Togo, c'est le Maire qui élabore le Budget communal et en est l'Ordonnateur principal ( Voir Art. 79 de l'Ordonnance N°2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriales en République du Niger; Art. 61 de la Loi N°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales en République du Mali ; Art. 106 de la loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales en République du Sénégal ; Art. 142 de la Loi N°2019-006 du 26 juin 2019 portant code de la décentralisation au Togo.

<sup>159</sup> Dans l'espace UEMOA, l'élaboration du budget et le pouvoir d'ordonnateur relèvent de la compétence du maire en sa qualité de chef de l'administration communale (Art. 79 de l'Ordonnance N°2010-54 du 17 septembre 2010

marchés publics communaux au lieu de l'autorité de tutelle comme dans les autres Etats de l'Union<sup>160</sup>. En cela, le droit budgétaire local du Bénin se démarque ainsi des droits des autres Etats de l'UEMOA et constitue une disparité profonde susceptible de contrarier l'objectif communautaire de la libre administration des collectivités locales.

Etant donné que l'obligation de bonne transposition des directives s'impose à tout Etat membre de l'Union, toutes ces disparités générées par des transpositions incorrectes devraient normalement pouvoir faire l'objet de sanctions. Cela ne sera possible que si les organes de l'UEMOA mettent en place un régime réaliste de responsabilité des Etats membres.

## **B- La responsabilité apparente des Etats.**

La normativité prend ses racines dans un régime de responsabilité pouvant réellement aboutir à la prise de sanctions<sup>161</sup>. Une définition simplifiée de la doctrine communautariste considère la sanction comme étant des mesures coercitives décidées par le groupe d'Etats membres d'une communauté, à l'encontre d'un ou plusieurs autres Etats membres ne respectant pas leur engagement à se conformer aux normes communautaires<sup>162</sup>. Dans l'UEMOA, les sanctions peuvent être prises, soit par les instances de décision de l'Union à l'issue d'une démarche conventionnelle (1), soit par la Cour de justice (2).

### **1- L'ineffectivité des sanctions conventionnelles.**

L'article 43 du traité de l'UEMOA dispose tout simplement que « *les directives lient tout Etat membre quant aux résultats à atteindre* ». Cette formulation, bien que *soft*, a le mérite de conférer aux directives un caractère supranational qui oblige les Etats membres non seulement à les appliquer, mais aussi à s'assurer que leurs législations sont conformes en toutes leurs dispositions. Il en découle que le non-respect de cette obligation constitue un manquement au droit de l'Union et particulièrement du principe de coopération loyale consacré par l'article 7 du Traité<sup>163</sup>. Le manquement apparaît ainsi comme toute « *violation par un Etat membre de ses obligations de droit communautaire* »<sup>164</sup>.

La démarche préconisée pour contraindre les Etats à se conformer aux directives relève plus du domaine de la négociation que d'une répression des défauts de transposition. Les sanctions énoncées dans le Traité ont un caractère plutôt symbolique que contraignant. Elles

---

portant code général des collectivités territoriales en République du Niger ; Art. 61 de la Loi N°2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales en République du Mali ; Art. 106 de la loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales en République du Sénégal ; Art. 142 de la Loi N°2019-006 du 26 juin 2019 portant code de la décentralisation au Togo).

<sup>160</sup> Art. 134 al-2 de la loi n° 2021-14 portant code de l'administration territoriale en République du Bénin ; Art. 29 du Décret n°2022-2295 du 28 décembre 2022 portant Code des marchés publics au Sénégal.

<sup>161</sup> Damien FALLON, « Légitimité et normativité de la Constitution », *Revue Lexsociété*, 10.61953/lex.2807, 2021, p.11.

<sup>162</sup> Jean SALMON, *Dictionnaire du droit international public*, Bruxelles, éd Bruylant, 2001, p.1017 ; Jean COMBACAU et Serge SUR, *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd, Paris, *Montchrestien*, 2008, pp.651-654 ; Pierre-Marie DUPUY, *Droit international public*, 9<sup>e</sup> éd, Paris, *DALLOZ*, 2008, P.539 ; Raymond RANJEVA et Charles CADOUX, *Droit international public*, Paris, *EDICEF*, 1992, p.23.

