

REVUE BENINOISE DES SCIENCES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES

R.B.S.J.A. N° 41
Année 2019-2020
Sommaire

DOCTRINE :

- **Sèdagban Hygin Faust KAKAI**

Le chef d'Etat dans le champ sociopolitique africain :
éléments de construction d'une légitimité
structurelle au Bénin (Page 5)

- **Prudent SOGLOHOUN**

L'accès des particuliers au juge communautaire :
cas de la CEDEAO et de la CEMAC (Page 41)

- **Gilles BADET**

La primauté du droit de l'intégration
(OHADA-UEMOA) devant la Cour
constitutionnelle du Bénin (Page 87)

- **Komi WOLOU**

La notion de dommage écologique au cœur
du défi environnemental (Page 149)

- **Roch C. Gnahoui DAVID**

Concurrence déloyale et pratique commerciale
déloyale en droit international privé dans
l'espace UEMOA : exemple du Bénin et de
la Côte d'Ivoire (Page 183)

LEGISLATION :

Loi n° 2020-23 du 29 septembre 2020 modifiant
et complétant la loi n° 2012-15 du 18 mars
2013, modifiée, portant code de procédure pénale
(Page 181)

JURISPRUDENCE :

- **GUEDEGBE Samson Igor Bidossessi**

Commentaire Arrêt n° 025-2018 du 08
février 2018, CCJA, 2ème Ch. (Page)

Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale d'Administration et de
Magistrature (E.N.A.M.) et les Facultés de Droit et de Sciences Politiques
des Universités Publiques du Bénin

ISSN : 1840-5169

**Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale
d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et
les Facultés de Droit et de Sciences Politiques des Universités Publiques du Bénin**

COMITE SCIENTIFIQUE

PRESIDENT D'HONNEUR

Maurice AHANHANZO-GLELE, Professeur de Droit Public à la retraite

MEMBRES

- Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN), Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin
- Fidèle MENGUE ME ENGOUANG : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université de Libreville, Ministre de la Santé (GABON)
- Abdoullah CISSE : Agrégé de Droit Privé, Avocat (SENEGAL)
- Ahadzi KOFFI : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire, Président de l'Université de Lomé (TOGO)
- Akouété SANTOS : Agrégé de Droit Privé, Université de Lomé (TOGO), Ancien Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Lomé
- Dorothé SOSSA : Agrégé de Droit Privé, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN), Secrétaire Permanent de l'OHADA
- Noël GBAGUIDI : Agrégé de Droit Privé, Professeur Titulaire, Titulaire de la Chaire Unesco des Droits de la Personne et de la Démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Jean Baptiste MONSI : Magistrat, Ancien Procureur Général près la Cour Suprême du BENIN
- Robert DOSSOU : Ancien Doyen de la Faculté de Droit, Ancien Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin

COMITE DE REDACTION

- Directeur de Publication : Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire
- Secrétaire Scientifique : Victor TOPANOU, Maître de Conférences au CAMES, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Secrétaire Adjoint : Roger DOSSOU-YOVO, Docteur en Droit, Directeur Général de l'Institut International des Assurances (Yaoundé)
- Membre : Barnabé GBAGO, Agrégé en histoire du Droit, Doyen de la Faculté de Droit, Université d'Abomey-Calavi

**REVUE BENINOISE DES SCIENCES
JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES**

DOCTRINE

**L'ACCES DES PARTICULIERS AU JUGE
COMMUNAUTAIRE :
CAS DE LA CEDEAO ET DE LA CEMAC**

Par

Prudent SOGLOHOUN

Maître-assistant en Droit public
Université d'Abomey-Calavi (BENIN)

| | |
|--|-----------|
| I- Un accès relativement fermé | 53 |
| A- Un recours en annulation conditionné | 54 |
| 1- Les conditions restrictives de recevabilité du recours | 54 |
| 2- La catégorie des actes susceptibles de recours | 58 |
| B- Un renvoi préjudiciel presque aléatoire | 61 |
| 1- Le caractère <i>quasi</i> facultatif de la procédure..... | 62 |
| 2- L'usage peu fréquent de la technique | 65 |
| II- Un accès relativement ouvert | 68 |
| A- Un recours souple en violation des droits de l'homme | 69 |
| 1- L'interprétation large de la qualité de victime | 69 |
| 2- L'interprétation libérale des conditions de forme | 73 |
| B- Une action en indemnisation peu exigeante .. | 77 |
| 1- L'appréciation favorable de la faute | 77 |
| 2- La facilité de la preuve du préjudice | 80 |

« Ou bien la Communauté est, pour les particuliers, une séduisante mais lointaine abstraction intéressant seulement les gouvernements qui leur appliquent discrétionnairement les règles ; ou bien elle est pour eux une réalité effective et, par conséquent, créatrice de droits »¹. Cette remarque de Robert Lecourt² soulève la question de l'intérêt des particuliers à appartenir aux espaces d'intégration, notamment pour ce qui est de leur accès au juge communautaire.

Dans le langage courant, un particulier est une « personne privée, considérée par opposition aux collectivités professionnelles, administratives, etc. »³. Plus spécifiquement, un particulier signifie, dans un premier sens, une personne privée ou une personne quelconque, « considérée dans ses intérêts privés, par opposition à l'État et aux personnes publiques ou aux gouvernants et agents publics remplissant les fonctions étatiques »⁴. Dans un deuxième sens, le particulier désigne seulement l'individu ou la personne physique, par opposition au groupement⁵. Il apparaît, à travers ces définitions, que le particulier peut être une personne ou un groupe de personnes agissant dans un creuset bien identifié, telle une association. Autrement dit, un particulier est, soit une personne physique ou une personne morale de droit privé. En outre, il y a des catégories spécifiques de particuliers, à l'instar des fonctionnaires et agents de la Communauté.

Le renouveau de l'intégration économique⁶ constaté en Afrique au lendemain des années 90 s'est accompagné de l'instauration ou de l'opérationnalisation d'organes juridictionnels, c'est-à-dire de juges communautaires chargés de régler les litiges naissant de l'application de la norme communautaire. En effet, pour atteindre les objectifs assignés aux communautés, les États africains, dans les différents espaces communautaires, se sont rendu compte de la nécessité⁷

¹ LECOURT (Robert), *L'Europe des juges*, Réimp., Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 248.

² Robert LECOURT fut juge à la Cour de justice des Communautés européennes (1962 à 1967), puis Président de la même juridiction (1967 à 1976).

³ *Le Petit Larousse illustré*, 2017, p. 884.

⁴ CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, 11^e éd. mise à jour, Paris, PUF, 2016, p. 742.

⁵ *Ibidem*.

⁶ SANOU (Dramane), *La juridictionnalisation des organisations d'intégration économique en Afrique*, Thèse de doctorat, Paris 1, 2012, p. 19.

⁷ Lire GUIOT (François-Vivien), « L'intégration sans le juge ? Remarques sur la nécessité de l'intégration juridictionnelle », in GRARD (Loïc), *Les intégrations régionales, l'Union Européenne et après ?* Paris, Pedone, 2019, pp. 35-56.

d'un juge communautaire⁸ pour accompagner le processus d'intégration, avec pour attributions, non seulement d'interpréter et d'appliquer les traités, mais aussi de sanctionner les obligations qui incombent aux États membres et, en conséquence, de trancher les différends qui naissent de l'application du droit communautaire⁹.

Plusieurs juridictions sous régionales et régionale ont ainsi vu le jour en Afrique¹⁰, à qui revient d'ailleurs « *la palme de la prolifération* »¹¹. Parmi elles, se trouvent les juridictions de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO)¹² et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)¹³. La Cour de justice de CEDEAO est créée par le Traité instituant la CEDEAO le 28 mai 1975¹⁴ et révisé par le Traité du 24 juillet 1993¹⁵. Elle dispose d'une compétence juridictionnelle et arbitrale¹⁶. Le statut¹⁷ de ses membres lui permet

⁸ Même si l'on estime que le juge national est « *juge communautaire de droit commun* », en ce qu'il est chargé de l'application du droit communautaire, lire LECOURT (Robert), *L'Europe des juges*, op. cit., pp. 8-9 ; BARAV (Ami), « La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire », *L'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean BOULOUIS*, Paris, Dalloz, 1991, pp. 1 et s ; CANIVET (Guy), « Le droit communautaire et l'office du juge national », *Droit et société*, n° 20-21, 1992, pp. 133-141 ; DUBOS (Olivier), *Les juridictions nationales, juge communautaire : contribution à l'étude des transformations de la fonction juridictionnelle dans les États membres de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2001, 1015 p.

⁹ Voir le préambule de la Convention régissant la Cour de justice communautaire de la CEMAC du 30 janvier 2009 ; pour ce qui est de la CEDEAO, voir aussi le préambule du Protocole A/P.1/7/91 du 6 juillet 1991 relatif à la Cour de justice de la Communauté.

¹⁰ On peut citer, entre autres, celles de : l'UMA (au Maghreb), la SADC (Afrique australe) le COMESA (Afrique orientale), l'UEMOA (Afrique de l'Ouest francophone), et la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, etc.

¹¹ Pour reprendre l'expression de BURGORGUE-LARSEN (Laurence), « Le fait régional dans la juridictionnalisation du droit international », in *La juridictionnalisation du droit international*, Paris, Pedone, 2003, p. 203.

¹² La CEDEAO regroupe actuellement 15 États : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

¹³ La CEMAC compte 6 États : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad.

¹⁴ Voir art. 11 du Traité du 28 mai 1975.

¹⁵ Voir art. 15 du Traité révisé du 24 juillet 1993.

¹⁶ Voir article 9 du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005.

¹⁷ La Cour de justice de la CEDEAO est composée de 7 juges « *indépendants choisis parmi des personnes de haute valeur morale, ressortissants des États Membres, possédant les qualifications requises dans leurs pays respectifs pour occuper les plus hautes fonctions juridictionnelles, ou qui sont des juristes de compétence notoire en matière de droit international...* », voir art. 3, al. 1 et 2 du Protocole A/P.1/7/91 du 6 juillet 1991 relatif à la Cour de justice de la Communauté. De plus, les juges bénéficient de privilèges et immunités identiques à ceux dont jouissent les missions diplomatiques et ceux reconnus aux juridictions internationales durant la durée de leur mandat qui est de cinq ans renouvelable une seule fois. A ce titre, les membres de la Cour de justice de la Communauté « *ne peuvent être poursuivis ni recherchés pour les actes accomplis ou pour les déclarations faites dans et à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions* », voir art. 6, al. 1 et 2 du Protocole A/P.1/7/91 du 6 juillet 1991 relatif à la Cour de justice de la Communauté.

de satisfaire à la mission qui lui est confiée. Pour ce qui est de la Cour de justice de la CEMAC¹⁸, elle est créée par le Traité de Libreville de 1983 instituant la CEEAC¹⁹, qui est révisé par le Traité de la CEMAC du 16 mars 1994²⁰. La Cour de justice est entrée en fonction en avril 2000. Elle a une triple fonction, juridictionnelle²¹, consultative et d'administration des arbitrages dans les matières relevant du droit communautaire de la CEMAC²². Elle est animée par des juges²³ ayant un statut bien précis²⁴.

L'accès au juge est le droit qui permet à toute personne, qui a un intérêt légitime et qui présente la qualité éventuellement requise, de s'adresser à un juge, afin que celui-ci statue sur sa prétention. Il est la condition préalable au droit d'action ou de saisine²⁵ ou de demande en justice²⁶. Il diffère du droit au juge, même s'« *il est impossible de distinguer la dimension «instrument» de la dimension «valeur»* »²⁷ entre ces deux droits. En effet, le droit au juge suppose, non seulement les conditions d'existence d'un droit au recours²⁸ effectif, mais également celles d'exécution des arrêts rendus²⁹. Le juge communautaire de la CEDEAO va dans le même sens, quand il indique : « *Le droit d'accès au juge doit se manifester tant par l'existence formelle de voies d'accès au juge, de recours ouverts*

¹⁸ La CEMAC compte 6 États : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad.

¹⁹ Communauté économique des États de l'Afrique centrale.

²⁰ Voir article 2 du Traité du 16 mars 1994 et art. 10 du Traité révisé du 30 janvier 2009.

²¹ Voir l'article 23 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

²² Voir art. 22 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

²³ La Cour de justice communautaire est composée de six membres à raison d'un membre par Etat dont cinq juges et un Avocat général, voir art. 4, al. 1 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

²⁴ Voir art. 4 à 13 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

²⁵ Sur le plan de la procédure civile, la saisine est l'« *acte inaugurant la phase active de l'instruction et emportant la liaison de l'instance* », voir CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 941.

²⁶ FRISON-ROCHE (Marie-Anne), *Libertés et droits fondamentaux*, 16^e éd., Paris, Dalloz, 2005, p. 525 ; CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 10, indique également que l'accès à la justice est le « *droit pour tout citoyen de s'adresser librement à la justice pour la défense de ses intérêts, même si sa demande doit être déclarée irrégulière, irrecevable ou mal fondée* ».

²⁷ DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (Jacqueline), « Droit au juge, accès à la justice européenne », *Pouvoirs*, n° 96, 2001, p. 124.

²⁸ Il s'agit ici du recours juridictionnel qui se définit comme « *l'acte de procédure par lequel une personne saisit au principal une juridiction de premier (ou de premier et dernier ressort) de prétentions (autrement, de « conclusions ») dont elle veut faire connaître le bien-fondé* », CHAPUS (René), *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd., Paris, Montchrestien, 2008, p. 373 ; voir aussi VAN LANG (Agathe), GONDOUIN (Geneviève), INSERGUET-BRISSET (Véronique), *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 2015, p. 392.

²⁹ RIDEAU (Joël), « Le droit au juge : conquête et instrument de l'Etat de droit », in RIDEAU (Joël) (dir.), *Le droit au juge dans l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 1998, pp. 3-7.

que, de façon plus substantielle, par la facilitation ou la simplification de cet accès, l'élaguation des embûches ou obstacles superflus, qui ne se recommandent pas impérativement d'une bonne administration de la justice »³⁰. Autrement dit, l'accès au juge suppose l'existence de voies de recours qui facilitent la mise en œuvre de ce droit.

Consacré par la plupart des textes régionaux³¹ et internationaux³² en matière de protection des droits de l'homme, l'accès à un juge, notamment national, est considéré comme un droit fondamental, parce qu'il permet de faire reconnaître d'autres droits. En revanche, l'accès au juge communautaire n'a pas été, de tout temps, en soi, un droit pour les particuliers. Les États étant considérés comme les sujets classiques de ces espaces d'intégration, c'est eux qui disposent du droit d'accès aux juridictions communautaires pour dénoncer ou se plaindre des comportements d'autres États. La possibilité laissée aux particuliers pour accéder au juge communautaire était du moins secondaire sinon inexistante. Dans les cas où elle existait, il appartenait à l'État de porter la voix de ses ressortissants³³. Ce modèle ne permettait pas aux particuliers de s'exprimer, encore moins de se protéger contre leur propre État.

Or, si les sujets du droit communautaire « sont *non seulement les États membres mais aussi leurs ressortissants* »³⁴, il est difficile de comprendre la raison pour laquelle les particuliers sont éloignés du prétoire du juge communautaire. De plus, l'existence de voies de

³⁰ Voir Arrêt n° ECW/CCJ/APP/01/15 du 23 avril 2015, *Aziali ABLA & ANOR c/ République du Bénin*.

³¹ Voir art. 7 de la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 18 juin 1981.

³² L'expression « droit fondamental » renvoie ici au droit proclamé comme tel pas diverses sources juridiques, voir dans ce sens, CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 467.

Pour ce qui est du droit d'accès au juge, voir, entre autres, articles 8 et 10 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 ; art. 14, al. 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966.

FRISON-ROCHE (Marie-Anne), *Libertés et droits fondamentaux*, op. cit., p. 522, explique à cet égard : « *S'il n'y a pas d'accès au droit et à la justice, il n'y a ni justice ni droit. L'affirmation paraît relever de l'élémentaire, de la tautologie, mais longtemps le droit (...) n'en a pas tiré de fortes et concrètes conséquences. Il change aujourd'hui profondément parce que la conscience de ces liens essentiels entre État de droit, accès à la justice et droits fondamentaux met au cœur du système juridique l'accès au juge* ».

³³ Voir, par exemple, l'article 9, al. 2 et 3 du Protocole A/P.1/7/91 du 6 juillet 1991 relatif à la Cour de justice de la CEDEAO.

