

## LA CONTINGENTE CONCRETISATION DES ACTES COMMUNAUTAIRES AFRICAINS SOUS LE PRISME DES PRINCIPES D'ADOPTION

Par **Ferdin Isaac ZO'O**

*Ph.D - droit public,*

*Enseignant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques*

*Université de Douala*

### Résumé

Il est établi qu'en droit international, la validité d'une convention est subordonnée à la capacité des parties, à la licéité de son objet et de son but, ainsi qu'à la manière dont le lien conventionnel aura été conclu. Aussi, l'œuvre d'édification de ce qu'il est convenu d'appeler le droit communautaire primaire et dérivé procède-t-elle des modes décisionnels divers : le consensus, l'unanimité et la majorité. Les effets de droit attachés aux actes communautaires édictés sur cette base sont-ils invocables et opposables au titre de ces modalités de délibération ? Le processus d'adoption des actes juridiques dérive des principes décisionnels qui varient d'un acte à un autre au regard du régime de l'acte, de l'importance et de la portée de ce dernier ou de l'organe délibérant, expliquant que la perspective de concrétisation desdits actes juridiques soit aussi contrastée. Toutefois, la concrétisation des actes juridiques ainsi édictés, l'efficacité ou l'effectivité de cette ingénierie normative butent sur la problématique de l'articulation du volontarisme et de l'objectivation d'une part, ou de la différenciation et de la solidarité au sein des Communautés régionales, sous-régionales voire trans-

régionales et des CER africaines, traduisant leur concrétisation contingente.

**Mots essentiels : acte juridique, concrétisation, contingence, effectivité, mode de vote et de délibération, applicabilité.**

### Introduction générale

1. Les actes communautaires constituent des instruments formels de législation, pour certains d'entre eux, accordant des droits et/ou grevant des obligations. Ils font l'objet d'une attention particulière, parce que loin d'être un épiphénomène normatif d'une organisation internationale communautaire, ils apparaissent, à l'instar des législations nationales, comme le quotidien normatif des citoyens et des Etats membres de ladite organisation. La production normative révèle une typologie des sources des droits communautaires africains qui s'articule sur trois ordres de sources dont le droit primaire, le droit dérivé et le droit subsidiaire<sup>1</sup>. En revanche, les procédures

---

<sup>1</sup> Au premier abord, le droit primaire constitue le « droit constitutionnel » des organisations d'intégration dans la mesure où il caractérise les compétences et pouvoirs des différents organes, ainsi que la nature des actes adoptés par ces derniers.

de vote et autres modes<sup>2</sup> ou principes d'adoption des normes ne font pas l'objet d'une analyse et paraissent comme superfétatoires quant à la force juridique desdits actes communautaires. L'analyse conceptuelle des modalités envisagées se fera au cours des différents développements y relatifs, contrairement à celle des notions de contingence, de concrétisation ou d'acte juridique qui est immédiate.

2. le concept de « contingence », de l'avis de Fouillée, n'implique l'admission d'une cause indéterminée n'expliquant pas plus un effet qu'un autre, ne fournissant aucune solution déterminée du problème<sup>3</sup>, pour signifier la probabilité de survenance, la possibilité qu'une chose arrive ou n'arrive pas. Vu sous cet angle, le droit en situation, droit contingent varie avec le temps. En ce

---

En outre, il s'agit d'un droit de nature conventionnelle, parce que soumis aux procédures d'élaboration du droit des traités (négociation, signature, ratification). Substantiellement, le droit primaire est constitué par les Traités constitutifs des organisations d'intégration et des protocoles ou protocoles additionnels. Ensuite, le droit dérivé se présente comme l'ensemble des actes pris par les différentes institutions communautaires sur le fondement des traités constitutifs et par les organes mis en place par le droit primaire. Aussi distingue-t-on les actes émanant de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, du Conseil des Ministres ou de la Commission. Enfin, le droit subsidiaire, émanation du juge communautaire, porte sur les principes généraux du droit dégagé par les différentes juridictions communautaires dans l'exercice de leur activité prétorienne d'interprétation et d'application des traités constitutifs de l'organisation à laquelle elles sont rattachées.