<sup>163</sup> Art. 7 du traité de l'UEMOA.

<sup>164</sup> Gérard CORNU, *vocabulaire juridique*, *op. cit.* pp. 641-642.

comprennent toute une gamme de mesures négatives que la Commission peut prononcer de façon graduelle aux plans diplomatique, économique et financier<sup>165</sup>. La première mesure est d'ordre diplomatique. Elle consiste à publier la situation de l'Etat mis en cause dans un communiqué de la Commission assorti éventuellement d'informations supplémentaires sur le gouvernement de l'Etat concerné. Elle peut être suivie de sanctions économiques et financières consistant pour la Commission à faire suspendre des concours de l'Union à l'Etat membre concerné.

La procédure de mise en œuvre des sanctions prend corps à partir des rapports trimestriels élaborés par la Commission dans le cadre de l'exercice de sa mission de surveillance multilatérale. Si un acte d'internalisation d'une directive ne satisfait pas aux exigences de transposition correcte, la Commission fait, dans un premier temps, des propositions de corrections dans une annexe au rapport adressé à l'Etat concerné. Celles-ci spécifient les mesures rectificatives à mettre en œuvre. En cas de résistance de l'Etat membre dont le manquement a été constaté, la Commission n'a pas la possibilité de prendre de sanction. Elle s'en remet à la « ... *Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, afin qu'elle invite l'Etat membre défaillant à s'exécuter* »<sup>166</sup>. Il y a résistance lorsque l'Etat mis en cause n'a pas pris les mesures rectificatives demandées dans le délai prescrit ou si la Commission n'a pas reconnu la mise en conformité aux mesures correctives proposées ou si elle constate l'inexécution ou la mauvaise exécution. Dans ce cas, la Commission transmet au Conseil un rapport assorti éventuellement de propositions de mesures négatives explicites<sup>167</sup> contre l'Etat mis en cause. Ce dernier adopte à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres les sanctions proposées et mesures nécessaires à leur mise en œuvre. On peut redouter que ce vote qualifié puisse constituer un obstacle rédhibitoire au bon déroulement de la procédure de sanction. Dans tous les cas, c'est à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA que revient le pouvoir de prononcer l'exclusion de l'Etat mis en cause<sup>168</sup>. Le législateur ayant laissé la faculté à la Commission de saisir ou non la Conférence afin de faire prescrire des mesures d'exécution, cette action pourrait s'avérer arbitraire et aléatoire en l'absence de critères explicites de saisine. Il va donc sans dire que la Commission est seule juge de l'opportunité de saisine de la Conférence des Chefs d'Etat en cas de refus de se conformer d'un Etat. La Conférence n'a en définitive qu'un pouvoir moral et politique. Au final, son rôle est de « *constater à l'unanimité [...] la volonté de cet Etat de se retirer de l'UEMOA* »<sup>169</sup>. Visiblement, il y a peu de chance que la procédure de prise des sanctions conventionnelles puisse aboutir à une mesure répressive contre un Etat. Seule une procédure juridictionnelle pourrait garantir une condamnation effective des Etats suite à des recours en manquement.

## **2- L'absence de sanctions juridictionnelles.**

Le déploiement du potentiel normatif d'un acte communautaire est consubstantiellement lié au dispositif juridique de mise en œuvre de la responsabilité des Etats. La Cour de Justice

---

<sup>165</sup> Art. 74 du traité de l'UEMOA.

<sup>166</sup> Art 6 al-2 du Protocole Additionnel n°1 en date du 10 janvier 1994 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA

<sup>167</sup> Art 74-a et b du Traité de l'UEMOA.