³⁴ Tel que l'indique la Cour de Justice des Communautés européennes dans l'un de ses célèbres Arrêts, l'Arrêt *Van Gend en Loos* du 5 janvier 1963. On peut également citer l'Arrêt *Costa c/ Enel*. Le premier, l'arrêt CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos c/ Administration néerlandaise*, consacre l'effet direct du droit européen. Le second, quant à lui, l'arrêt CJCE du 15 juillet 1964, *Costa c/ E.N.E.L.*, confirme l'effet direct du droit européen et consacre sa primauté.

droit réservées aux particuliers est l'un des critères de la qualité de juridictionnalisation d'une organisation. Par ailleurs, elle permet au juge de ne pas « *se cantonner à un rôle de figuration ...* »³⁵. En effet, les interventions des particuliers devant le juge communautaire sont pour eux un moyen, non seulement pour défendre leurs droits³⁶, mais aussi pour exercer un contrôle plus large sur les activités des institutions voire pour participer à la gouvernance de la communauté³⁷.

L'accès des particuliers au juge communautaire n'est pas une problématique nouvelle. En Europe, par exemple, elle a fait l'objet de plusieurs études³⁸. Initialement réservé aux seuls États, aux institutions, organes et autres institutions spécialisées de la Communauté³⁹, l'accès au juge communautaire a connu une démocratisation dans l'espace de la CEDEAO. La révision du Protocole relatif à la Cour de justice communautaire⁴⁰ et son entrée

³⁵ MEHDI (Rostane), « L'imitation du modèle de l'Union européenne dans d'autres contextes régionaux », disponible à l'adresse <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01313636>, consulté le 1^{er} juillet 2020, p. 9.

³⁶ DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (Jacqueline), « Droit au juge, accès à la justice européenne », *op. cit.*, p. 124, fait remarquer que l'« *une des grandes révolutions juridiques du milieu du XX^e siècle a été de faire en sorte que le justiciable, personne physique ou morale, devienne le créancier de droits définis à un niveau supranational* ».

³⁷ COSTA (Olivier), « La Cour de justice et le contrôle démocratique de l'Union européenne », *RFSP*, n°6, 2001. p. 889 ; LECOURT (Robert), « Quel eût été le droit des communautés sans les arrêts de 1963 et 1964 ? », *L'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean BOULOUIS*, Paris, Dalloz, 1991, p. 352, indique en effet : « *La crainte de voir surgir l'action directe des personnes devant le juge a souvent constitué, pour les États membres et les institutions, une incitation déterminante pour les aider à vaincre les résistances rencontrées dans l'exécution du traité. La crainte des recours individuels est, en somme, le commencement de la sagesse communautaire* ».

³⁸ Lire, entre autres, LECOURT (Robert), « Quel eût été le droit des communautés sans les arrêts de 1963 et 1964 ? », *op. cit.*, 1991, pp. 349-362 ; DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (Jacqueline), « Droit au juge, accès à la justice européenne », *op. cit.*, pp. 123-141 ; COSTA (Olivier), « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », *RIPC*, n°1, vol. 9, 2002, pp. 99 à 118 ; CASSIA (Paul), *L'accès des personnes physiques et morales au juge de la légalité des actes communautaires*, Paris, Dalloz, 2002, 1062 p.

³⁹ L'article 9, al. 2 du Protocole A/P.17/91 du 6 juillet 1991 relatif à la Cour de justice de la Communauté dispose en effet, dans un premier temps, que la Cour « *connaît des différends dont elle est saisie, conformément aux dispositions de l'article 56 du Traité, par les États ou par la Conférence lorsque ces différends surgissent entre les États Membres ou entre un ou plusieurs États Membres et les institutions de la Communauté, à l'occasion de l'interprétation ou de l'application des dispositions du Traité* ». Dans un second temps, le même Protocole indique, en son article 9, al. 3 du même Protocole qu'un « *État membre peut, au nom de ses ressortissants, diligenter une procédure contre un autre État membre ou une institution de la Communauté, relative à l'interprétation et à l'application des dispositions du Traité, en cas d'échec des tentatives de règlement à l'amiable* ».

⁴⁰ L'Arrêt du 27 avril 2004, *Afolabi OLAJIDE vs federal Republic of Nigeria* a peut-être été le déclin pour parvenir de à cette révolution juridique. Cette affaire, qui porte sur une question de liberté de circulation comme relevant du contentieux de la responsabilité, s'est soldée par un rejet de la requête pour défaut de la qualité à agir du requérant.

La vision 2020 de l'espace communautaire y est aussi peut être pour quelque chose. Il s'agit

en vigueur en 2005⁴¹ ont permis de combler ce déficit démocratique, et de voir reconnaître aux particuliers le droit d'accéder à la Cour de justice de la Communauté⁴². Cette réforme, qui est la « *preuve d'une certaine maturité* »⁴³, fait désormais disparaître l'écran étatique et élève les particuliers comme acteurs de la justice communautaire au même titre que les États. Certes, la CEMAC a, quant à elle, reconnu depuis lors aux particuliers l'accès au juge communautaire, mais ceux-ci ne sont pas traités de la même manière que les États. En effet, « *contrairement aux États membres et aux organes de la CEMAC, les particuliers ne sont pas considérés comme requérants privilégiés et sont tenus de justifier d'un intérêt à agir* »⁴⁴ dans les cas de violation des dispositions du Traité et des textes subséquents⁴⁵.

Par ailleurs, des faits récents montrent que l'accès des particuliers au juge communautaire est toujours une question d'actualité. En effet, le jeudi 23 avril 2020, le gouvernement béninois retire sa Déclaration au Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples⁴⁶. Il est suivi le mardi 28 avril de la même année par le gouvernement de la Côte d'Ivoire⁴⁷. Par ces

de passer « *d'une CEDEAO des États à une CEDEAO des peuples* », afin d'aider les populations à se l'approprier, voir sur le site de l'institution www.ecowas.org

⁴¹ Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 portant amendement du préambule, des articles 1^{er}, 2, 9, 22 et 30 du Protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté ainsi que l'article 4 paragraphe 1 de la version anglaise dudit Protocole.

⁴² Art. 10, al. c du Protocole du 19 janvier 2005.

⁴³ Pour reprendre l'expression de DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (Jacqueline), « Droit au juge, accès à la justice européenne », *op. cit.*, p. 134.

⁴⁴ TATY (Georges), « La procédure de renvoi préjudiciel en Droit communautaire », *Revue de droit uniforme africain*, n° 4, 2011, p. 29.

⁴⁵ Article 24, al. 1 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

⁴⁶ Le retrait du Bénin est intervenu au lendemain de la prise de l'Ordonnance de la Cour africaine des Droits de l'homme et des peuples du 17 avril 2020 faisant injonction au Bénin de suspendre le processus d'organisation des élections municipales, communales et locales. Cette ordonnance est prise dans le cadre d'une procédure engagée par Sébastien AJAVON, ancien candidat à l'élection présidentielle de mars 2016, et condamné dans une affaire de trafic de drogue et en exil. Le gouvernement béninois a indiqué que le retrait de la déclaration n'est pas mû par cette ordonnance.

⁴⁷ Le retrait de la Côte d'Ivoire fait suite à une ordonnance de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples du 22 avril 2020 ordonnant la suspension du mandat d'arrêt international lancé contre Guillaume Soro dans une affaire le concernant devant les juridictions ivoiriennes et la libération de ses partisans. Au total, quatre États se sont retirés du protocole : Bénin, Côte d'Ivoire, Rwanda et la Tanzanie. Le nombre d'États restants s'élève à 7. Comme l'indique bien Daniel PAVOT, « *ce faible nombre traduit une lacune de la protection des droits humains en Afrique* », lire PAVOT (Daniel), « Le retrait de la déclaration du Rwanda permettant aux individus et ONG de saisir la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples », *Revue québécoise de droit international*, vol. 30, n° 2, 2017, p. 222 ; lire aussi avec intérêt SALAMI (Ibrahim David), « Le retrait de déclaration de compétence de la Cour africaine par le Bénin ou le bal des perdants », *inédit* ; KPODAR (Adama) et

décisions, les deux États⁴⁸ entendent empêcher leurs citoyens d'avoir directement accès à la juridiction régionale⁴⁹. En outre, dans une décision rendue le 30 avril 2020, la Cour constitutionnelle du Bénin indique que le Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 qui reconnaît aux particuliers le droit d'accéder au juge communautaire de la CEDEAO « *n'est pas opposable à l'Etat du Bénin pour n'avoir pas été ratifié en vertu d'une loi votée par l'Assemblée nationale, promulguée et publiée au Journal officiel* ». En conséquence, elle déclare nuls, à l'égard du Bénin, les actes résultant de la mise en œuvre du Protocole⁵⁰. Il apparaît, à travers ces décisions, que l'accès des citoyens au juge communautaire n'est certainement pas une préoccupation majeure des gouvernants.

Le choix porté sur les juges de la CEDEAO et de la CEMAC dans le cadre de cette étude est justifié pour plusieurs raisons. D'abord, les deux espaces d'intégration sont situés en Afrique subsaharienne considérée pendant longtemps comme une zone où les droits de la personne humaine sont méconnus. Ensuite, l'opérationnalisation des organes juridictionnels communautaire a été effective au lendemain de l'ouverture démocratique dans les années 1990 en Afrique et dans ces espaces d'intégration. Enfin, la plus ou moins grande accessibilité de leur jurisprudence milite en leur faveur.

KOKOROKO (Dodzi) « Retrait par le Bénin et la Côte d'Ivoire de leur déclaration accordant la saisine de la CADHP aux individus et organisations non gouvernementales », *inédit*.

⁴⁸ Le Rwanda est le premier État à avoir fait sa déclaration de retrait du Protocole. Dans l'Affaire *Ingabire Victoire Umuhoza c/ République du Rwanda*, req. 003/2014, la Cour a rendu le 3 juin 2016, une décision sur le retrait de la déclaration rwandaise, en rejetant l'argument rwandais d'une prise en compte immédiate du retrait rwandais. En outre, la Cour applique un délai d'un an pour que les justiciables aient le temps de formuler leur recours et écarte toute possibilité de suspendre les affaires pendantes. La Cour estime à cet égard que la déclaration de l'Etat « *crée des droits subjectifs en faveur des individus et des groupes* » ; pour une étude plus complète sur les motifs du retrait du Rwanda et qui curieusement sont semblables à ceux des autres États, lire PAVOT (Daniel), « Le retrait de la déclaration du Rwanda permettant aux individus et ONG de saisir la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples », *op. cit.*, pp. 221-237.

⁴⁹ L'article 5, al. 3 du Protocole adopté par la 34^{ème} Session Ordinaire de l'Assemblée des Chefs d'Etats et de Gouvernement réunit à Ouagadougou, Burkina Faso du 8 au 10 juin 1998 dispose : « *La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non gouvernementales (ONG) dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle conformément à l'article 34(6) de ce Protocole* ». Quant à l'article 34, al. 6, il indique : « *À tout moment à partir de la ratification du présent Protocole, l'Etat doit faire une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes énoncées à l'article 5(3) du présent Protocole. La Cour ne reçoit aucune requête en application de l'article 5(3) intéressant un État partie qui n'a pas fait une telle déclaration* »

⁵⁰ Décision DCC n° 20-434 du 30 avril 2020.

La tendance internationale étant la protection de l'individu, il importe d'analyser les modalités qui sont offertes au citoyen de ces deux espaces d'intégration pour accéder au juge communautaire. Dès lors, une étude sur l'accès des particuliers au juge communautaire présente un triple intérêt. D'abord, elle permet de connaître les différentes modalités et conditions qui permettent aux particuliers d'accéder au juge communautaire. Ensuite, les organes juridictionnels étant une des clés du fonctionnement des espaces communautaires⁵¹, l'étude permet de mesurer la place accordée aux citoyens communautaires dans le développement de l'espace d'intégration et par ricochet des États membres. Enfin, elle offre l'occasion de se rendre compte de la manière dont les espaces communautaires contribuent, à travers leur juridiction, à la protection des droits de leurs citoyens.

L'accès des particuliers au juge communautaire est un critère adéquat pour juger de l'effectivité à leur égard du droit à la protection juridictionnelle au sein des espaces communautaires. Les textes régissant les juridictions communautaires dans les espaces régionaux en étude offrent aux particuliers le droit de recours au juge communautaire. Dès lors, il se pose la question de savoir si les voies de recours offertes aux particuliers permettent un accès aisé au juge communautaire.

Une étude sur l'accès des particuliers au juge communautaire met en exergue le droit communautaire processuel. Il vise à étudier les conditions de fait et de droit qui permettent aux particuliers d'exercer des recours. En conséquence, il s'agit d'analyser les techniques et modalités par lesquelles les particuliers peuvent avoir accès au juge communautaire⁵². Pour y arriver, les différents textes qui fondent

⁵¹ COSTA (Olivier), « La Cour de justice et le contrôle démocratique de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 882.

⁵² Dans les systèmes juridiques de la CEDEAO et de la CEMAC, certaines voies de droit sont uniquement ouvertes aux États membres ou à des organes de la Communauté. C'est le cas du recours en manquement, du recours en appréciation de la légalité d'une action par rapport aux textes de la Communauté (voir Art. 10, a et b du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005), cf. à cet effet, entre autres, Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/21/15 du 23 octobre 2015, *Alternative citoyenne, Roch GNAHOUI DAVID c/ République du Bénin* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/25/16 du 11 octobre 2016, *Djibril yipéné BASSOLE & Léonce Siméon Martin KONE c/ l'Etat du Burkina Faso*. Dans cette dernière décision, le juge mentionne clairement : « ... le recours en manquement fait l'objet de dispositions spécifiques et qu'il ne saurait donc être question qu'une personne privée utilise le recours en violation de droits humains pour faire constater un manquement éventuel commis par un Etat membre ». Dans l'Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/28/18 du 19 juillet 2018, *Le Parti solidaire africain pour le développement indépendant, dit SADI c/ La République du Mali*, il indique également : « ... il n'appartient pas aux personnes privées d'agir en manquement ».

Voir aussi la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009 de

l'organisation et le fonctionnement des juridictions concernées sont étudiés. De même, l'étude de la jurisprudence en la matière est d'un intérêt certain. Elle permet de savoir, non seulement l'utilisation qui est faite par les particuliers des possibilités d'action qui leur sont offertes, mais aussi l'interprétation des textes et l'apport du juge communautaire à la question de l'accès à son prétoire. D'autres systèmes juridiques communautaires en Afrique et dans le monde sont sollicités, en l'occurrence celui de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (JEMOA)⁵³, de l'Union africaine et celui de l'Union européenne qui peut être considérée comme une organisation d'intégration de référence⁵⁴.

Les différents textes qui régissent les espaces d'intégration de la CEDEAO et de la CEMAC offrent aux particuliers des voies de droit pour accéder au prétoire du juge communautaire. Certaines ont pour objectif d'assurer la légalité des actes pris dans le cadre des activités et actions des institutions et organes communautaires, d'autres, en revanche, contribuent plus directement à assurer la protection des droits des particuliers. En outre, bien que l'accès au prétoire du juge communautaire soit, à tout point de vue, soumis à diverses exigences, il apparaît que les recours qui donnent lieu à un contentieux objectif⁵⁵ sont plus conditionnés ; ce qui induit un accès relativement fermé au juge communautaire (I). En revanche, les recours qui génèrent un contentieux subjectif sont soumis à une certaine flexibilité ; ce qui conduit à affirmer que, de ce point de vue, l'accès au juge communautaire est relativement ouvert (II).

I- Un accès relativement fermé

Le caractère fermé de l'accès au juge communautaire découle de l'exercice de recours juridictionnels objectifs, dont les

la CEMAC en son article 23 qui indique que le juge communautaire connaît des recours en manquement et en carence, mais ne situe pas sur les personnes habilitées à intenter ces voies de recours.

⁵³ Il s'agit de l'espace d'intégration des États de l'Afrique de l'ouest ayant en partage le Franc CFA.

⁵⁴ BURGORGUE-LARSEN (Laurence), « Prendre les droits communautaires au sérieux : La force d'attraction de l'expérience européenne en Afrique et Amérique Latine », *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Études en l'honneur du Professeur Jean-Claude GAUTRON*, Paris, Pedone, 2004, pp. 563-580 ; KAZADI MPIANA (Joseph), « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de Droit*, 2014, pp. 38-78.

⁵⁵ DUGUIT (Léon), *Traité de droit constitutionnel*, tome 2, Paris, éd. De Boccard, 1928, p. 475, indique : « de même que pour déterminer le domaine du contentieux subjectif il faut considérer la question principale pour la solution de laquelle le juge intervient, de même pour déterminer le domaine du contentieux objectif, il faut envisager seulement la nature de la question principale dont la solution appelle l'intervention du juge ».

conditions paraissent restrictives. Le caractère objectif de ces recours vient du fait que leur objet est, soit d'assurer la légalité de l'ordre juridique communautaire, en annulant un acte illégal, soit de donner l'interprétation des dispositions des textes communautaires. Ils visent donc à contrôler la légalité de l'action des institutions de l'espace communautaire. C'est le cas du recours en annulation qui est conditionné (A). Par ailleurs, la légalité des actes des institutions communautaires peut être également contrôlée par le juge communautaire saisi par le juge national notamment grâce à la procédure de renvoi préjudiciel qui paraît aléatoire (B).