<sup>2</sup> En empruntant à la typologie classique élaborée par Brian Barry, *Political Argument*, Londres, 1976 [1965], p. 84-93, on relève les autres modes de décision que le vote, tels le combat, la négociation, la délibération, le hasard, le concours ou le recours à une autorité.

<sup>3</sup> Fouillée, Alfred, *Esquisse d'une Interprétation du monde*, d'après les manuscrits de l'auteur revus et mis en ordre par Emile Boirac, Librairie Felix Alcan, Paris, 1913, p.65.

sens, il évolue rapidement jusqu'au moment où il devient caduc ou périmé. Raison pour laquelle on lui oppose le droit permanent. L'applicabilité de la règle de droit, problème consubstantiel de cette dernière, ne devrait pas dépendre des circonstances, ni de certains paramètres, mais établie sur des bases juridiques contraignantes.

3. La notion de concrétisation fait référence à celle de réalisation ; elle consiste en l'opération tendant à « rendre concret (ce qui était abstrait) et serait donc synonymique à l'action de matérialiser ou de préciser. Toutefois, si les rapports entre les notions d'efficacité et d'effectivité «*sont loin d'être nettes, les deux notions étant parfois utilisées de façon indifférenciée*»<sup>4</sup>, l'interférence d'autres notions proches, produits plus ou moins heureux de la traduction de langues étrangères, tels que « concrétisation », « effectuation », « efficence »<sup>5</sup>, symbolise une autre difficulté majeure. Raison d'ailleurs pour laquelle des théoriciens du droit classique, souvent d'une grande ressource en matière de clarification des concepts utilisés dans le « langage et le méta-langage du droit »<sup>6</sup>, paraissent flottants quant à la définition de ladite notion.

4. La question de la concrétisation ou de l'application du droit communautaire, peut être envisagée à partir d'une approche normativiste du droit. Dans cette perspective, le droit est considéré comme un système ordonné<sup>7</sup> de normes s'exprimant au titre d'une logique de

---

<sup>4</sup> Champeil-Desplats, Véronique et Millard, Eric, « Efficacité et énoncé de la norme », Lextenso, 2013, pp.63-73

<sup>5</sup> *ibid.*

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> Ce qui signifie qu'il est hiérarchisé et doté d'une cohérence propre.

concrétisation croissante : la *stufentheorie*<sup>8</sup>. En d'autres termes, cela revient à adopter la célèbre théorie de « la formation du droit par degrés ». Toutefois, le choix dans cette étude ne consiste pas à appréhender la question de la concrétisation du droit à partir de la modélisation normativiste du système juridique, mais bien davantage à partir des modes d'adoption ou de délibération. Le rapport de concrétisation envisagé ne s'établit pas entre deux normes, mais entre une norme et le principe qui a conduit à son adoption qui peut être le consensus, l'unanimité ou l'une des modalités du principe majoritaire ; rapport susceptible d'emporter matérialisation effective de la norme en charge des « *intégrations régionales préalables* »<sup>9</sup>. La norme confère, dans sa perspective de concrétisation, à ses destinataires (Etats et particuliers) le droit de s'en prévaloir devant les institutions judiciaires (effet direct/invocabilité), parce qu'elle se veut opposable et applicable. La notion la plus immédiatement soumise à l'attention de l'observateur du discours juridique est bien davantage celle d'application plus que celle de

concrétisation<sup>10</sup>. L'applicabilité se conçoit comme la vocation ou l'aptitude d'un traité ou accord international à régir une situation donnée, à produire des effets juridiques dans l'ordre juridique interne des parties à cet accord<sup>11</sup>.

5. En droit interne, la théorie subjectiviste de l'acte juridique qui s'inspire de la dialectique dérivée des conceptions psychologiques américaines envisage l'acte juridique en trois phases majeures dont la conception, la délibération et la décision, l'exécution. Les procédures éclairant et administrant la deuxième importent en ce qu'elles sont susceptibles de produire des effets sur la troisième. Sous le prisme de la théorie normativiste (bien que réductionniste ou restrictive), l'approche notionnelle de l'acte juridique se polarise sur sa conception comme procédure normative, car en effet « *La théorie de l'acte repose sur un examen de la réglementation de l'édiction des actes au sein d'un ordre juridique* »<sup>12</sup>. L'acte juridique s'envisage alors comme l'acte normateur, un mécanisme institué par l'ordre juridique<sup>13</sup> en vue de produire des normes.