<sup>168</sup> Art 3 A1-1 du traité modifié de l'UEMOA, signé à Ouagadougou, le 20 janvier 2007

<sup>169</sup> Art 3 A1-3 du traité modifié de l'UEMOA, signé à Ouagadougou, le 20 janvier 2007.

de l'UEMOA instituée à cet effet est la juridiction compétente à titre principal pour connaître des recours en manquement et en appréciation de légalité communautaire. Par rapport aux directives, il y a manquement dès lors qu'un défaut de transposition est relevé<sup>170</sup>. Il en est notamment ainsi lorsqu'un Etat s'abstient de transposer une directive ou procède à une transposition incorrecte<sup>171</sup> ou tardive<sup>172</sup>. Si la Cour estime qu'un recours est fondé, elle peut juger que l'Etat mis en cause a manqué à une obligation communautaire ou que l'acte objet du recours est entaché d'illégalité. Dans ce cas, elle peut prononcer « *la nullité totale ou partielle des actes entachés de vice de forme, [...] de violation du Traité de l'Union ou des actes pris en application de celui-ci* » conformément à l'article 9 du protocole additionnel N°1 relatif aux organes de contrôle de l'Union. L'examen de la jurisprudence disponible révèle que cette Cour n'a pas eu à prononcer des sanctions contre un Etat pour un manquement à une norme communautaire, depuis la première affaire jugée en 1998<sup>173</sup>. C'est une conséquence inévitable de ce que le régime de responsabilité du droit communautaire de l'UEMOA comporte des faiblesses congénitales sur lesquelles la Conférence des Chefs d'Etat se doit de revenir.

La première faiblesse tient à la limitation des pouvoirs du juge dans les textes fondamentaux de l'Union. Le Traité de l'UEMOA et le protocole additionnel relatif aux organes de contrôle de l'Union ne comportent pas de dispositions coercitives pour faire exécuter les arrêts rendus au tort des Etats comme c'est le cas dans l'Union européenne<sup>174</sup>. Au surplus, ces textes ne prévoient pas non plus de sanctions dissuasives pouvant amener les « Etats récalcitrants » à respecter les directives. Si la Cour de Justice constate qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du Traité de l'Union, elle l'invite tout simplement à « *prendre les mesures que comporte l'exécution des arrêts de la Cour ...* »<sup>175</sup>. Ensuite, il est utile de relever qu'aucun texte de l'UEMOA n'ouvre pour le moment la possibilité de condamnations pécuniaires contre les Etats contrairement à la Cour de justice de

---

<sup>170</sup> Michel VAN DE KERCHOVE et Anne WEYEMBERGH, La transposition des normes européennes : transferts de sens et de pouvoirs, *op.cit.*, pp. 225-313 ; Geneviève KOUBI, « Transposition et/ou transcription des directives communautaires en droit national ? », *R.R.J.*, 1995-2, p. 620 ; Yves GALMOT et Jean-Claude BONICHOT, « La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national », *RFDA*, 1988, p. 2.

<sup>171</sup> A propos des transpositions incorrectes, voir notamment : Emmanuelle SAULNIER, « La transposition des actes de l'UE en droit français : amélioration ou statu quo ? » *Europe* 2003, chron. n°11 ; Jean-Luc SAURON, « Transposition par la France des directives communautaires : une France devenue l'homme malade de l'Europe », *ADE*, 2003, vol. 1, p. 291 et s. ; Denys SIMON, « La France, mauvais élève de l'Europe ? », 2004, *Alertes*, n° 24 ; Pierre-Yves MONJAL, « Le droit dérivé de l'UE en quête d'identité », *RTDE*, 2001, p. 335 et s.

<sup>172</sup> A propos des transpositions tardives, voir notamment : Robert HOEBAER, « La mise en œuvre des directives des Communautés européennes en Belgique », *CDE*, 1983, p. 450 et s. ; Pascal GILLIAUX, *Les directives européennes et le droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 89.

<sup>173</sup> CJ/UEMOA, 29 mai 1998, Arrêt n° 01/98, LAUBHOUET Serge c/ Commission de l'UEMOA.