A- Un recours en annulation conditionné

Le recours en annulation est « *l'instrument par excellence* » et « *la voie de droit principale du contrôle de légalité* »⁵⁶ et de l'action des institutions, organes et organismes des espaces communautaires. Il permet au particulier d'accéder au juge communautaire pour soumettre à son appréciation la légalité des actes juridiques⁵⁷ émis par les institutions communautaires investies du pouvoir de décision. Dès lors, à travers ce recours, le juge communautaire exerce pleinement des fonctions de juge administratif. Pour accéder au juge communautaire, les particuliers doivent respecter les conditions d'exercice du recours qui paraissent restrictives (1), mais aussi porter leur requête sur une catégorie d'actes (2).

1- Les conditions restrictives de recevabilité du recours

Pour avoir accès au juge communautaire de la légalité, le particulier se doit de satisfaire à certaines exigences. Celles-ci diffèrent selon les espaces communautaires. Dans l'espace CEDEAO, la recevabilité du recours est subordonnée au fait que l'acte fasse grief au requérant⁵⁸, c'est-à-dire lui cause un préjudice patrimonial ou extrapatrimonial et lui donne ainsi intérêt à agir⁵⁹. Les conditions sont similaires dans l'espace CEMAC. Le particulier qui

⁵⁶ RIDEAU (Joël), « Recours en annulation - Conditions de recevabilité » *JurisClasseur Europe Traité Fasc. 330*, 1er Août 2015.

⁵⁷ Le contrôle de légalité peut également être fait par d'autres voies de droit. Tel est le cas de l'exception d'illégalité qui peut être soulevé à l'occasion d'un litige contre tout acte d'un Etat membre, d'une institution, d'un organe ou d'une institution spécialisée, voir art. 24, al. 2 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

⁵⁸ Art. 10, c du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005.

⁵⁹ CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 500.

veut accéder juge communautaire doit justifier d'un intérêt certain et légitime⁶⁰. Cette condition voudrait dire, selon le juge de l'UEMOA, que « ... *le recours doit être susceptible par son résultat de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté...* »⁶¹. Son homologue de la CEDEAO précise également que « *l'intérêt à agir se justifie par la conjonction de la nécessité et la convenance d'un recours juridictionnel. Nécessité, car le recours doit être un mécanisme permettant à la partie d'obtenir la protection judiciaire de ses prérogatives. Convenance, dans la mesure où le type de recours doit être adapté* »⁶². Il estime, dans ce sens, que le fait pour un requérant d'avoir participé à toutes les phases d'un concours justifie sa qualité et son intérêt à agir contre les résultats annoncés par le Conseil des ministres de la CEDEAO⁶³.

Cependant, dans certaines conditions, le juge communautaire de la CEMAC apprécie de manière libérale et souveraine cette condition restrictive dans un sens favorable au requérant. En effet, il estime, qu'une requête est recevable dès lors que le manquement à la procédure de saisine est imputable à l'autorité communautaire du fait de la non communication du dossier à la partie adverse, c'est dire que tout refus de communication d'un dossier de la part de l'autorité communautaire constitue une lésion donnant à la victime la qualité et l'intérêt à agir⁶⁴.

⁶⁰ Article 24 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

⁶¹ Arrêt CJ-UEMOA du 30 mai 2017, *Les héritiers de feu Abdou Karim Fall, actionnaires de la société Total Sénégal S.A c/ le Conseil Régional de l'Épargne Publique et des Marchés Financiers (CREPMF)* ; sur le sujet, lire aussi MALVASIO (Florence), « Débat sur l'accès des particuliers au prétoire communautaire », AJDA, 2002, p. 867. LAFERRIÈRE (Édouard), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 2, Paris, Berger-Levrault et Cie, Libraires éditeurs, 1888, pp. 405-406, explique à cet effet : « *La qualité requise pour former un recours naît de l'intérêt direct et personnel que la partie peut avoir à l'annulation de l'acte. C'est là une règle depuis longtemps consacrée par la jurisprudence. Elle semble plus large que la règle ordinaire relative aux actions en justice, car celui qui exerce une action doit, en principe, invoquer à la fois un droit et un intérêt : un droit, parce que l'action est à proprement parler le moyen de poursuivre en justice ce qui vous est légalement dû, jus persequendi in judicio quod sibi debetur ; un intérêt, parce qu'on n'a pas d'action si l'on ne peut retirer aucun effet utile du jugement qu'on sollicite.*

Si l'on avait exigé, pour la recevabilité du recours pour excès de pouvoir, que la partie se prévalût d'un droit contre l'acte administratif attaqué, on n'aurait en réalité ouvert ce recours que contre les actes qui lèsent des droits acquis. Ceux qui ne lèsent que des intérêts auraient échappé au recours, alors même qu'ils auraient été entachés d'incompétence ou de vice de forme ; il était cependant nécessaire que ces irrégularités pussent être relevées, même dans les actes facultatifs et discrétionnaires de l'administration, car la vigilance des intérêts lésés est ici la meilleure sauvegarde de la légalité ».

⁶² Arrêt n° ECW/CCJ/25/07/18 du 29 juin 2018, *Jorge Lima Delgado Lopes c/ Conseil des ministres de la CEDEAO, République du Cap-Vert.*

⁶³ Arrêt n° ECW/CCJ/25/07/18 du 29 juin 2018, *Jorge Lima Delgado Lopes c/ Conseil des ministres de la CEDEAO, République du Cap-Vert.*

⁶⁴ Arrêt CJ-CEMAC du 24 novembre 2011, *Toukam Zuko Paulin Landry et autres c/ Décisions Cobac D- 2010/101 et D-2010/123 et Autorité Monétaire du Cameroun.*

Le recours en annulation aboutit à un contrôle de pure légalité. Il est ouvert pendant un certain délai à compter de la publication ou de la notification de l'acte attaqué. Ainsi, le particulier qui veut saisir le juge communautaire de la CEMAC doit exercer sa requête dans le délai indiqué. Cette durée impérative est de deux mois⁶⁵. La condition de délai est appliquée de manière très stricte par le juge communautaire. Il rejette ainsi le recours d'un requérant « *pour avoir été introduit largement après l'expiration du délai de recours contentieux de 2 mois* »⁶⁶ ou « *six mois plus tard* »⁶⁷. Dans une espèce, le rejet du juge montre bien la rigueur dans l'application de la condition de délai. Après avoir reçu le 26 septembre 2001 un avis d'admission au concours organisé par la BEAC, et le 2 novembre de la même année, un autre avis lui notifiant le rejet de sa candidature, monsieur Toïnar Mogota Anatole, un citoyen tchadien, saisit le Ministre des affaires étrangères de son pays d'origine sur la base de l'article 16 de l'Accord de siège du 16 octobre 2002 et lui demande d'organiser un arbitrage pour le règlement de ce différend. L'arbitrage ayant échoué le 15 juillet 2003, le requérant saisit le juge communautaire en 2005⁶⁸. Il est vrai que le juge reconnaît qu'une dérogation au délai aurait été possible, si le requérant avait pu produire une sentence arbitrale sur la base de l'arbitrage organisé par le ministre tchadien. L'amorce de cet arbitrage aurait pu suffire à accorder au requérant cette dérogation de délai⁶⁹.

Le juge de la CEMAC précise que la computation du délai de recours contre l'acte individuel court à partir de sa date de notification au destinataire⁷⁰. Par ailleurs, il considère que l'absence de preuve de notification de l'acte attaqué, en l'occurrence un acte individuel, ou de sa méconnaissance par le destinataire, n'ouvre pas valablement le délai de recours⁷¹. En jugeant ainsi, le juge communautaire fait

⁶⁵ L'article 12 de l'Acte additionnel n° 4/00/CEMAC-041-CCE-CJ-02 du 14 décembre 2000 portant Règles de procédure de la Chambre judiciaire de la CEMAC dispose : « *Le délai de recours contre les actes est de deux (2) mois, sauf s'il en est décidé autrement par des textes communautaires spéciaux* ».

⁶⁶ Arrêt n° 011/CJ/CEMAC/CJ/07 du 07 décembre 2007, *GUEREZEBANGA Gabriel Gaétan c/ BDEAC*.

⁶⁷ Arrêt n° 004/CJ/CEMAC/CJ/07 du 22 mars 2007, *Dieudonné NANG-EKO et autres c/ Institut sous régional multisectoriel de technologie appliquée, de planification et d'évaluation des projets (ISTA)*.

⁶⁸ Arrêt CJ-CEMAC du 8 mars 2012, *Toïnar Mogota Anatole c/ BEAC*.

⁶⁹ Voir aussi dans le même sens, DIALLO (Mouhamadou), *La contribution du juge communautaire à la construction du droit des organisations d'intégration en Afrique*, Thèse de doctorat, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, février 2019, p. 216.

⁷⁰ Arrêt n° 003/CJ/CEMAC/CJ/03 du 03 juillet 2003, *TASHA LOWEH Lawrence c/ Décision COBAC D-2000/22 et Amity Bank Cameroun PLC, Sanda Oumarou, Anomah Ngu Victor*.

⁷¹ Arrêt CJ-CEMAC du 31 mars 2011, *Banque Atlantique du Cameroun-COBAC- Autorité Monétaire du Cameroun-Amity Bank Cameroon PLC c/ Arrêt n°010/CJ/CEMAC/CJ/09* rendu le 13 novembre 2009.

prévaloir le principe général qui prévaut en droit administratif et qui conduit à distinguer l'acte administratif individuel de l'acte administratif réglementaire. En effet, selon ce principe général, pour être opposable à ceux à qui il est appliqué, l'acte réglementaire doit être publié, alors que l'acte individuel doit être notifié⁷². Ce principe général a d'ailleurs été repris par l'Acte additionnel portant Règles de procédure de la Chambre judiciaire de la CEMAC⁷³. En conséquence, dans la même décision, le juge promeut l'accès à son prétoire quand il estime que : « *la primauté du droit qui découle du Preamble du Traité de la CEMAC ne se conçoit guère sans la possibilité d'accès au juge communautaire, que nul ne peut établir une violation de ses droits et libertés devant le juge, s'il n'est pas à même de le saisir* »⁷⁴. Par ce considérant, le juge indique que le caractère confidentiel d'un acte pouvant faire l'objet d'un recours en annulation n'interdit pas qu'il soit notifié ou publié selon sa nature. Il en est ainsi, parce que c'est suite à la connaissance de l'acte que le requérant doit formuler des recours administratifs préalables qui sont une exigence dans le cadre du recours en annulation. La non observation de cette règle, qui est d'ordre public⁷⁵, aboutit à l'irrecevabilité de la demande⁷⁶.

C'est au niveau de la question de la régularité de la représentation des requérants, examinée in *limine litis*⁷⁷, que le juge communautaire se montre plus strict dans l'application des règles de procédure. Il rappelle, à cet effet, que les avocats ressortissants de la CEMAC exerçant en dehors de la communauté peuvent plaider devant la juridiction communautaire, à charge pour eux de se conformer au règlement de procédure de la Chambre judiciaire, en vertu duquel les particuliers sont représentés par un conseil⁷⁸, qui

⁷² FRIER (Pierre-Laurent) et PETIT (Jacques), *Droit administratif*, 10^e éd., Paris, LGDJ, Montchrestien, 2015, p. 368.

⁷³ L'article 11 de l'Acte additionnel n° 4/00/CEMAC-041-CCE-CJ-02 du 14 décembre 2000 portant Règles de procédure de la Chambre judiciaire de la CEMAC dispose en effet : « *Les délais de procédure courent à compter du lendemain du jour où survient l'événement, la publication ou la notification de l'acte attaqué, et prennent fin au lendemain de la date de leur expiration.*

Les jours fériés et les dimanches ne sont pas pris en compte dans la computation des délais ».

⁷⁴ Arrêt CJ-CEMAC du 31 mars 2011, *Banque Atlantique du Cameroun-COBAC- Autorité Monétaire du Cameroun-Amity Bank Cameroon PLC c/ Arrêt n°010/CJ/CEMAC/CJ/09* rendu le 13 novembre 2009.

⁷⁵ Arrêt n°001/CJ/CEMAC/CJ/04 du 18 mars 2004, *GALBERT A. ETOUA C/ CEMAC*.

⁷⁶ Arrêt n°002/CJ/CEMAC/CJ/05 du 09/06/2005, *OKOMBI Gilbert c/ CEMAC*.

⁷⁷ Arrêt n°001/2012-2013 du 08 novembre 2012, *NANDA Paul-Gilles c/ BDEAC*.

⁷⁸ L'article 9 de l'Acte additionnel n° 4/00/CEMAC-041-CCE-CJ-02 du 14 décembre 2000 portant Règles de procédure de la Chambre judiciaire de la CEMAC dispose : « *Les Etats, les Institutions et Organes de la Communauté sont représentés devant la Chambre par un*

doit être inscrit au barreau d'un État membre de la CEMAC⁷⁹. Cette exigence, également présente dans le système de la CEDEAO⁸⁰, constitue, selon le juge, une formalité substantielle, même si, souvent, le juge accorde un délai aux parties pour procéder à une régularisation⁸¹. Ainsi, le juge déclare irrégulière la représentation du requérant et, par conséquent, irrecevables les conclusions déposées par un conseil, dont le certificat attestant de son inscription à un barreau d'un État membre de la CEMAC, n'a pas été fourni au greffe sous huitaine⁸². La catégorie des actes qui peuvent être déferés au contrôle permet aussi de juger des conditions d'accès au juge.

2- La catégorie des actes susceptibles de recours

La détermination des actes susceptibles d'être déferés devant le juge communautaire de l'annulation influe aussi sur les modalités d'accès à son prétoire. Dans le système communautaire ouest africain, il s'agit de « *tout acte de la Communauté* »⁸³, c'est-à-dire quelles que soient sa nature et son origine. Mais le Protocole précise, par ailleurs, que le juge communautaire a compétence pour apprécier la « *légalité des règlements, des directives, des décisions et de tous autres instruments juridiques subsidiaires adoptés dans le cadre de la CEDEAO* »⁸⁴. En apportant une telle précision sur le plan matériel et géographique, le protocole circonscrit le champ des actes attaquables. Non seulement, il nomme les actes susceptibles de recours, mais dans le même temps, il précise qu'ils doivent être adoptés dans le cadre de la CEDEAO ; ce qui exclut les actes adoptés au plan national par les États membres. La compétence du juge communautaire de la CEMAC en matière de contrôle de la légalité s'étend également aux « *règlements et décisions des Institutions,*

agent nommé pour chaque affaire. Ils peuvent constituer avocat soit pour assister l'agent soit pour les représenter. Les agents élisent domicile au siège de la Cour. Les autres parties sont représentées par un conseil ».

⁷⁹ L'article 9 de l'Acte additionnel n° 4/00/CEMAC-041-CCE-CJ-02 du 14 décembre 2000 portant Règles de procédure de la Chambre judiciaire de la CEMAC dispose : « *Est admise à exercer le ministère d'avocat devant la Chambre, toute personne justifiant de cette qualité devant une juridiction d'un Etat membre. Des dérogations peuvent être accordées par la Cour.*

Il appartient à la personne intéressée de rapporter la preuve de sa qualité ».

⁸⁰ L'article 28 du règlement de la Cour de justice de la Communauté CEDEAO du 03 Juin 2002 dispose : « *L'avocat assistant ou représentant une partie est tenu de déposer au greffe de la Cour un document de légitimation certifiant qu'il est habilité à exercer devant une juridiction d'un Etat membre ou d'un autre Etat partie au Traité* ».

⁸¹ Arrêt n°001/2012-2013 du 08 novembre 2012, *NANDA Paul-Gilles c/ BDEAC*.

⁸² Arrêt n°001/2012-201308 novembre 2012, *NANDA Paul-Gilles c/ BDEAC*

⁸³ Art. 10, c du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005.

⁸⁴ Art. 9, c du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005.

Organes et Institutions Spécialisées » de l'organisation sous régionale⁸⁵.

Deux remarques méritent d'être faites, lorsque l'on compare la compétence *ratione materiae* du juge dans ces deux espaces communautaires. Premièrement, la compétence du juge de la CEDEAO n'est pas tout à fait précise, en ce sens qu'elle s'étend aussi à « *tous autres instruments juridiques subsidiaires* », alors que la compétence du juge de la CEMAC est plus précise et limitée aux actes juridiques limitativement énumérés. La précision vient plutôt du juge de la CEDEAO, quand il indique à cet égard qu'il s'agit « *d'une clause générale de justiciabilité de tous les actes dérivés adoptés dans le cadre de la CEDEAO* », et qu'« *il n'y est nulle part évoqué d'exception au contrôle exercé par la Cour sur ces actes* »⁸⁶. Deuxièmement, tous les actes susceptibles de recours dans les deux espaces sont des actes juridiques communautaires et non des actes juridiques émanant de la législation des États membres.