<sup>8</sup>Attribuée le plus souvent à tort au Professeur Hans Kelsen, la *Stufentheorie* a été élaborée en premier par l'un de ses disciples, Adolf Merkl. Celle-là sera par la suite appropriée par Kelsen dans ses différents travaux. La hiérarchie des normes, conformément à l'École normativiste, se structure selon une « *concrétisation croissante de l'ordonnement juridique à mesure qu'on descend les degrés de la hiérarchie. D'abord le caractère abstrait de la norme diminue : elle se fait plus concrète. Puis cette concrétisation se développe encore par le passage de la norme générale à la norme individuelle. Ainsi l'ordonnement juridique est constitué par une hiérarchie de normes qui vont en se concrétisant de plus en plus jusqu'à la norme individuelle* » voy. Bonnard, Roger, « La théorie de la formation du droit par degrés dans l'œuvre d'Adolph Merkl », *Revue du droit public et de la science politique de France et à l'étranger (RDP)*, 1928, p. 675.

<sup>9</sup> Mahiou, Ahmed, « *La Communauté économique africaine* », in *AFDI*, XXXIX – 1993, pp.798-819.

<sup>10</sup> David, Jules, *Le rapport de concrétisation entre actes juridiques : étude de droit public*, thèse, Bordeaux le 21 novembre 2014, p.14, n°4.

<sup>11</sup>Salmon, Jean, *Dictionnaire de Droit International Public*, op. cit., p.71.

<sup>12</sup>Amseleck, Paul, « L'acte juridique à travers la pensée de Charles Eisenmann », *Archives de Philosophie du Droit*, Paris Sirey, 1987, p. 330.

<sup>13</sup> Kelsen, dans sa *Théorie pure du droit*, définissait le droit au regard des seules normes générales ; ce n'est que plus tard, sous l'impulsion de son disciple Adolf Merkl, qu'il introduira dans sa théorie la question de la dépendance normative des normes. L'ordre juridique est appréhendé par Merkl comme un système génétique de normes juridiques qui, par degré de concrétisation, continue d'avancer, de la constitution, au-dessus des contenus sont définis ; un ensemble unitaire englobant plusieurs formes de normes. Ces normes ne sont pas sur le même plan, elles seront hiérarchisées et Merkl intègre les phénomènes juridiques de concrétisation. La

6. « Un acte juridique est un acte normateur, c'est-à-dire un acte d'édiction de normes »<sup>14</sup>. Par cette définition Charles Eisenmann distingue l'acte juridique en tant qu'« opération d'édiction ou de création de normes », ou « opération normatrice », et la norme qui est le produit, le résultat, le « fond » de cette opération, qui constitue la substance juridique de l'acte, l'*instrumentum* dans lequel est « consigné » le résultat<sup>15</sup> de cette opération, de ce *negotium*<sup>16</sup> ou manifestation de

---

différence entre les normes ne sera qu'une question de degré. Les normes juridiques concrètes, plus précises, seront adoptées conformément aux normes juridiques plus générales. Elles sont une application particulière des normes générales. En définitive, le droit est un système ordonné – hiérarchisé et doté d'une cohérence propre – de normes s'articulant entre elles selon une logique de concrétisation croissante. Voy. Bonard, Roger, « La théorie de la formation du droit par degré dans l'œuvre de Adolf Merkl », *op. cit.*, pp.668-696 ; voy. Egalement : Pina, Sandrine, « La théorie juridique de la formation du droit par degré d'Adolphe Merkl et sa réception en France », *Austriaca*, n°63, 2006, p.169.

<sup>14</sup> Ch. Eisenmann, Cours de droit administratif, Paris, LGDJ, 1982-1983, 2 t., rééd. Paris, LGDJ-Lextenso éd., coll. « Anthologie du droit », 2014 ; spéc. t. I, pp. 395 et s. et t. II, pp. 182 et s., 344 et s., 507 et s., 679 et s.