<sup>174</sup> Au niveau de l'Union Européenne, la CJCE a condamné à plusieurs reprises des Etats pour des défauts de transposition des directives (voir notamment : CJCE, Commission des Communautés européennes c/ République française, 15 juillet 2004, aff. C-419/03 ; CJCE, Commission des Communautés européennes c/ République française, 9 décembre 2008, aff. C-121/07 ; la condamnation de l'Espagne à une somme forfaitaire de 15 000 000 d'euros et à une astreinte journalière de 89 000 d'euros pour absence de transposition de la Directive (UE) 2016/68036, (CJUE, Commission européenne c/ Royaume de l'Espagne, 25 février 2021, C-658/19) ; la condamnation de la Belgique à payer une astreinte de 5 000 euros par jour pour transposition partielle de la Directive 2014/61/UE le 8 juillet 2019 (CJUE, Commission/Belgique, 8 juillet 2019, C-543/17).

<sup>175</sup> Art. 6 al-1 du Protocole Additionnel n°1 en date du 10 janvier 1994 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.

l'Union européenne qui dispose de réels pouvoirs de sanction des Etats<sup>176</sup>. L'espoir reste néanmoins permis en ce que la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peut, par voie d'acte additionnel, compléter la gamme de mesures énoncées à l'article 74 du traité modifié par des dispositions complémentaires jugées nécessaires au renforcement de l'efficacité de la surveillance multilatérale de l'Union<sup>177</sup>.

La seconde faiblesse résulte de la nature même des décisions de la Cour. Les arrêts issus des recours en manquement constatent l'existence ou l'absence de manquement<sup>178</sup>. Ils n'ont qu'un caractère déclaratoire quand bien même ils sont revêtus de l'autorité de la chose jugée<sup>179</sup> et de l'autorité de la chose interprétée<sup>180</sup>. Tous les organes de l'Etat membre concerné ont l'obligation d'assurer, dans les domaines de leurs pouvoirs respectifs, l'exécution de l'arrêt<sup>181</sup>. Il s'ensuit qu'il incombe à l'Etat mis en cause l'accomplissement volontaire de toutes les diligences nécessaires à l'exécution de la décision de sorte qu'il soit mis fin aux manquements et à ses conséquences passées, actuelles et futures.

Pour donner plus d'autorité à l'ordre juridique communautaire de l'UEMOA, il convient de renforcer les pouvoirs de la Cour par la mise en place d'un régime de responsabilité pouvant déboucher sur des condamnations des Etats ayant manqué à l'obligation de transposition correcte. Cette opération nécessite une retouche du Traité de l'Union, du Protocole additionnel N°1 relatif aux organes de contrôle et du Règlement portant procédure de la CJ/UEMOA. Il faudrait, le cas échéant, définir une procédure ainsi qu'une grille réaliste de sanctions susceptibles d'être prononcées. Ainsi, si la Cour de justice estime qu'un recours en manquement est fondé, qu'elle puisse déclarer responsable l'Etat mis en cause et, par conséquent, le condamner à des sanctions pécuniaires comme le fait la CJCE<sup>182</sup>. Le législateur communautaire peut s'inspirer du droit européen qui donne la possibilité à la CJCE de condamner les Etats au paiement d'une amende ou d'une astreinte. L'instauration d'une telle amende assortie d'astreinte constituerait la meilleure garantie de la normativité des directives financières de

---

<sup>176</sup> Conformément à l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Si la Commission estime que l'Etat membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour, après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'Etat membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour reconnaît que l'Etat membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte » (CJCE, 12 juill. 2005, Commission c/ France, C-304/02, Rec. p.I-6263, pts 75 à 116).

<sup>177</sup> Art. 74 al-2 du Traité modifié de l'UEMOA du 20 janvier 2003.

<sup>178</sup> Art. 5 du Protocole Additionnel n°1 en date du 10 janvier 1994 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.

<sup>179</sup> Les arrêts de la Cour de Justice ont force exécutoire, conformément aux dispositions de son Règlement de procédure (Art. 20 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA) ; ils ont force obligatoire à compter du jour de son prononcé (Art. 57 du Règlement n° 1/96/CM portant Règlement des procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA).