Dans ce cadre, le juge communautaire de la CEMAC considère que la décision n° 106/DGDDI/DRDC/DLR/2007 du 06 septembre 2007 du Directeur général des Douanes et Droits indirects du Tchad portant suspension de la Société WARDI AMDJARASS TRANSIT S. A. ne constitue pas un acte juridique communautaire. Dès lors, le contrôle de la légalité de cet acte juridique de l'État tchadien ne relève donc pas de sa compétence, car il n'assure que le respect « *des dispositions des Traités de la CEMAC et des Conventions subséquentes par les Etats membres, les Institutions et les Organes de la CEMAC* »⁸⁷. Le juge communautaire de la CEMAC considère aussi que « *les conclusions du contrôle effectué par les inspecteurs de la COBAC et qui ont donné lieu à un rapport ne constituent pas une décision susceptible d'être déférée devant [lui]* »⁸⁸. Il rejette également les actes ou faits qui manifestement n'entrent pas dans son champ de compétence. C'est le cas lorsque le requérant sollicite du juge d'ordonner le sursis à exécution de la délibération des résultats d'un concours et de le déclarer adjudicataire⁸⁹.

⁸⁵ Art. 23, al. 4 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

⁸⁶ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/18/18 du 29 juin 2018, *Jean Pierre EZIN c/ La Commission de la CEDEAO* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/19/18 du 29 juin 2018, *Claude AKOTEGNON c/ La Commission de la CEDEAO*. Il précise dans les mêmes Arrêts que la notion d'acte de gouvernement « *n'existe nulle part dans le droit de la CEDEAO* ».

⁸⁷ Arrêt n° 002/2012-13 du 29 novembre, *Société WARDI AMDJARASS TRANSIT S.A. c/ Etat tchadien*.

⁸⁸ Arrêt n° 003/CJ/CEMAC/CJ/03 du 03 juillet 2003, *TASHA LOWEH Lawrence c/ Décision COBAC D-2000/22 et Amity Bank Cameroun PLC, Sanda Oumarou, Anomah Ngu Victor*.

⁸⁹ Arrêt n° 007/CJ/CEMAC/CJ/02 du 11 juillet 2002, *AFISCO c/ CEBEVIRHA*.

En revanche, même si l'acte déferé n'est pas expressément prévu par la Convention régissant la Cour de justice communautaire, le juge communautaire de la CEMAC fait prévaloir la légalité communautaire en interprétant sa compétence de manière large. À cet effet, il indique que même les actes innommés dans la nomenclature de la CEMAC peuvent être déférés devant lui pour un contrôle de légalité⁹⁰. Il considère : « (...) *Attendu qu'il va sans dire que le contrôle de la légalité ne se limite pas aux actes communautaires figurant dans la nomenclature prévue aux articles 20 et suivants de l'Additif au Traité de la CEMAC relatif au système institutionnel et judiciaire de la Communauté, mais s'étend à d'autres actes communautaires innommés ;..., le contexte factuel et juridique..., justifie le caractère communautaire de cet acte juridique et fonde la compétence... de la Cour de justice de la CEMAC...* »⁹¹. Le juge privilégie ainsi l'aspect géographique à l'aspect organique de l'acte en étendant, de manière prétorienne, sa compétence *ratione materiae*. En raisonnant ainsi, il rejoint son homologue de la CEDEAO qui estime qu'il s'agit « *d'une clause générale de justiciabilité de tous les actes dérivés adoptés dans le cadre de la CEDEAO* »⁹². Par ailleurs, il permet une ouverture plus large de son prétoire aux particuliers.

Le contrôle effectué par le juge communautaire porte sur les illégalités aussi bien de forme que de fond telles que le vice de forme, l'incompétence, le détournement de pouvoir, la violation du Traité et des textes subséquents de l'institution ou des actes pris en application de ceux-ci⁹³. Dans sa décision, le juge peut prononcer la nullité totale ou partielle des actes. Le juge de la CEDEAO annule à cet effet pour incompétence l'acte de suspension du Contrôleur financier pris par le président de la Commission de la CEDEAO. Il considère que « *le seul fait de mentionner que la prise de l'acte a été autorisée par le président du Conseil des ministres ne saurait couvrir le vice substantiel affectant la mesure de suspension* »⁹⁴. Dans le même

⁹⁰ Ce faisant, le juge communautaire de la CEMAC rejoint son homologue de l'UEMOA qui indique dans l'une de ses décisions : « *Le recours en annulation tend à assurer le respect de la légalité communautaire. Il serait contraire à cet objectif d'interpréter restrictivement les conditions de recevabilité du recours en limitant sa portée aux seules catégories d'actes visés par l'article 15 al. 2 du Règlement de procédure de la Cour de justice* » (voir Arrêt 03/2005 du 27 avril 2005, *Eugène YAÏ c/ Chefs d'Etats et Commission UEMOA*).

⁹¹ Arrêt CJ-CEMAC du 31 mars 2011, *Banque Atlantique du Cameroun-COBAC - Autorité Monétaire du Cameroun - Amity Bank Cameroon PLC c/ Arrêt n°010/CJ/CEMAC/CJ/09 rendu le 13 novembre 2009*.

⁹² Voir *supra*.

⁹³ Art. 25, al. 1 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

⁹⁴ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/27/18 du 19 juillet 2018, *Dr Muhammad SANI BELLO c/ La Commission de la CEDEAO*.

sens, le juge de la CEMAC annule pour incompetence, après avoir rejeté le sursis à exécution demandé par le requérant parce que mal fondé⁹⁵, la décision n°072/CEMAC/EIED du Directeur de l'École Inter États des Douanes qui le licencie « *sans indemnité pour faute lourde* », alors que cette prérogative revient au Conseil d'Administration⁹⁶. Malgré cette annulation, le Conseil des ministres prend la décision n° 01/07-UEAC-CM-15 du 19 mars 2007, et le licencie du corps des fonctionnaires de l'École Inter États des Douanes. Le requérant soumet cette décision au contrôle du juge, qui conclut également à l'incompétence du Conseil des ministres pour prendre un tel acte⁹⁷. Il apparaît que le recours en annulation, bien qu'étant conditionné est un droit effectif garanti par le juge communautaire lui-même.

Toutefois, les conditions qui limitent l'accès des particuliers au prétoire du juge communautaire peuvent être compensées par la procédure du renvoi préjudiciel⁹⁸. Dans ce cas, le juge national est le « *passage obligé [pour] faire prévaloir des règles communautaires* »⁹⁹. Cependant, cette procédure demeure presque aléatoire.

B- Un renvoi préjudiciel presque aléatoire

Le renvoi préjudiciel est la procédure qui permet au particulier, par le biais du juge national notamment, d'accéder au juge communautaire. Cette technique lui permet de donner d'un acte communautaire l'interprétation qui s'impose ou de se prononcer sur sa potentielle illégalité. Ce mécanisme offre aux justiciables, par les voies de droit existant dans les États membres des communautés, le droit de pouvoir faire valoir leurs prétentions. La procédure du renvoi préjudiciel, qui fait du juge national en particulier un relais du juge communautaire, doit son effectivité et son efficacité au juge interne. C'est essentiellement l'une des raisons pour lesquelles il est *quasi* facultatif (1) et son usage peu fréquent (2).

⁹⁵ Arrêt n° 02/CJ/CEMAC/CJ/06 du 20 juin 2006, *MOKAMANEDE John Wilfrid c/ L'Ecole Inter-Etats des Douanes de la CEMAC*.

⁹⁶ Arrêt n° 02/CJ/CEMAC/CJ/06 du 17 novembre 2006, *MOKAMANEDE John Wilfrid c/ L'Ecole Inter-Etats des Douanes de la CEMAC*.

⁹⁷ Arrêt n° 003/CJ/CEMAC/CJ/ 08 du 20 novembre 2008, *MOKAMANEDE John Wilfrid c/ Commission CEMAC*.

⁹⁸ BERTHIER DEMONFORT (Sophie), *Le principe d'ouverture en droit de l'Union européenne, Contribution à l'étude de l'influence des citoyens dans la prise de décision européenne*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Limoges, 4 mai 2016, p. 230.

⁹⁹ COSTA (Olivier), « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », *op. cit.*, p. 106.

1- Le caractère *quasi facultatif* de la procédure

Généralement perçue comme un instrument de coopération juridictionnelle entre le juge national et le juge communautaire, la procédure de renvoi préjudiciel permet aux particuliers d'accéder au prétoire du juge communautaire par l'intermédiaire d'une juridiction¹⁰⁰ nationale, qui peut être judiciaire, administrative ou financière¹⁰¹ voire constitutionnelle¹⁰². Le renvoi préjudiciel induit un contrôle incident qui permet au juge communautaire, saisi par une juridiction nationale, de donner l'interprétation juste des dispositions du Traité. En effet, le juge national est chargé de l'application du droit communautaire dans son domaine de compétence territoriale et matérielle¹⁰³, mettant ainsi en jeu la subsidiarité juridictionnelle¹⁰⁴.

Cette coopération qui s'établit entre le juge communautaire et le juge national comporte trois phases : la première phase se déroule devant le juge national qui est saisi d'un litige dans lequel il est fait application du droit communautaire. La deuxième phase a lieu devant le juge communautaire interrogé par le juge national. La troisième phase se passe à nouveau devant le juge national qui, se trouvant en possession des réponses aux questions qu'il a adressées au juge communautaire, reprend l'examen du litige et lui trouve une solution¹⁰⁵. Il va sans dire que le renvoi préjudiciel « ... intervient, précisément pour aider la juridiction nationale à donner sa solution au fond du litige »¹⁰⁶.

¹⁰⁰ S'inspirant du droit communautaire européen, TATY (Georges), « La procédure de renvoi préjudiciel en Droit communautaire », *op. cit.*, p. 30, indique que les critères qui permettent d'identifier une juridiction sont les suivants : l'origine légale, la permanence, le caractère contradictoire de la procédure, l'indépendance de la juridiction, le caractère obligatoire. Il estime, par ailleurs, que deux considérations ont été déterminantes pour exclure les tribunaux arbitraux : il s'agit du « caractère purement facultatif du recours à ce mode de règlement des litiges et le caractère purement privé de la convention passée entre les parties pour saisir les arbitres ».

¹⁰¹ TATY (Georges), « La procédure de renvoi préjudiciel en Droit communautaire », *op. cit.*, p. 28.

¹⁰² Dans son Arrêt n° 0005/2020 du 08 juillet 2020, la Cour de justice de l'UEMOA indique que la Cour constitutionnelle du Bénin, dans sa Décision n° 19-287 du 22 août 2019, « en tant que juridiction statuant en dernier ressort, avait l'obligation de saisir la juridiction communautaire, puisqu'un problème d'interprétation du Traité de l'Union, de la légalité et l'interprétation d'un acte pris par les organes de l'Union, lui était soumis en l'occurrence les dispositions du règlement n° 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatives à l'exercice de la profession d'avocat dans l'espace UEMOA ».

¹⁰³ TATY (Georges), « La procédure de renvoi préjudiciel en Droit communautaire », *op. cit.*, p. 28.

¹⁰⁴ DUPONT-LASSALLE (Julie), « La « subsidiarité juridictionnelle », instrument de l'intégration communautaire ? », *Droit et société*, n° 80, 2012, pp. 47 à 71 ; TRAIN (Frédéric), « Le renvoi préjudiciel et la subsidiarité », *Revue des affaires européennes*, n° 8, 1998, pp. 104-107.

¹⁰⁵ TATY (Georges), « La procédure de renvoi préjudiciel en Droit communautaire », *op. cit.*, p. 28.

¹⁰⁶ PERTEK (Jacques), *La pratique du renvoi préjudiciel en droit communautaire : coopération entre CJCE et juges nationaux*, Paris, Litec, 2001, p. 8.

Au regard des textes qui régissent la procédure dans les deux espaces communautaires, plusieurs observations méritent d'être faites au-delà de l'objectif qui paraît le même¹⁰⁷. D'abord, dans l'espace de la CEDEAO, le juge communautaire peut être saisi par « *les juridictions nationales ou les parties concernées* » par le litige en cours de règlement¹⁰⁸, alors que dans le cadre de la CEMAC, la saisine du juge communautaire est le fait du juge national et d'un organisme à fonction juridictionnelle¹⁰⁹. Il apparaît que le particulier de la CEDEAO peut saisir directement le juge communautaire ; ce qui n'est pas le cas du particulier de la CEMAC. Même si l'on estime que la procédure de renvoi préjudiciel est un « *instrument de communication entre juridictions* »¹¹⁰ ou plus exactement « *de coopération judiciaire* »¹¹¹, cette faculté offerte aux citoyens de l'espace communautaire ouest africain est pour eux une garantie supplémentaire, en ce sens qu'ils peuvent prendre leur destin en mains, au cas où le juge national se refuserait ou hésiterait à saisir son homologue communautaire¹¹².

¹⁰⁷ L'insertion du mécanisme de renvoi préjudiciel en droit communautaire vise un triple objectif : assurer une interprétation et une application uniforme du droit communautaire sur l'ensemble du territoire de la Communauté, faciliter l'intégration de ce droit dans les systèmes juridiques nationaux, assurer la protection des droits des justiciables et garantir les libertés fondamentales, voir TATY (Georges), « La procédure de renvoi préjudiciel en Droit communautaire », *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁸ Voir article 10, al. f du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 portant amendement du préambule, des articles 1^{er}, 2, 9, 22 et 30 du Protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté.

¹⁰⁹ Cette expression est également inscrite dans les textes de l'UEMOA, voir article 12 du Protocole Additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.

Selon CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 723, un organisme est un « *ensemble de postes et de services articulés entre eux de façon à concourir à remplir une fonction* » ou un « *ensemble d'organes réposés à une fonction* ». Par extension, c'est « *l'entité titulaire de cette fonction* ».

¹¹⁰ GAUDIN (Hélène), « Le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne, clé d'un ordre juridique en réseau ? », *Revue générale du droit on line*, 2019, numéro 49151 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=49151), consulté le 09 janvier 2020.

¹¹¹ Selon l'expression de la Cour de Justice de l'Union européenne l'Arrêt Salzmann du 15 mai 2003, cité par SAUVÉ (Jean-Marc), « Réflexion autour de la procédure préjudicielle » *Discours au Symposium des présidents des cours constitutionnelles et suprêmes de l'Union européenne à la Cour de justice des Communautés européennes*, Luxembourg, 30 et 31 mars 2009, disponible à l'adresse <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/reflexion-autour-de-la-procedure-prejudicielle>, consulté le 1^{er} juillet 2020.

¹¹² GROSS (Norbert), « Le renvoi préjudiciel devant la Cour de justice des Communautés européennes - contraintes, hésitations et refus- », *La France, l'Europe et le Monde. Mélanges en l'honneur de CHARPENTIER* (Jean), Pedone, 2009, p. 342, indique que « *le système juridictionnel communautaire repose essentiellement sur la disponibilité du juge national à coopérer* » ; PESCATORE (Pierre), *Etudes de droit communautaire européen 1962-2007*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 355, spéc. p. 362, pense que le renvoi préjudiciel est un « *compromis ingénieux entre la souveraineté judiciaire des États membres et les nécessités d'application uniforme du droit communautaire* ».

Ensuite, dans le cadre de la CEDEAO, la procédure de renvoi préjudiciel porte uniquement sur l'interprétation du Traité, des Protocoles et Règlements¹¹³, alors que dans le cadre de la CEMAC, le juge communautaire peut être saisi, non seulement à propos de l'interprétation des dispositions du Traité et des textes subséquents, mais aussi de la légalité et de l'interprétation des actes des institutions, Organes et Institutions spécialisées¹¹⁴, autrement dit des actes de droit dérivé que sont les actes unilatéraux pris par les institutions, les organes ou les Institutions spécialisées de la Communauté, à l'exception des normes de droit primaire ou droit originaire (Traité, actes additionnels, conventions). Cette double possibilité doit permettre un accès plus fréquent au prétoire du juge communautaire. Le juge communautaire devient, dans ces conditions, juge de la légalité des actes des institutions, organes et institutions spécialisées.