<sup>15</sup> Il s'agit de la norme telle qu'explicitée par le Professeur Hans Kelsen (qui indique que) : « *Quand nous disons du traité qu'il est une source du droit, nous avons en vue l'acte créateur du droit, la procédure selon laquelle les normes conventionnelles sont créées. Mais quand nous disons qu'un traité a été conclu, ou bien qu'en vertu d'un traité un Etat a de telles obligations ou de tels droits, nous avons en vue les normes créées par une procédure dont l'élément essentiel est l'établissement d'un accord de volonté. Il est important de distinguer clairement entre le traité désignant un acte créateur de droit et le traité désignant la norme créée par un tel acte, car la confusion de ces deux significations du mot traité est la source de nombreuses erreurs et malentendus dans la théorie traditionnelle du droit* ». voir : Kelsen, Hans, *Théorie du droit international public*, cours général, RCADI, tome 84 (1953-III), p.136.

<sup>16</sup> DAVID, Jules, *Le rapport de concrétisation entre actes juridiques. Etude de droit public*, thèse, Université de Bordeaux, 21 novembre 2014, p.22. Pour la controverse sur l'utilisation terminologique du terme acte juridique, v. l'opinion dissidente du

volonté ayant pour but de produire un effet juridique ; acte juridique matériel dont la nature peut être constitutionnelle, institutionnelle, conventionnelle et jurisprudentielle. L'acte juridique est envisagé par ailleurs comme « *Une manifestation de volonté d'un ou de plusieurs sujets de droit international à laquelle une norme de cet ordre juridique rattache des conséquences correspondantes à la volonté* »<sup>17</sup>. En définitive, en vue de pallier les insuffisances et inadéquations présentées par chacune des deux approches, le courant postnormativiste considère que tout acte juridique n'est pas normateur au sens strict, au regard de la théorie des actes de langage<sup>18</sup>. Une synthèse de ces différentes approches considère l'acte juridique comme « *une manifestation de volonté, prise en considération par une norme de droit international, imputable à un ou plusieurs sujets de droit international en vue de produire des effets de droit* »<sup>19</sup>. Les

---

juge Basdevant dans l'affaire *Ambatielos* où il déclare : « *La rédaction et la signature d'un accord international sont les actes par lesquels s'énonce la volonté des Etats contractants ; la ratification est l'acte par lequel la volonté ainsi exprimée est confirmée par l'autorité compétente en vue de lui donner force de droit. Tous ces actes concernent la substance même de l'accord international. Mais la constatation de ces actes dans les instruments qui leur donneront un aspect extérieur comporte des opérations matérielles d'écriture, d'impression, de remise d'une partie à l'autre, etc..., opérations qui ne contribuent pas à la formation de la volonté des contractants* », affaire *Ambatielos* (compétence), arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 1952, CIJ, Rec. 1952, p.28, opinion dissidente. Voir également Salmon, Jean, *Dictionnaire de Droit International Public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p.28 s.

<sup>17</sup> Bastid, Suzanne, *Cours de droit international public*, Paris, les cours de droit, 1966-1967.

<sup>18</sup> Amseleck, Paul, « L'acte juridique à travers la pensée de Charles Eisenmann », *op. cit.* p.326.

<sup>19</sup> Kenfack, Jean, « les actes juridiques des communautés et organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale », Thèse de Doctorat, Yaoundé, 2003, p.42.

deux catégories d'actes procèdent des modalités d'adoption qui impactent inexorablement leur degré de concrétisation, leur chance de succès en ce que celles-ci infèrent le degré de légitimité<sup>20</sup> attaché à l'acte. Ainsi la concrétisation sera sinueuse selon que les actes normatifs procèdent du consensus, de l'unanimité ou de l'une des physionomies des votes majoritaires. Les actes ou normes pris (es) par les (institutions et) organes communautaires, ou ceux institués par les traités doivent être précis quant à leurs effets normatifs, leur portée juridique contraignante ou non leur « énoncé »<sup>21</sup> et leur régime contentieux.