<sup>180</sup> Les interprétations formulées par la Cour de Justice dans le cadre de la procédure de recours préjudiciels s'imposent à toutes les autorités administratives et juridictionnelles dans l'ensemble des Etats membres. L'inobservation de ces interprétations peut donner lieu à un recours en manquement (Art 13 du Protocole Additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA).

<sup>181</sup> Art. 14 du Règlement N°1/96/CM portant Règlement des procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA.

<sup>182</sup> En Europe, les condamnations des Etats membres de l'Union Européenne pour des défauts de transpositions des Directives communautaires sont assez fréquentes (CJCE, Commission des Communautés européennes c/ République française, 15 juillet 2004, aff. C-419/03 ; CJCE, 9 décembre 2008, Commission des Communautés européennes c/ République française, aff. C-121/07 ; CJUE, Commission européenne c/ Royaume d'Espagne, 25 février 2021, C-658/19).

l'UEMOA. Elle remplacerait les sanctions diplomatiques et économiques qui ont déjà montré leurs limites. Les mesures de rétorsion qu'elles contiennent ne semblent guère stimuler les efforts d'harmonisation et de l'intégration complète du droit financier de l'espace UEMOA. Il appartiendra à chaque gouvernement d'édicter à l'interne des actes pouvant faciliter le paiement de l'amende ou de l'astreinte. Au besoin, l'Etat pourra recouvrer, par une action récursoire, le montant des condamnations pécuniaires payées auprès des agents publics reconnus responsables du défaut de transposition ou des transpositions incorrectes. Evidemment, la possibilité d'une action récursoire constituerait une épée de Damoclès sur la tête des personnes responsables des transpositions de directives.

## CONCLUSION

Au terme de cette réflexion, il semble s'établir que la suprématie des directives financières de l'UEMOA ne s'affirme pas pleinement et entièrement sur les droits financiers nationaux. Le droit primaire et dérivé de cette Union comporte toujours des faiblesses congénitales qui atténuent la charge normative des directives financières. La principale faiblesse des directives résulte du fait qu'elles sont conçues dans un moule en forme de *soft law* c'est-à-dire un énoncé qui « reconnaît, constate ou décrit une situation, promeut, favorise, encourage, ou encore exprime des souhaits, des recommandations ou des avis »<sup>183</sup>. De ce fait, elles manquent de caractère prescriptif, impératif et sanctionnateur au sens kelsenien de la normativité<sup>184</sup>. Elles revêtent la forme de « règles de bonne conduite » visant à faire respecter la discipline budgétaire de l'Union pour lesquelles il n'existe pas de sanction juridique à proprement parlé, en cas de non-respect. C'est précisément ce caractère vacillant et souple qui ôte aux directives formant le nouveau cadre harmonisé des finances publiques une normativité pleine et entière. Dès lors, une bonne démarche de transposition recommande un choix bien pensé de la technique d'articulation entre les pouvoirs normatifs communautaires et le pouvoir interne, sur fond de reformulation de leur équilibre au sein de la notion de directive<sup>185</sup>.

En tout état de cause, un prolongement dans le temps de cette crise de normativité des directives ajouté à la crise diplomatique de ces dernières années dans la sous-région ne risquent-ils pas de compromettre définitivement la réalisation des objectifs présents et futurs de l'UEMOA ? Dans tous les cas, il est à craindre que le regain de nationalisme ne vienne à disloquer cette Union qui a encore besoin d'être consolidée. L'alliance des Etats du Sahel (AES) née en 2023 ne va-t-elle pas accélérer cette décomposition redoutée de l'UEMOA suivie d'une recomposition incertaine de l'ensemble de la région ouest-africaine ?

---

<sup>183</sup> Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, N°21, Janv. 2007 op. cit.

<sup>184</sup> Hans KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, op.cit., pp. 16-20.

<sup>185</sup> Judith ROCHFELD, « Les ambiguïtés des directives d'harmonisation totale. La nouvelle répartition des compétences communautaire et interne », Paris, *Recueil Dalloz*, 2009, p. p.2047.