Enfin, le particulier de la CEMAC est mieux servi que celui de la CEDEAO dans la mise en œuvre de la procédure du renvoi préjudiciel. Le juge national ou l'organisme à fonction juridictionnelle est « *tenu de saisir préalablement* » le juge communautaire. La saisine n'est facultative que « *lorsque la juridiction nationale ou l'organisme à fonction juridictionnelle doit statuer à charge d'appel* »¹¹⁵. C'est le contraire dans l'espace de la CEDEAO où c'est une possibilité qui est offerte au juge national de porter la question d'interprétation devant le juge communautaire¹¹⁶. Cette faculté donnée au juge national dans le cadre de la CEDEAO ne sert pas la cause du particulier surtout dans un contexte où le droit communautaire est presque inconnu¹¹⁷. Mieux, ce caractère facultatif de la procédure constitue un obstacle à l'accès au juge communautaire. Il devrait être fait obligation au juge

¹¹³ L'article 10, al. f du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 portant amendement du préambule, des articles 1^{er}, 2, 9, 22 et 30 du Protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté, stipule : « *Les juridictions nationales ou les parties concernées, lorsque la Cour doit statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité, des Protocoles et Règlements ; les juridictions nationales peuvent décider elles-mêmes, ou à la demande des parties au différend, de porter la question devant la Cour de justice de la Communauté pour interprétation* ».

¹¹⁴ L'article 26, al. 1 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire de la CEMAC du 30 janvier 2009 stipule : « *La Cour statue à titre préjudiciel sur l'interprétation du Traité de la CEMAC et des textes subséquents sur la légalité et l'interprétation des actes des institutions, Organes et Institutions spécialisées de la CEMAC, quand une juridiction nationale ou un organisme à fonction juridictionnelle est appelé à en connaître à l'occasion d'un litige* ».

¹¹⁵ Art. 26, al. 2 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009.

¹¹⁶ Art. 10, al. f du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 portant amendement du préambule, des articles 1^{er}, 2, 9, 22 et 30 du Protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté.

¹¹⁷ Lire SOW (Abdoulaye), « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *Civitas Europa*, n° 37, 2016, pp. 351-370.

national¹¹⁸, comme dans le cas de la CEMAC¹¹⁹, de saisir préalablement le juge communautaire surtout quand il statue en dernier ressort, ou simplement reconnaître aux particuliers dans l'ordre juridique des États membres un droit au renvoi préjudiciel¹²⁰. La plus ou moins grande méconnaissance du droit communautaire, ajoutée aux conditions d'exercice de cette voie de droit, fait que son utilisation n'est pas fréquente.

2- L'usage peu fréquent de la technique

Considéré comme « *un bon système* »¹²¹, mieux comme la « *clé de voûte* » du système juridictionnel de l'Union européenne¹²², le renvoi préjudiciel a été à l'origine de deux grands arrêts fondateurs du droit européen¹²³. L'expérience européenne d'intégration montre bien que c'est grâce à la mise en œuvre régulière de cette procédure que le droit communautaire européen a acquis « *ses lettres de noblesse et a irrigué le droit interne* »¹²⁴.

¹¹⁸ MARCIALI (Sébastien), *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 214, constate à cet égard : « *Le renvoi préjudiciel révèle donc une certaine contradiction entre ses objectifs et sa procédure de mise en œuvre : destiné à assurer l'application uniforme du droit communautaire, il suppose la collaboration spontanée des juges nationaux, et notamment des juridictions suprêmes* ».

¹¹⁹ C'est également le cas dans l'espace de l'UEMOA. En effet, aux termes des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 12 du Protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, « *les juridictions nationales statuant en dernier ressort sont tenues de saisir la Cour de Justice. La saisine de la Cour de Justice par les autres juridictions nationales ou les autorités à fonction juridictionnelle est facultative* ».

Dans son Arrêt n° 0005/ 2020 du 08 juillet 2020, le juge communautaire indique le juge constitutionnel du Bénin avait l'obligation de procéder au renvoi préjudiciel sur l'interprétation des dispositions du règlement n°05/CM/UEMOA dans l'affaire qui lui a été soumise, et que « *l'inobservation de cette prescription constitue une violation du droit communautaire* » susceptible d'être assimilé à un manquement.

¹²⁰ GAUDIN (Hélène), « Reconnaitre un droit au renvoi préjudiciel dans l'ordre juridique de l'Union ? », *Europe* n° 6, juin 2019, étude 5.

¹²¹ SAUVÉ (Jean-Marc), « Réflexion autour de la procédure préjudicielle » *Discours au Symposium des présidents des cours constitutionnelles et suprêmes de l'Union européenne à la Cour de justice des Communautés européennes*, Luxembourg, 30 et 31 mars 2009, disponible à l'adresse <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/reflexion-autour-de-la-procedure-prejudicielle>, consulté le 1^{er} juillet 2020.

¹²² *Idem*.

¹²³ Le premier est l'Arrêt CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos c/ Administration néerlandaise*. Il a consacré l'effet direct du droit européen dans l'ordre juridique interne des États de l'Union européenne. Le second est l'Arrêt CJUE du 15 juillet 1964, *Costa c/ E.N.E.L*) qui a pour conséquence l'effet direct du droit européen qu'il faut combiner avec la consécration de sa primauté. Pour les apports de ces deux Arrêts au droit européen, lire LECOURT (Robert), « Quel eût été le droit des communautés sans les arrêts de 1963 et 1964 ? », *op. cit.*, pp. 349-361.

¹²⁴ VANDERSANDEN (Georges), *La procédure préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1 ; GAVALDA (Christian), PARLEANI (Gilbert), LECOURT (Benoît), *Droit des affaires de l'Union européenne*, Paris, Lexis Nexis, 2019, p. 41, indiquent en effet : « *Il n'y a pas de marché commun sans règles communes, ni de règles communes sans transcendance sur la loi interne, ni de transcendance sans*

En revanche, dans les systèmes juridictionnels communautaires sous étude, le renvoi préjudiciel demeure un mécanisme inusité¹²⁵. La jurisprudence en la matière est très rare. Ce qui témoigne de la faible utilisation de cette technique pour accéder au prétoire du juge communautaire. L'une des rares décisions est celle où le juge de la CEMAC a été saisi d'un renvoi préjudiciel par un juge centrafricain, en l'occurrence, la Cour d'Appel de Bangui. L'espèce concerne monsieur Michel Djeukam, professeur vacataire et promu comme Chef de Département dans une institution communautaire, l'École Inter- États des Douanes. Suite à sa révocation, monsieur Michel Djeukam engage, avec succès, une action en dommages intérêts contre ladite École devant le Tribunal de travail de Bangui. L'École interjette appel devant la Cour suprême de Bangui. La Cour d'Appel de Bangui, pendant son analyse, éprouve des doutes quant à la validité de la décision relative à la nomination des Chefs de Département à l'École Inter-États des Douanes et saisit la Cour de justice de la CEMAC d'une question préjudicielle. La décision du juge communautaire de la CEMAC prouve que le mécanisme de renvoi préjudiciel n'est pas maîtrisé par le juge de la Cour d'Appel de Bangui. En effet, le juge communautaire fait remarquer que, dans son Arrêt avant dire droit du 11 juin 2009, la Cour d'Appel sollicite « *un avis* » et non un arrêt de la Cour de justice de la CEMAC. En outre, le juge de la CEMAC indique que, même si le renvoi préjudiciel est recevable, le juge de la Cour d'Appel de Bangui n'a pas évoqué dans son Arrêt le motif de l'illégalité ou de l'irrégularité de l'Acte qui lui est soumis. Par ailleurs, le juge communautaire indique, qu'au vu des faits soumis aux juges centrafricains, il leur incombe « *de constater leur incompétence ratione materiae pour connaître d'un recours entrepris par un fonctionnaire de la CEMAC contre une de ses Institutions spécialisées, et portant sur le paiement d'une indemnité de fonction* »¹²⁶.

C'est plutôt dans la jurisprudence du juge communautaire de l'UEMOA que l'on peut trouver des décisions mettant en œuvre la

interprétation judiciaire uniforme » ; NAÛMÉ (Caroline), *Le renvoi préjudiciel en droit européen*, Bruxelles, édition Larcier, 2007, p. 274, cité par KAPRIELIAN (Julie), « Le renvoi préjudiciel en droit de l'Union : un mécanisme assurant la protection juridictionnelle effective des individus ? », *Jurisdoctoria*, n° 6, 2011, p. 75 se demande s'il ne faudrait pas réformer le mécanisme du renvoi préjudiciel, car « *ce modèle [...] serait rouillé et nécessiterait du changement, la Cour étant au bord de l'implosion* ».

¹²⁵ Pour un regret sur la rareté, du moins de l'inexistence de cette procédure dans ces espaces communautaires, lire SOW (Abdoulaye), « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *op. cit.*, pp. 363 et s.

¹²⁶ Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010, *Ecole inter-Etats des douanes c/ DJEUKAM Michel*.

procédure de renvoi préjudiciel. En 2005, le juge communautaire de l'UEMOA fait remarquer que la saisine du Conseil d'État du Sénégal n'est pas une question préjudicielle de type classique prévue par l'article 12 du Protocole additionnel n° 1. En effet, le juge sénégalais demande au juge de l'UEMOA, dans une décision en date du 25 septembre 2003, de désigner la juridiction compétente « *pour statuer sur le recours introduit le 17 février 2003 et tendant à faire casser et annuler la décision n° 02/D-02 de la Commission nationale de la concurrence du Sénégal en date du 27 décembre 2002* ». Le juge communautaire considère, par ailleurs, qu'il ne lui appartient pas « *de désigner une quelconque juridiction pour statuer sur le recours tendant à faire annuler la décision de la Commission Nationale de la Concurrence du Sénégal du 27 décembre 2002* »¹²⁷. Autrement dit, le juge sénégalais est sorti du champ normal de la procédure du renvoi préjudiciel. Il aurait pu plutôt demander, par exemple, au juge de l'UEMOA, comme l'indique le professeur Alioune Sall, le sens à donner à des normes communautaires nommément indiquées¹²⁸.

Dans un autre Arrêt en date du 30 avril 2014, le juge de l'UEMOA déclare irrecevable la question posée par la Cour de cassation du Burkina Faso sur l'interprétation de l'ordonnance fixant les frais et les honoraires d'avocat et toutes les normes nationales soulevées à cet effet. Il considère qu'il ne saurait se prononcer sur la validité ou non des barèmes sur les frais de justice et les honoraires d'avocat, parce qu'ils ont été établis sur le fondement d'une norme nationale du Burkina Faso¹²⁹. Ce même jour, le juge communautaire a connu d'un recours préjudiciel ayant abouti à une interprétation des textes de l'Union. Dans le cas d'espèce, la Banque ouest africaine de développement (BOAD) est opposée à l'un de ses anciens employés. La question est de savoir si la BOAD, en tant qu'institution spécialisée de l'UEMOA, est justiciable devant les juridictions togolaises. Sur saisine d'un Arrêt avant dire droit en date du 06 octobre 2011 de la Cour d'appel de Lomé, le juge communautaire, suite à une interprétation des textes pertinents, indique que la Cour de Justice

¹²⁷ Arrêt n°02/2005 du 12 janvier 2005, *Compagnie Air France représentée par Maîtres GENIE, SANKALE & FAYE, Avocats à la Cour c/ Syndicat des Agents de Voyage et de Tourisme du Sénégal, représenté par Maîtres TOUNKARA et ASSOCIES.*

¹²⁸ SALL (Alioune), *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, Credilla, 2011, p. 37, cité par SOW Abdoulaye, « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *op. cit.*, p. 364.

¹²⁹ Arrêt n°11 RP 001.12 du 30 avril 2014, *TRAORE Thierry Michel c/ SALIFOU Mohamed* ; voir aussi Arrêt n°11 RP 003.20 du 30 avril 2014, *TRAORE Thierry Michel c/SYB Léwa Sansan Dieudonné.*

de l'UEMOA est la seule institution juridiquement habilitée à connaître des litiges opposant la BOAD à ses agents¹³⁰.

Le caractère très peu usité de ce mécanisme vient, soit de la méconnaissance du droit communautaire, non seulement par les justiciables, mais aussi par le juge national, soit de la volonté du juge national de ne pas saisir le juge communautaire. L'exemple du juge constitutionnel béninois qui a méconnu sa « *mission communautaire* »¹³¹ en ne déférant pas au juge communautaire de l'UEMOA la question de l'interprétation des dispositions de l'article 35 du Règlement n° 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatives à l'exercice de la profession d'avocat dans l'espace UEMOA en porte témoignage¹³². Mieux, comme le constate le juge communautaire de l'UEMOA lui-même, « *l'interprétation faite par ladite Cour du sens et de la portée des dispositions de l'article 35 du Règlement est erronée et doit être corrigée* »¹³³.

Il apparaît que l'usage de la procédure de renvoi préjudiciel est encore balbutiant. La diffusion du droit communautaire dans les espaces d'intégration en Afrique n'est pas encore bien assurée¹³⁴, et pourrait avoir, de ce fait, des conséquences fâcheuses sur la protection des intérêts des particuliers. Ce constat est toutefois compensé par la plus ou moins grande utilisation des voies de recours juridictionnels subjectifs qui, du fait de leurs conditions, offrent aux particuliers un accès relativement ouvert au juge communautaire.

II- Un accès relativement ouvert

Les recours juridictionnels subjectifs offrent un accès relativement ouvert des particuliers au prétoire du juge communautaire. En effet, les conditions d'exercice de ces recours permettent une certaine facilité pour accéder au juge. Le caractère subjectif de ces recours tient à leur finalité : la revendication d'un droit subjectif. Ces recours bénéficient d'un intérêt certain de la part des particuliers, en ce sens qu'ils leur offrent l'occasion de satisfaire à une préoccupation fondamentale qui est celle de la protection de

¹³⁰ Arrêt n°13 RP 001.36 du 30 Avril 2014, *La BOAD (Me LAWSON-BANKU N. Rustico) cl SOUMAHORO Youssouf (Me AMEGADJI Georges Komlanvi, Me OLYMPIO Bebi)*.

¹³¹ Pour reprendre l'expression de SIMON (Denys), « La contribution de la Cour de cassation à la construction juridique européenne : Europe du droit, Europe des juges », *Avant-propos, Rapport annuel 2006 de la Cour de cassation*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 83.

¹³² Voir Arrêt n° 0005/ 2020 du 08 juillet 2020.

¹³³ Voir Arrêt n° 0005/ 2020 du 08 juillet 2020.

¹³⁴ SOW (Abdoulaye), « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *op. cit.*, pp. 351-370.

leurs droits. Les particuliers peuvent ainsi exercer un recours en violation des droits de l'homme qui paraît souple (A) et une action en indemnisation peu exigeante (B).

A- Un recours souple en violation des droits de l'homme

Même si l'action du juge communautaire des espaces d'intégration de la CEDEAO et de la CEMAC est guidée dans l'ensemble par la protection des intérêts des citoyens des États membres, cette préoccupation figure clairement dans les attributions du juge communautaire de la CEDEAO. Ainsi, contrairement à son homologue de la CEMAC, il a reçu un mandat clair et explicite en matière de violation des droits de l'homme. C'est d'ailleurs le domaine dans lequel il s'est le plus illustré¹³⁵. La qualité de victime qui permet d'avoir accès au juge communautaire fait l'objet d'une interprétation large (1), de même les conditions de forme sont interprétées de manière libérale (2).

1- L'interprétation large de la qualité de victime

La qualité de victime est la première condition pour avoir accès au juge communautaire dans le cadre du contentieux des droits de l'homme¹³⁶. Seules les victimes de violations de droits de l'homme peuvent avoir accès à son prétoire ; il n'est, de ce fait, pas admis d'*actio popularis*. Ainsi, pour être favorablement accueilli par le juge, le particulier doit apporter la preuve de la violation de ses droits. L'existence d'un préjudice personnel, c'est-à-dire « *directement et individuellement subi* »¹³⁷ du fait de la violation des droits est ainsi la justification de son intérêt à agir¹³⁸. En effet, si l'allégation de cas de violation des droits de l'homme emporte la compétence du juge communautaire¹³⁹, l'administration de la preuve de violation permet au juge de déclarer la demande recevable.

L'appréciation de la qualité de victime diffère selon que le requérant est une personne physique ou une personne morale¹⁴⁰. En

¹³⁵ Lire, par exemple, AÏVO (Gérard), « La Cour de justice de la CEDEAO et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Annales africaines*, n° 7, déc. 2017, pp. 361-404.

¹³⁶ Voir art. 10, al. d du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005.

¹³⁷ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/07/18, du 19 février 2018, *SYNECOCI & autres c/ République de la Côte d'Ivoire*.

¹³⁸ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/06/18, du 19 février 2018, *Alaza Y. Panwimondom c/ République du Togo*.

¹³⁹ Voir, entre autres, Arrêt n° ECV/CCJ/JUD/04/19 du 6 février 2019, *Bekaye TRAORE et 10 autres, Bekaye TRAORE et 07 autres c/ l'Etat du Mali* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/05/10 du 08 novembre 2010, *Mamadou TANDJA c/ S. E. GEN. Salou DJIBO, Etat du Niger* et Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/01/11 du 8 février 2011, *El Hadji Tidjani ABOUBACAR c/ BCEAO* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/10/17 du 16 octobre 2017, *Jamal Olivier KANE c/ l'Etat du Mali*.

¹⁴⁰ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/03/11 du 17 mars 2011, *Bakary SARRE et 28 autres c/ la République*

effet, la notion de « *personne* » contenue dans le Protocole de 2005 signifie, soit une personne physique, soit une personne morale. Autrement dit, une personne morale a autant qu'une personne physique le droit d'agir en contentieux des droits de l'homme. Une personne physique ne peut, par exemple, pas se prévaloir de la qualité de victime de violation de ses droits dans le cadre d'une élection, alors qu'elle n'a pu être candidate à l'élection présidentielle au sens de la loi électorale de son pays¹⁴¹. De même, une personne physique qui prétend agir pour le compte d'une association doit disposer d'un mandat¹⁴². Pour être recevable et justifier sa qualité de victime, la personne morale, quant à elle, doit faire la preuve de sa personnalité juridique¹⁴³ pour pouvoir ester en justice¹⁴⁴. Elle doit aussi justifier de la qualité pour agir au nom des victimes dont elle a reçu mandat¹⁴⁵. De plus, l'action d'une personne morale, telle une association, n'est recevable que lorsque, d'une part, la violation alléguée est une atteinte à un intérêt collectif de ses membres et, d'autre part, qu'elle apporte la preuve, à l'instar d'une personne physique, qu'elle a subi un préjudice qui est consécutif à une violation des droits de l'homme¹⁴⁶.

du Mali.

¹⁴¹ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/03/14 du 12 février 2014, *Oumar Mariko c/ République du Mali*.

¹⁴² Arrêt n° ECW/CCJ/JUG/12/18 du 17 Mai 2018, *AGBETOGNON Koffi c/ République togolaise*. Dans l'Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/03/11 du 17 mars 2011, *Bakary SARRE et 28 autres c/ la République du Mali*, le juge communautaire indique que « ...la recevabilité de la requête est liée, entre autres critères, à la qualité de victime. Cette condition induit nécessairement que le requérant, agissant à titre personnel en raison d'un intérêt lésé, juridiquement protégé, exerce le droit de saisir un juge pour l'examen de ses prétentions ou alors que le requérant, habilité à agir, en vertu d'un mandat pour le compte d'autrui ou pour le compte d'un collectif dont un intérêt juridiquement protégé a été lésé, exerce un pouvoir de représentation à l'action, en vue de faire triompher des réclamations pour le compte d'autrui ou pour le compte d'un collectif. L'exercice d'une action en justice est une faculté, et il revient au titulaire de cette prérogative soit de la mettre en œuvre par lui-même soit de mandater, dans le respect des lois nationales, un tiers à cet effet ».

¹⁴³ La personnalité juridique est l'« aptitude à être titulaire de droits et assujetti à des obligations qui appartient à toutes les personnes physiques, et dans des conditions différentes aux personnes morales », CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 780.

¹⁴⁴ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/05/09 du 17 décembre 2009, *Coordination nationale des délégués départementaux de la filière café cacao (CNDD) c/ Etat de Côte d'Ivoire* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/07/19 26 février 2019, « *Le Bloc pour l'Alternance en Guinée* » en abrégé « *B A G* » c/ *la République de Guinée*.

¹⁴⁵ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/05/11 du 9 mai 2011, *Center for Democracy and Development, Center for Defence of Human Rights and Democracy c/ Mamadou Tandja et République du Niger*.

¹⁴⁶ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/07/18, du 19 février 2018, *SYNECOCI & autres c/ République de la Côte d'Ivoire* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/23/2019 du 28 juin 2019, *Les administrateurs du projet pour les droits socio-économiques & la transparence (SERAP), Association des retraités de la fonction publique fédérale du Nigéria, Association du personnel retraité des administrations locales et enseignants du primaire de l'État de Delta, les pensionnés de First Bank of Nigeria (Lagos), Confort C. OWOHA (Mme), Osemwenkha G.O., J.E. ENABUNLELE (Mme), Joseph AGABI (les personnes ci-dessus agissant pour elles-mêmes et au nom des travailleurs et des retraités non payés du Nigeria) c/ La République fédérale du Nigeria* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/05/09 du 17 décembre 2009, *Coordination nationale des délégués départementaux de la filière café cacao (CNDD) c/ Etat de Côte d'Ivoire*.

A cet effet, le juge accueille favorablement la demande d'un parti politique, dont il estime les droits lésés du fait de l'interdiction à l'un de ses membres de participer aux élections et à la gestion des affaires publiques¹⁴⁷.

Par ailleurs, outre le fait d'établir la violation invoquée, en apportant la preuve des droits violés¹⁴⁸, le requérant doit aussi apporter la preuve de la titularité des droits violés¹⁴⁹. Pour apprécier un tel fait, le juge communautaire considère, dans une décision fort intéressante, que « *l'administration de la preuve d'une proximité de sentiments matérialisée par un compagnonnage [...] constitue une preuve objective de [...] communauté de vie ou de sentiments entre...* »¹⁵⁰ deux personnes non mariées légalement ; il indique en plus que le mariage d'où sont nés trois enfants est bien la « *preuve de lien* » et « *suffit à établir l'intérêt à agir* », même si cette union est faite suivant la coutume¹⁵¹. Le juge communautaire tient ainsi compte des réalités africaines dans l'établissement des liens conjugaux. En outre, il administre la preuve que la protection des droits de l'homme dépasse certaines considérations même légales¹⁵².

En outre, la requête doit être dirigée non pas contre une personne physique¹⁵³ ou une institution comme la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest¹⁵⁴ ou le Conseil des ministres de la

¹⁴⁷ Arrêt n° ECW/CCJ/JUG/16/15 du 13 juillet 2015, *Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) cl l'Etat du Burkina*.

¹⁴⁸ Entre autres : Arrêt n° ECW/CCJ/JUG/09/18 du 20 février 2018, *YODA Yakouba cl République du Togo* ; Arrêt ECW/CCJ/APP/03/07 du 22 mars 2007, *Sieur Moussa Leo Keïta, cl Etat du Mali* ; Arrêt du 24 avril 2014-Affaire ECW/CCJ/APP/14/14, *la Société AGRILAND cl l'Etat de Côte d'Ivoire* ; Arrêt du 17 février 2010 - Affaire n° ECW/CCJ/JUD/01/10, *GARBA Daouda cl République du Bénin* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/25/19 du 28 juin 2019, *Sunday Charles UGWUABA cl État du Sénégal* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/26/19 du 26 septembre 2019, *Salifou SAWADOGO cl l'État du Burkina Faso* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/10/17 du 16 octobre 2017, *Jamal Olivier KANE cl l'Etat du Mali*.

¹⁴⁹ Arrêt n° ECW/CCJ/JUG/09/18 du 20 février 2018, *YODA Yakouba cl République du Togo* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/26/19 du 26 septembre 2019, *Association pour le développement des premiers habitants du Nigéria, FCT Nigéria et 161 autres cl la République fédérale du Nigéria*.

¹⁵⁰ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/15/18 du 24 mai 2018, *Mme Nazare GOMES DE PINA cl République de la Guinée Bissau*.

¹⁵¹ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/15/18 du 24 mai 2018, *Mme Nazare GOMES DE PINA cl République de la Guinée Bissau*.

¹⁵² Il est important de rappeler que cette solution du juge est fondée sur des précédents étrangers, notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il s'agit de : Arrêt du 22 avril 1997, *X, Y et Z cl Royaume Uni* ; Arrêt du 27 octobre 1994, *Kroon et autres cl Pays Bas* ; Arrêt du 26 mai 1994, *Keegan cl Irlande* ; Arrêt du 18 mai 1999, *Velikova cl Bulgarie* et Arrêt du 31 août 2010, *Gas et Dubois cl France*.

¹⁵³ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/12/19 du 28 février 2019, *Nancy BOHN-DOE cl la République du Libéria*.

¹⁵⁴ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/05/18 du 19 février 2018, *Bama BOUBIE et 10 autres cl République de la Côte d'Ivoire*.

CEDEAO¹⁵⁵, mais contre un État¹⁵⁶ signataire des conventions internationales d'où sont issus les droits violés, et s'étant engagé à les respecter et à les protéger.

En plus, faisant évoluer sa jurisprudence¹⁵⁷, le juge des droits de l'homme de la CEDEAO va plus loin dans l'administration de la preuve de la victime. Hormis les cas de violations concrètes, effectives de droits de l'homme, dont la preuve peut être exhibée plus ou moins facilement, le juge admet des violations virtuelles, c'est-à-dire celles qui ne sont pas encore réalisées, mais sont imminentes, du fait que les circonstances sont réunies¹⁵⁸. Dans une espèce en date du 13 juillet 2015, portant sur l'exclusion de certains acteurs politiques de la compétition électorale au Burkina Faso, le juge estime que s'il devrait « *attendre l'épuisement des effets d'une transgression pour dire le droit, sa juridiction dans un contexte d'urgence n'aurait aucun sens, les victimes présumées de telles violations se retrouvant alors inexorablement lésées dans la compétition électorale* »¹⁵⁹. Autrement dit, attendre le rejet des candidatures des requérants par les instances électorales et les considérer seulement à cet instant comme des victimes serait trop tard. La loi électorale les ayant déjà exclus de par ses dispositions, ces requérants sont de potentielles victimes ; elles sont dès lors recevables devant lui.

Cette jurisprudence positionne le juge de la CEDEAO à l'avant-garde de la protection des droits des citoyens. Il accueille favorablement autant les victimes de violations confirmées mais aussi celles dont les violations de leurs droits sont présumées. En adoptant une telle position, le juge communautaire facilite l'accès à son prétoire. Mais le fait de se voir encombré par des requêtes fallacieuses devient un risque évident. L'interprétation libérale que fait le juge des conditions

¹⁵⁵ Arrêt n° ECW/CCJ/25/07/18 du 29 juin 2018, *Jorge Lima Delgado Lopes c/ Conseil des ministres de la CEDEAO, République du Cap-Vert*.

¹⁵⁶ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/26/18 du 19 juillet 2018, *Allieu SESAY c/ La Commission de la CEDEAO* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/27/18 du 19 juillet 2018, *Dr Muhammad SANI BELLO c/ La Commission de la CEDEAO*.

¹⁵⁷ Dans son Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/06/08 du 27 octobre 2008, *Dame Hadijatou Mani Koraou c/ République du Niger*, le juge considère que « *sa compétence n'est pas d'examiner des cas de violation in abstracto, mais des cas concrets de violation de droits de l'homme (...). Ainsi, donc en principe, la violation d'un droit de l'homme se constate a posteriori par la preuve que cette violation a déjà eu lieu* » ; voir aussi Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/28/18 du 19 juillet 2018, *Le Parti solidaire africain pour le développement indépendant, dit SADI c/ La République du Mali*.

¹⁵⁸ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/08/18 du 19 février 2018, *Jérôme BOUGOUMA & 4 autres c/ Burkina Faso*.

¹⁵⁹ Arrêt n° ECW/CCJ/JUG/16/15 du 13 juillet 2015, *Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP) c/ l'Etat du Burkina*

de forme offre également au particulier des conditions d'accès facile à son prétoire.

2- L'interprétation libérale des conditions de forme

Pour être recevable, la requête portée devant le juge communautaire doit remplir deux conditions de forme. Premièrement, elle ne doit pas être anonyme. Deuxièmement, elle ne doit pas être portée simultanément devant une autre Cour internationale compétente¹⁶⁰. Si la première condition se comprend aisément, il n'en est pas de même de la seconde. En effet le caractère non anonyme d'une requête permet de vérifier, non seulement l'identité, mais aussi la qualité et l'adresse de son auteur. Ces informations s'avèrent très importantes, vu que le champ de compétence du juge communautaire est bien défini ; il s'agit de l'espace d'intégration concerné. En outre, la suite et la substance du procès dépendent de la qualité des parties en présence. Par exemple, l'appréciation de la qualité de victime est différente selon qu'elle soit une personne physique ou une personne morale¹⁶¹. C'est la raison pour laquelle la condition du caractère non anonyme de la requête est la première vérification effectuée par le juge¹⁶², et il réserve, en conséquence, aux demandes dont il n'arrive pas à identifier les requérants le sort de demandes anonymes¹⁶³.

En ce qui concerne la seconde condition, elle est moins facilement compréhensible. En effet, la formulation « *Cour internationale compétente* » paraît ambiguë. Certes, en indiquant que l'affaire dont est saisi le juge communautaire ne doit pas avoir déjà été portée devant une « *Cour internationale compétente* », le Protocole additionnel de 2005 voudrait éviter qu'il n'advienne une décision contraire à celle d'une autre juridiction tout aussi compétente que la juridiction communautaire. Dès lors, il s'agit d'éviter le cumul de procédures internationales et éventuellement un conflit de jurisprudences. Mais la question fondamentale qui se pose à cet égard est de savoir quelle juridiction peut être qualifiée de « *Cour internationale compétente* ». Il est difficile de répondre de manière satisfaisante à cette interrogation à travers la jurisprudence du juge

¹⁶⁰ Voir art. 10, al. i, ii du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005.

¹⁶¹ Voir *supra*.

¹⁶² Voir par exemple, l'Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/10/19 du mercredi 27 février 2019, *Assane DIOUF et Serigne Cheikh MBACKE GADIAGA c/ État du Sénégal* dans lequel le juge déclare : « La requête n'étant pas anonyme [...], la Cour de céans déclare la requête recevable ».

¹⁶³ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/15/15 du 30 juin 2015, *167 ex-agent de la Société Nigérienne des Produits Pétroliers (SONIDEP) c/ l'État du Niger, la Société Nigérienne des Produits Pétroliers (SONIDEP)*.

de la CEDEAO. Le juge a estimé que l'Union africaine n'est pas une Cour internationale, ou que le Comité des Nations Unies contre la torture n'est pas non plus une juridiction¹⁶⁴. Par ailleurs, il indique que le fait que des juridictions nationales connaissent tout ou partie d'une affaire ne constitue pas un obstacle à sa saisine, tant qu'il s'agit de son domaine de compétence, c'est-à-dire les droits de l'homme¹⁶⁵. Toutefois, il rejette les requêtes visant à lui faire « réformer », « neutraliser » ou « paralyser » les décisions déjà rendues par les juridictions nationales¹⁶⁶.

Certaines parties défenderesses confondent souvent la seconde condition de forme, c'est-à-dire celle qui exige de ne pas porter le litige devant une autre cour internationale compétente à celle de l'épuisement des voies de recours internes, alors que celle-ci n'est pas prescrite dans les conditions d'accès au juge communautaire de la CEDEAO¹⁶⁷. Il est curieux de constater que ce sont les États

¹⁶⁴ Décision du 14 mai 2010, *Hissein Habré c/ Etat du Sénégal*

¹⁶⁵ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/15/15 du 30 juin 2015, *167 ex- agent de la Société Nigérienne des Produits Pétroliers (SONIDEP) c/ l'État du Niger, la Société Nigérienne des Produits Pétroliers (SONIDEP)* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/21/16 du 1^{er} juillet 2016, *Djibril Yipéné BASSOLE c/ l'Etat du Burkina-Faso*. Le juge indique à cet effet que « la saisine d'une juridiction d'un État membre n'a aucune influence sur sa compétence en matière des droits de l'homme et rappelle que la seule limite à cette compétence est précisée par l'article 10 d) ii) du Protocole Additionnel relatif à la Cour qui lui interdit de connaître une affaire déjà portée devant une autre Cour Internationale compétente », (voir Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/01/12 du 26 janvier 2012, *EL Hadj Mame Abdou GAYE c/ la République du Sénégal*).

¹⁶⁶ Voir entre autres : Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/03/15 du 23 avril 2015, *Convention Démocratique et Sociale Rahama c/ République du Niger* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/06/08 du 27 octobre 2008, *Dame Hadijatou Mani Koraou c/ République du Niger* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/11/19 du 27 février 2019, *N'diaga SOUMARE c/ l'État du Sénégal* ; Arrêt du 7 octobre 2005, *Jerry Ugokwe c/ Nigeria* ; Arrêt du 22 mars 2007, *Moussa Léo Keïta c/ Etat du Mali* ; Arrêt du 28 juin 2007, *Al Hadji Hammani Tidjani c/ République fédérale du Nigéria et autres* ; Arrêt du 28 janvier 2014, *Monsieur Alimu Akeem c/ République fédérale du Nigéria* ; Arrêt du 17 mars 2011, *Bakary SARRE et 28 autres c/ République du Mali* ; Arrêt du 13 mars 2012, *Mme Isabelle Manavi AMEGANVI c/ l'Etat togolais* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/10/17 du 16 octobre 2017, *Jamal Olivier KANE c/ l'Etat du Mali*.

¹⁶⁷ Il est vrai que le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité signé à Dakar le 21 décembre 2001 indique en son article 39 : « Le Protocole A/P.1/7/91, adopté, à Abuja le 6 juillet 1991, et relatif à la Cour de Justice de la Communauté, sera modifié aux fins de l'extension de la compétence de la Cour, entre autres aux violations des droits de l'Homme après épuisement, sans succès, des recours internes ».

Dans son Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/06/08 du 27 octobre 2008, *Dame Hadijatou Mani Koraou c/ République du Niger*, le juge communautaire de la CEDEAO indique : « S'il est constant que la protection des droits de l'Homme par les mécanismes internationaux est une protection subsidiaire, il n'en demeure pas moins que cette subsidiarité connaît depuis quelque temps une évolution remarquable qui se traduit par une interprétation très souple de la règle de l'épuisement des voies de recours internes ; c'est d'ailleurs ce que disait la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans son arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp c/ la Belgique* du 18 juin 1971 lorsque celle-ci a jugé que « conformément à l'évolution de la

membres incriminés de violations de droits de l'homme qui se prévalent souvent de cette condition, en affirmant que leurs ressortissants n'ont pas épuisé les voies de recours internes¹⁶⁸.

En réalité, l'épuisement des voies de recours internes signifie que le requérant doit apporter la preuve de la tentative infructueuse des recours juridictionnels internes intentés dans son État. Cela suppose que tous les degrés de juridiction sont saisis et ont rendu des décisions devenues définitives. Ce qui oblige dès lors le requérant à se tourner ou, si l'on préfère, à se pourvoir devant le juge communautaire. Celui-ci serait, dans ce cas, le dernier degré de juridiction. Le juge communautaire ne se lasse pas d'indiquer qu'« *il n'est pas nécessaire pour les requérants de commencer ou d'épuiser les recours internes comme condition préalable à l'accès à sa compétence...* »¹⁶⁹. Autrement dit, s'il est fait obligation au requérant de ne pas avoir saisi une cour internationale compétente avant de se porter devant le juge communautaire, la saisine de ce dernier n'est pas conditionnée par celle des juridictions internes¹⁷⁰. Il apparaît que, malgré la subsidiarité¹⁷¹ qui caractérise l'action du juge communautaire, la protection des droits de l'homme l'emporte sur des considérations d'ordre procédural.

pratique internationale, les États peuvent bien renoncer au bénéfice de la règle de l'épuisement des voies de recours internes ».

Le législateur communautaire CEDEAO s'est sans doute conformé à cet appel en ne faisant pas de la règle d'épuisement préalable des voies de recours internes, une condition de recevabilité devant la Cour ; le renoncement à une telle règle s'impose à tous les États Membres de la CEDEAO et la République du Niger ne saurait s'y soustraire ».

¹⁶⁸ A titre d'exemples, voir Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/15/18CE 24 mai 2018, *Mme Nazare GOMES DE PINA c/ République de la Guinée Bissau* ; Arrêt n° ECW/CCJ/APP/01/15 du 23 avril 2015, *Aziali ABLA & ANOR c/ République du Bénin* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/06/19 du 26 février 2019, *BARRY Abdoulaye Sadio, BARRY Ibrahima, DIALLO Thierno Ibrahim et TOLNO Layba c/ la République de Guinée* ; Arrêt du 24 janvier 2017, *Affaire n° ECW/CCJ/APP/10/16, La société anonyme « Maseda Industrie SA c/La République du Mali*.

¹⁶⁹ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/06/09 du 20 juin 2009, *Musa Saidykhani c/ la Gambie* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/14/18 du 21 mai 2018, *Aminata Diantou DIANE c/ République du Mali* ; voir aussi Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/21/16 du 1^{er} juillet 2016, *Djibril Yipéné BASSOLÉ c/ État du Burkina Faso*.

¹⁷⁰ Comme l'indique le professeur COHEN-JONATHAN, le principe de l'épuisement des voies de recours internes « *a pour objet de permettre aux autorités, et particulièrement aux juridictions nationales, de redresser ou de réparer au besoin les violations des droits individuels* », voir COHEN-JONATHAN (Gérard), « Les lignes de force de l'évolution du droit de la Convention européenne des droits de l'homme et du contrôle de son application », *Revue québécoise de droit international*, n° 13, 2000, p. 78.

¹⁷¹ SIMON (Denys), « La subsidiarité juridictionnelle : notion-gadget ou concept opératoire ? », *Rev. des Aff. Eur.*, 1998, p. 87, fait remarquer que la subsidiarité a deux facettes. Elle « *ne joue pas seulement dans un sens descendant - c'est-à-dire dans le sens du renforcement de la compétence du juge national - mais peut aussi fonctionner en sens inverse - c'est-à-dire en justifiant la compétence du juge communautaire dès lors que son intervention est nécessaire pour que soit assurée la pleine protection juridictionnelle des justiciables* ».

Ce faisant, le législateur communautaire de la CEDEAO, et à sa suite le juge communautaire, prend la mesure de la qualité de la justice dans les États membres de l'espace communautaire. L'exigence de l'épuisement des voies de recours internes pourrait être un sérieux handicap, surtout que les parties défenderesses dans ce type de contentieux sont des États. En effet, si le particulier doit épuiser les voies de recours internes avant d'accéder au juge communautaire, il est bien possible qu'il ne soit jamais entendu par un juge.

Même devant les juridictions où elle prévaut, cette règle n'est pas rigoureusement appliquée. Devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples où cette condition est posée pour accéder au juge communautaire régional, Werner Hoeffner fait remarquer que « *l'épuisement des recours internes est davantage une règle d'or qu'un principe gravé dans le marbre. La Commission et la Cour ont fréquemment souligné qu'il fallait l'appliquer sans formalisme excessif, étant donné le contexte de protection des droits de l'homme* »¹⁷². Dans le contexte de l'Union européenne, le professeur Cohen-Jonathan indique que « *la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne doit pas constituer un obstacle déraisonnable qui par sa longueur ou sa complexité empêcherait la victime d'une violation de la Convention d'accéder en temps utile à la Cour* »¹⁷³. Il apparaît que le juge communautaire de la CEDEAO allège la tâche au particulier, non seulement en faisant une interprétation stricte des conditions exigées par le législateur communautaire, mais aussi en ne lui imposant pas, comme il l'indique lui-même, « *des conditions et des formalités plus lourdes que celles prévues par les textes communautaires* »¹⁷⁴. Le recours en indemnisation, grâce auquel le particulier a accès au juge communautaire pour solliciter des dommages et intérêts, paraît aussi ouvert que le contentieux des droits de l'homme, en ce qu'il est soumis à des conditions peu exigeantes.

¹⁷²HOEFFNER (Werner), « L'accès de l'individu à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *Revista Jurídica*, vol. 02, n°. 43, Curitiba, 2016. p. 868.

¹⁷³ COHEN-JONATHAN (Gérard), *Aspects européens des droits fondamentaux*, Paris, Montchrestien, 2^e éd., 1999, notamment pp. 41-42, cité par DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (Jacqueline), « Droit au juge, accès à la justice européenne », *op. cit.*, p. 135 ; voir aussi COHEN-JONATHAN (Gérard), « Les lignes de force de l'évolution du droit de la Convention européenne des droits de l'homme et du contrôle de son application », *op. cit.*, p. 78.

¹⁷⁴ Voir Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/06/08 du 27 octobre 2008, *Dame Hadijatou Mani Koraou c/ République du Niger*.

B- Une action en indemnisation peu exigeante

Inspirée de la responsabilité extracontractuelle de l'administration en droit public français, l'action en réparation de dommages permet au particulier qui subit un dommage causé par une activité communautaire, de solliciter une indemnisation en vue de la réparation du dommage. Le recours permet ainsi au particulier, non seulement de se voir reconnaître par le juge un préjudice, mais aussi d'obtenir une indemnisation. De ce fait, l'action en indemnisation a pour finalité la protection de droits subjectifs¹⁷⁵. Pour se voir reconnaître ce droit à réparation, le particulier doit apporter la preuve du préjudice (2) qui résulte d'une faute que le juge apprécie de manière favorable (1).

1- L'appréciation favorable de la faute

Le recours en indemnisation ou en réparation de dommages contre la Communauté résulte d'un fait¹⁷⁶ communautaire. Dans l'espace ouest africain, ce fait communautaire est un acte commis par une institution de la Communauté ou un agent de celle-ci. Il peut s'agir également d'une omission de la part de l'institution ou de l'agent communautaire¹⁷⁷. Les agissements qui sont constitutifs de ce fait sont, soit des actes matériels, soit des actes normatifs. De plus, ces agissements ou ces actes doivent avoir été commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions¹⁷⁸. Il en est de même dans l'espace communautaire de la CEMAC, où les dommages doivent être causés par les actes des institutions, organes ou institutions spécialisées de la Communauté ou par les fonctionnaires ou agents contractuels de celles-ci dans l'exercice de leurs fonctions¹⁷⁹. Même si aucune disposition des textes régissant le juge communautaire dans les deux espaces ne l'indique de manière expresse, il est question, comme en droit de la responsabilité de la puissance publique, d'une faute imputable à la communauté. Autrement dit, il s'agit d'une faute du service public communautaire. Le recours du particulier est donc ouvert dans le cadre d'une

¹⁷⁵ Lire, entre autres, DEGUERGUE (Maryse), « Regard sur les transformations de la responsabilité administrative », *RFAP*, n° 147, pp. 575- 587 ; GONOD (Pascale), « La politique saisie par le droit. À propos de la responsabilité administrative », *Mouvements*, n° 29, pp. 30-35.

¹⁷⁶ En matière de responsabilité, la notion est utilisée pour désigner le comportement (action ou omission) de l'homme, voir CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 448.

¹⁷⁷ Article 9, 1-g du Protocole de 2005.

¹⁷⁸ Article 9, 2 du Protocole de 2005.

¹⁷⁹ Voir Article 23, al. 4 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009 de la CEMAC.

responsabilité pour faute¹⁸⁰. Il s'agit dès lors, à l'occasion, de montrer que l'institution ou l'agent ayant adopté le fait communautaire a commis une faute en violant une obligation communautaire.

Définie comme « *un manquement à une obligation préexistante* »¹⁸¹, la faute correspond à un écart entre ce qui doit être fait et ce qui est fait¹⁸². Elle reste « *l'élément générateur fondamental de la responsabilité de la personne publique* »¹⁸³ et « *constitue la condition essentielle de la responsabilité* »¹⁸⁴. Pour emporter la condamnation de la communauté, la faute qui lui est imputée doit remplir certaines conditions. Le juge communautaire de la CEMAC considère que la faute dont se rend coupable la communauté et qui doit justifier le recours en indemnisation du particulier doit être une faute suffisamment caractérisée¹⁸⁵, c'est-à-dire être d'une gravité particulière. Ainsi, il estime que la COBAC¹⁸⁶ commet une faute suffisamment caractérisée en démettant Tasha Loweh Lawrence de ses fonctions de Président du Conseil d'Administration de l'Amity Bank, outrepassant de ce fait sa compétence, en statuant dans un domaine qui ne relève pas de ses attributions¹⁸⁷.

Ce principe posé par le juge est souvent assoupli par l'interprétation qu'il fait de la faute communautaire. En effet, il apprécie de manière favorable pour le requérant la faute communautaire et facilite ainsi son intérêt à agir et à réclamer une indemnisation. Dans

¹⁸⁰ Dans l'arrêt *Fiamm* rendu le 9 septembre 2008, le tribunal de l'Union européenne explique qu'en l'état actuel du droit de l'UE, il n'existe pas de régime de responsabilité sans faute de la communauté ; COUTRON (Laurent), « Responsabilité pour faute et responsabilité sans faute en droit communautaire. Les approximations de l'arrêt FIAMM. Note sous CJCE 8 septembre 2008, FIAMM, aff. jointes n° C-120/06 et C- 121/06 », *RFDA*, 2009, p. 329..

¹⁸¹ PLANIOL, *Droit civil*, 3^e éd., t. II, n° 913, Paris, LGDJ, 1949, cité par FRIER (Pierre-Laurent) et PETIT (Jacques), *Droit administratif*, op. cit., p. 575.

¹⁸² *Idem*, pp. 575 et s.

¹⁸³ DUEZ (Paul), *La responsabilité de la puissance publique*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1938, p. 58, cité par LLORENS-FRAYSSE (Françoise), « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », *Droits*, n° 5, 1987, p. 65.

¹⁸⁴ LLORENS-FRAYSSE (Françoise), « Le poids de la faute dans la responsabilité administrative », op. cit., p. 69 ; CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, « Responsabilité et socialisation du risque », *EDCE*, n° 56, 2005, p. 232 ; SOULIER (Gérard), « Réflexion sur l'évolution et l'avenir du droit de la responsabilité de la puissance publique », *RDP* 1969, p. 1071.

¹⁸⁵ En droit pénal, la faute caractérisée est une « *faute aggravée exposant autrui à un risque particulièrement grave que son auteur ne peut ignorer* », CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 452.

¹⁸⁶ Créée par la Convention portant création d'une Commission Bancaire en Afrique Centrale du 16 octobre 1990, la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC) est « *chargée de veiller au respect par les établissements de crédits des dispositions législatives et réglementaires édictées par les autorités, par la Banque ou par elle-même et qui leur sont applicables, et de sanctionner les manquements constatés* », cf. art. 7 bis.

¹⁸⁷ Arrêt n°001/CJ/CEMAC/CJ/05 du 07/04/2005, *TASHA LOWEH Lawrence c/ CEMAC*.

une espèce concernant une rupture abusive de contrat, le juge de la CEDEAO indique que le requérant est recevable, même si la décision communautaire lui ayant causé préjudice est intervenue dans le cadre d'une réforme institutionnelle. Il considère que la Commission de la CEDEAO a failli à « *une obligation d'ordre public qui est celle d'agir de bonne foi et avec célérité dans l'exécution de toute convention légalement formée* », en ne notifiant ses droits au requérant que cinq mois après la rupture du contrat, lesquels, par ailleurs, sont demeurés non réglés¹⁸⁸. Dans le même ordre d'idées, le juge communautaire de la CEDEAO estime que la Commission a commis une rupture abusive de contrat, en prononçant le licenciement d'un fonctionnaire statutaire, sans l'avoir entendu, passant ainsi outre les garanties procédurales¹⁸⁹ ou sans avoir suivi la procédure régulière en la matière¹⁹⁰.

Une telle analyse du juge facilite sans nul doute la tâche au requérant qui n'a plus besoin de prouver le fait préjudiciable de la communauté. Le juge communautaire de la CEMAC va dans le même sens que son homologue de la CEDEAO, quand il admet que le fait pour le secrétariat exécutif de la CEMAC de ne pas avoir accompli, conformément aux dispositions du statut des fonctionnaires de la Communauté, l'obligation de souscription à une police d'assurance au profit du personnel est une omission constitutive de faute¹⁹¹.

Cependant, même si l'appréciation du juge en vue de la détermination du fait communautaire dommageable se révèle être un atout favorable pour le requérant et facilite dès lors son accès au prétoire du juge communautaire, il est admis que le préjudice qu'il allègue doit avoir un lien avec le fait communautaire qui en est à l'origine¹⁹². Autrement dit, le recours en indemnisation n'est admis que dans le cas où il existe un préjudice ayant un lien de causalité avec les agissements ou les actes normatifs des institutions de la

¹⁸⁸ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/18/18 du 29 juin 2018, *Jean Pierre EZIN c/ La Commission de la CEDEAO* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/19/18 du 29 juin 2018, *Claude AKOTEGNON c/ La Commission de la CEDEAO*.

¹⁸⁹ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/26/18 du 19 juillet 2018, *Allieu SESAY c/ La Commission de la CEDEAO* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/27/18 du 19 juillet 2018, *Dr Muhammad SANI BELLO c/ La Commission de la CEDEAO*.

¹⁹⁰ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/30/19 du 30 octobre 2019, *Babatundé ADEYEMO c/ Système d'échanges d'énergie électrique ouest africain (EEEO) West african power pool (WAPP)* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/01/13 du 13 février 2013, *Dr. Rose Mbatomon AKO c/ l'Agence monétaire de l'Afrique de l'ouest & 5 autres*.

¹⁹¹ Arrêt n° 010/CJ/CEMAC/CJ/07 du 21 Juin 2007, *Galbert ABESSOLO ETOUA c/ CEMAC*.

¹⁹² Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/05 du 07 avril 2005, *TASHA LOWEH Lawrence c/ CEMAC*.

communauté ou de ses agents. La preuve de ce préjudice est facilitée grâce à l'interprétation du juge.

2- La facilité de la preuve du préjudice

Défini comme un dommage subi par une personne dans son intégrité physique, dans ses biens, dans ses sentiments, le préjudice fait naître chez la victime un droit à réparation¹⁹³. Dans le même temps qu'il est considéré comme l'élément de mise en jeu la responsabilité de la puissance publique ou de la responsabilité civile, le préjudice justifie l'action de saisine du juge.

En effet, c'est suite à un dommage que le particulier peut se porter devant le juge pour réclamer une indemnisation. C'est dire qu'il ne saurait y avoir responsabilité sans préjudice¹⁹⁴. Le préjudice est l'élément central de la responsabilité. Même s'il peut être retenu une faute du service public, c'est le préjudice causé à la victime qui permet de dégager et d'engager la responsabilité et d'ouvrir le droit à réparation. Son exigence révèle ainsi le caractère réparateur de la responsabilité¹⁹⁵. Mais pour que le préjudice soit admis, il faut qu'il soit établi un lien avec la faute commise. Autrement dit, le préjudice doit avoir pour origine la faute commise par la Communauté ou l'un de ses agents¹⁹⁶. Dès lors, le particulier qui saisit le juge communautaire d'une demande en responsabilité doit indiquer le préjudice subi et apporter la preuve du lien avec la faute. Le juge de la CEMAC indique dans ce sens que le fait pour la COBAC de statuer dans un domaine ne relevant pas de ses attributions, en démettant Tasha Loweh Lawrence de ses fonctions de Président du Conseil d'Administration de l'Amity Bank, constitue une faute suffisamment caractérisée, mais que celle-ci n'est cependant pas à l'origine du préjudice allégué par le requérant auparavant démis de ses fonctions par décision du Conseil d'Administration, seul organe compétent en l'espèce¹⁹⁷.

Dans certains cas, le juge effectue une analyse favorable des faits pour dégager lui-même le préjudice subi par le requérant. Ainsi, dans une espèce, il estime que le requérant a subi un préjudice moral

¹⁹³ CORNU (Gérard), (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 369.

¹⁹⁴ PONTIER (Jean-Marie), « Le dommage et le préjudice », Actes du colloque : *Vers de nouvelles normes en droit de la responsabilité publique ?* Palais du Luxembourg, Les colloques du Sénat, 11 et 12 mai 2001, p. 117.

¹⁹⁵ CHAPUS (René), *Droit administratif général*, op. cit., p. 1235.

¹⁹⁶ Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/05 du 07 avril 2005, *TASHA LOWEH Lawrence c/ CEMAC*.

¹⁹⁷ Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/05 du 07/04/2005, *TASHA LOWEH Lawrence c/ CEMAC*.

suite à la rupture abusive de son contrat de travail avec la commission de la CEDEAO¹⁹⁸. Dans le même sens, il estime que le congédiement abusif du requérant sans respect des procédures disciplinaires en la matière est source de préjudice¹⁹⁹. Son homologue de la CEMAC estime aussi que le comportement discriminatoire et l'acharnement hiérarchique dont a été victime madame X Ag de la part du Secrétaire général du parlement communautaire est source de préjudice moral²⁰⁰. Dans une autre espèce, le juge de la CEMAC considère que le principe du respect de la chose jugée allié à la bonne disposition du Conseil d'Administration de l'Ecole Inter Etats des Douanes a nourri depuis l'arrêt du 20 novembre 2008 l'espoir légitime de la réintégration du requérant. Dès lors, l'inexécution de ladite décision ou la résistance abusive à l'exécution des arrêts définitifs a entraîné auprès du requérant un espoir déçu ayant généré un préjudice qui s'analyse pour lui comme la perte d'une chance de faire carrière dans une institution internationale de son rêve²⁰¹.

En revanche, dans d'autres cas, le juge indique qu'il appartient au requérant de donner la preuve du préjudice subi. Autrement, le juge se contente d'indiquer la faute de la commission sans prononcer de dommages et intérêts. Dans une espèce en date du 08 juillet 2010, il considère que le requérant « *n'a pas prouvé avoir subi d'autres préjudices que ceux consécutifs à son licenciement* »²⁰².

Il apparaît que la preuve d'une faute même suffisamment caractérisée et l'existence de préjudice sont insuffisantes à elles seules, pour permettre que la responsabilité de la Communauté soit engagée. Il faut que le préjudice soit la conséquence de la faute²⁰³.

¹⁹⁸ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/18/18 du 29 juin 2018, *Jean Pierre EZIN c/ La Commission de la CEDEAO* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/19/18 du 29 juin 2018, *Claude AKOTEGNON c/ La Commission de la CEDEAO*.

¹⁹⁹ Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/26/18 du 19 juillet 2018, *Allieu SESAY c/ La Commission de la CEDEAO* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/27/18 du 19 juillet 2018, *Dr Muhammad SANI BELLO c/ La Commission de la CEDEAO*.

²⁰⁰ Arrêt n° 002/CJ/CEMAC/CJ/2017-18 du 16 novembre 2017, *Mme X Ag c/Parlement Communautaire*.

²⁰¹ Arrêt n° 011/ CJ/CEMAC/CJ/ 2011 du 24 mars 2011, *B Ab Aa c/ E.I.E.D, Commission CEMAC*.

²⁰² Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/03/10 du 08 juillet 2010, *Edoh KOKOU c/ Commission de la CEDEAO*.

²⁰³ La recherche du lien de causalité entre le préjudice et l'acte de l'administration emprunte deux théories : la théorie de l'équivalence des conditions et celle de la causalité adéquate. La théorie de l'équivalence des conditions indique que tous les antécédents ayant concouru à la réalisation du dommage sont considérés comme des causes. Dès lors, un événement est considéré comme causal, lorsque sans lui, le dommage n'aurait pu survenir. En revanche, la théorie de la causalité adéquate conduit à faire un choix subjectif parmi les événements antérieurs et à ne retenir que la cause directe, la plus adéquate, celle dont on peut considérer qu'elle est la véritable cause, voir Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, 10^e éd., Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2015, p. 601, voir aussi Nicolas CHIFFLOT, « La causalité dans le droit de la responsabilité administrative Passé d'une notion en quête

Dans ce contexte, le professeur René Chapus fait observer que « *les juridictions sont mal à l'aise sur le terrain de la causalité ; elles y résolvent les questions qui se posent plus souvent intuitivement et par le sentiment de ce qui, en chaque espèce, apparaît juste et normal, que par référence raisonnée à des principes ou à des vues théoriques sur la matière ; aucun arrêt n'exprime, même allusivement, les raisons théoriques de sa solution, et l'on peut croire que ces raisons sont effectivement absentes de l'esprit des juges* »²⁰⁴. Dès lors, même si le principe exige que le préjudice ait un lien direct avec le fait dommageable, il revient toujours au juge de l'établir. En somme, le juge fait intervenir également et beaucoup plus d'ailleurs, dans ce contexte, son intime conviction ; il fait parler son cœur, même s'il estime faire intervenir des éléments objectifs.

* *

* * * *

Construits non pas « *sur un référentiel démocratique mais sur celui de l'intégration* »²⁰⁵, les espaces régionaux de la CEDEAO et de la CEMAC ont réussi à se transformer en des espaces promoteurs des droits des citoyens communautaires. L'ouverture du prétoire du juge communautaire aux particuliers est une réalité. Ces derniers ne peuvent plus être considérés comme des « *requérants dévitalisés* »²⁰⁶. La pluralité des voies de recours qui leur sont ouvertes en porte témoignage. Les États membres ont compris que « *le chemin qui conduit vers le développement économique et social et vers la consolidation des institutions (...) ne doit pas contourner les principes essentiels qui fondent la dignité de l'homme car après tout, la finalité du développement et le but de toute politique doivent tendre à la réalisation de l'humain* »²⁰⁷.

Cependant, bien qu'elles soient consacrées par les textes pertinents, certaines voies de droit ne sont pas utilisées par les

d'avenir », *Droit Administratif* n° 11, Novembre 2011, étude 20., qui ajoute, quant à lui, une troisième théorie la proximité de la cause.

²⁰⁴ CHAPUS (René), *Responsabilité publique et responsabilité privée*, Paris, LGDJ, 1954, p. 430, cité par CHIFFLOT (Nicolas), « La causalité dans le droit de la responsabilité administrative Passé d'une notion en quête d'avenir », *op. cit.*

²⁰⁵ GAUTIER (Marie) et GUIOT (François-Vivien), « *Union européenne* », in DELAUNAY (Benoît) (dir.), *L'acte administratif à portée générale et son contrôle juridictionnel*, *op. cit.*, pp. 129-155.

²⁰⁶ Pour emprunter la formule de ESCACH-DUBOURG (Thomas), « Les personnes physiques et morales, des requérants « dévitalisés » dans le système de l'Union ? Réflexion sur le droit au juge dans le droit européen », disponible sur *Academia.edu*, consulté le 1^{er} juillet 2020.

²⁰⁷ MBAYE (Kéba), *Revue sénégalaise de droit*, 1977, cité par AURENCHE (Guy), *La dynamique des Droits de l'homme*, édition Desclée de Brouwer, 1998, p. 55.

particuliers, comme le renseigne à suffisance la jurisprudence étudiée. En effet, le juge de la CEDEAO est rarement saisi de cas de recours en annulation comme son homologue de la CEMAC. En ce qui concerne le recours préjudiciel, sa mise en œuvre est pratiquement inexistante dans les deux ordres juridiques. Ces constats amènent à conclure que l'accès des particuliers au juge communautaire dans les deux espaces d'intégration étudiés est encore à une étape embryonnaire, si l'on ose une comparaison avec d'autres systèmes d'intégration comme celui de l'Union européenne.

Dans le même temps, ces constats peuvent trouver des justifications convaincantes. La première est la jeunesse relative de ces juridictions communautaires. La deuxième est l'insuffisante connaissance du droit communautaire, non seulement par les citoyens, mais aussi par les juges nationaux et les auxiliaires de justice dans les espaces concernés²⁰⁸. Or, « *le droit communautaire n'existe que s'il est connu. C'est un droit original et difficile. Il faut donc le porter à la connaissance des juges et des avocats nationaux, et plus largement des citoyens et des acteurs économiques* »²⁰⁹.

En outre, dans des contextes où l'accès au juge national pose des difficultés, notamment sur le plan matériel, la facilitation de la procédure aux particuliers pourrait améliorer les choses. Il s'agit par exemple de rapprocher la justice communautaire des citoyens communautaires, en installant des représentations des juridictions communautaires dans les États membres. En plus, et sans verser dans la « *banalisation de l'accès au juge* »²¹⁰, certains aspects formels de la recevabilité des recours peuvent être revus pour faciliter davantage l'accès au juge communautaire. Il s'agit, par exemple, de la question du délai des recours, qui paraît trop court, vu les conditions matérielles qui existent en Afrique en matière d'envoi de courrier. La facilitation de l'accès au juge communautaire doit dès lors être envisagée sous tous les aspects, car en effet, « *l'accès de l'individu à la Cour dépasse le strict cadre des critères de compétence : encore faut-il franchir l'obstacle de la recevabilité qui concerne essentiellement les vices formels ou matériels de la requête. Rien ne sert ainsi d'ouvrir l'accès au prétoire de la juridiction internationale*

²⁰⁸ Lire SOW Abdoulaye, « La diffusion du droit communautaire ouest-africain », *op. cit.*, pp. 351-370 ;

²⁰⁹ Entretien avec un référendaire du TPI, Luxembourg, 17 octobre 2000, cité par COSTA (Olivier), « Les citoyens et le droit communautaire : les usages élitaires des voies de recours devant les juridictions de l'Union », *op. cit.*, p. 117.

²¹⁰ Pour utiliser l'expression de GUILLOUD (Laetitia), « Le droit au juge dans l'Union européenne : passe, impair et manque », *RDP*, 2012, n°6, p. 1699.

si les hereses de la recevabilité sont trop hautes à franchir et deviennent des obstacles dirimants à la suite de la procédure »²¹¹. Il est dès lors « nécessaire d'adapter la machine judiciaire communautaire aux exigences découlant du droit à une protection juridictionnelle efficace »²¹².

Par ailleurs, la question de l'exécution des décisions du juge communautaire²¹³ par les États ne doit pas être occultée même si le dispositif juridique existe²¹⁴. En effet, une chose est de faciliter l'accès des particuliers au juge communautaire, une autre en est l'exécution des décisions de justice, surtout quand elles sont rendues en faveur des citoyens²¹⁵. Les comportements récents de certains États africains vis-à-vis de décisions rendues par des juridictions communautaires appellent à en faire une préoccupation constante²¹⁶.

²¹¹ HOFFNER (Werner), L'accès de l'individu à la cour africaine des droits de l'homme et des peuples, *op. cit.*, p. 852.

²¹² DUTHEIL DE LA ROCHÈRE (Jacqueline), « Droit au juge, accès à la justice européenne », *op. cit.*, p. 140.

²¹³ Sur la question, lire DIOP (El Hadji Omar), « L'ordre juridique interne des organisations d'intégration africaine », *Revue électronique Afrilex*, pp. 27 et s.

²¹⁴ L'article 15 al. 4 du Traité révisé de la CEDEAO stipule : « Les arrêts de la Cour de justice ont force obligatoire à l'égard des Etats membres, des Institutions de la Communauté, et des personnes physiques et morales ». Quant à l'article 24 du Protocole additionnel du 19 janvier 2005 relatif à la Cour de justice de la CEDEAO, il prévoit entre autres que « ... l'exécution forcée ... est régie par les règles de procédure civile en vigueur dans ledit Etat ; que les Etats membres désigneront l'autorité nationale compétente pour recevoir ou exécuter la décision de la Cour et notifieront cette décision à la Cour » ; voir aussi les articles 5 à 21 de l'acte additionnel A/SA en date du 13 février 2012 portant régime des sanctions à l'encontre des Etats membres de ladite Communauté de la CEDEAO.

La Convention régissant la Cour de justice communautaire du 30 janvier 2009 de la CEMAC stipule : « Dans son rôle juridictionnel, la Cour rend des arrêts en premier et en dernier ressort » (art. 30, al. 1), « Ses décisions ont l'autorité de la chose jugée et force obligatoire » (art. 30, al. 2).

²¹⁵ Le retard ou la non-exécution des décisions du juge communautaire de la CEDEAO a amené certains ressortissants des États membres à le saisir à nouveau, en vue d'enjoindre aux Etats concernés d'exécuter les décisions rendues. Le juge indique à cet égard « qu'il ne lui appartient pas de s'immiscer dans l'exécution d'une décision de justice par elle rendue et qu'il revient à chaque partie concernée de suivre les voies de droit prévues à cet effet par les textes législatifs de la CEDEAO », voir, entre autres : Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/19/13 du 19 juillet 2013, *Karim Meissa WADE c/ République du Sénégal* ; Arrêt n° ECW/CCJ/APP/15/14 du 24 avril 2015, *GNASSINGBE Kpatcha et autres c/La République togolaise* ; Arrêt n° ECW/CCJ/JUD/10/16 du 17 mai 2016, *Bodjona Pascal Akoussoulèlou c/ État togolais*.

²¹⁶ A titre d'exemples récents, le Bénin est passé outre à l'Ordonnance de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples du 17 avril 2020, lui faisant injonction de suspendre le processus des élections municipales, communales et locales. Par mesures provisoires en date du 15 septembre 2020, dans l'affaire *Guillaume Kigbafori SORO et autres c/ République de Côte d'Ivoire*, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a ordonné à l'État de Côte d'Ivoire de « prendre toutes les mesures nécessaires en vue de lever immédiatement tous les obstacles empêchant le requérant Guillaume Kigbafori SORO de jouir de ses droits d'élire et d'être élu, notamment lors de l'élection présidentielle d'octobre 2020 ». L'Etat de Côte d'Ivoire n'a pas exécuté cette décision du juge communautaire.

Une intégration réussie²¹⁷ qui promeut le respect des droits et intérêts des particuliers en dépend.

²¹⁷ KAMTO (Maurice), « La Communauté économique des États de l'Afrique centrale, une Communauté de plus ? » *Annuaire français de Droit international*, 1987, vol. 33, p. 862, indique que la réussite d'une intégration dépend, entre autres, de la volonté politique des dirigeants, du respect du droit communautaire par les États-membres, de conscience d'une communauté de destin chez les peuples impliqués.

RENSEIGNEMENTS

1 - REDACTION / ADMINISTRATION

Diffusion / Abonnements
S'adresser à Théodore HOLO
B.P. 990 COTONOU
(République du Bénin)

2 - CONDITIONS DE VENTE

Prix du numéro : 3 000 F CFA
Abonnement annuel : - Bénin : 6 000 F CFA
Etranger (AVION) :
 . Afrique Noire : 12 000 F CFA
 . France : 25 000 F CFA
 . Europe : 30 000 F CFA
 . Autres pays : 40 000 F CFA

3 - COMPTE BANCAIRE DE LA REVUE

BANK OF AFRICA
Compte : N° 015 11 72948
Cotonou (République du Bénin)

Directeur de la Publication : Théodore HOLO

Dépôt Légal N° 2831
4^{ème} trimestre 2008