7. L'analyse du processus décisionnel consiste, de l'avis de Jean Boulouis, à déterminer « *Comment se répartissent entre les Institutions et, le cas échéant, leurs organes subsidiaires, les différentes fonctions qui contribuent à la formation et à l'édition des actes* »<sup>22</sup>. Ces différentes « fonctions » se déclinent entre autres en modalités d'adoption des normes. Aussi l'applicabilité attermoie-t-elle selon qu'on part de la majorité simple au consensus<sup>23</sup>.

8. L'exploration des ordres juridiques africains (adéquats), qui associent les normes aux institutions<sup>24</sup> infère à prendre en considération la complexité des

principes et modalités d'adoption des actes juridiques. Et l'on s'autorise à s'interroger sur comment penser la concrétisation ou l'effectivité de la norme produite à partir de ces modalités d'adoption. Dans quelle mesure la manière de « fabriquer » des actes communautaires dans un ordre juridique régional d'intégration impacte-t-elle leur concrétisation? Les effets de droit attachés à ces actes édictés par consensus, à l'unanimité ou à la majorité sont-ils invocables et/ou opposables au titre de ces méthodes d'adoption ou des modalités de délibération ?

9. En théorie, les méthodes d'adoption et de délibération envisagées produisent un effet sur l'autorité des normes de l'ordre juridique donné auquel l'ensemble des sujets est soumis. Bien plus, ces méthodes participent de l'élaboration des actes juridiques mais davantage de la consolidation des effets juridiques des actes constitutifs du droit originaire (ou primaire) et du droit dérivé des Communautés d'intégration africaines. Par ailleurs, elles confortent l'édification et l'encadrement juridique du projet sous-tendant l'intégration. En conséquence, les difficultés de construction de l'espace communautaire en Afrique ne sauraient être imputées à une sclérose décisionnelle ou législative, au regard d'une ingénierie normative expansive. L'efficacité de la concrétisation des espaces communautaires doit, à cet effet, être recherchée au niveau de l'effectivité de l'applicabilité, donc de la concrétisation des normes édictées. La concrétisation des actes juridiques procédant des modalités d'adoption des actes communautaires visées donne corps ou sous-tend ce que le Doyen Hauriou

<sup>20</sup>Kelsen, Hans, *Théorie pure du droit*, Titre V, para. f (légitimité et effectivité), p. 278.

<sup>21</sup>Champeil-Desplats, Véronique et Millard, Eric, « Efficacité et énoncé de la norme », *op. cit.*, p.63.

<sup>22</sup> Boulouis, Jean, *Droit international des communautés européennes*, 2<sup>ème</sup> édition, Montchrestien, 1990, p. 113.

<sup>23</sup> Cassan, Hervé, « Le consensus dans la pratique des Nations Unies », *AFDI*, 1974, pp. 457-485.

<sup>24</sup>Bipoun Woum, Joseph-Marie, « Le nouveau Cameroun politique », *RJPIC* n°3, juin 1983, (pp.655-692), pp.688 et 683. L'auteur retient qu'il existe dans l'ordre juridique des *institutions-normes* et des *institutions-organes* "du primat de l'institution (p.688) et de "la signification testamentaire de la dimension présidentielle" (p.683).

appelle « l'idée d'œuvre »<sup>25</sup> entendue comme cet élément de spiritualité, abstrait, qui procure ou pourvoit à l'institution qu'elle habite son armature.

10. Les décisions relatives aux actions communes prioritaires ou domaines essentiels relevant soit des organisations régionales, soit des organisations sous régionales, voire des organes et institutions communautaires et d'intégration, font intervenir de nombreux facteurs qualitatifs. Ainsi, le consensus et l'unanimité des délibérations participent de l'élaboration mais aussi de la concrétisation des actes juridiques de portée générale, de force juridique contraignante principielle et d'opposabilité contrastée pour les Etats parties, traduction de la dialectique du volontarisme et de l'objectivation dans le champ de la concrétisation des actes juridiques procédant de ces deux principes (I). Par ailleurs, la contrariété de la concrétisation est consubstantielle de l'articulation des principes majoritaires (II); aussi l'analyse établit-elle un parallèle factuel au sein d'une organisation de coopération, l'Union Africaine<sup>26</sup>, de

<sup>25</sup> HAURIOU, Maurice, « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté, Cahiers de la Nouvelle Journée* », n°23, 1925 (réimprimé Université de Caen, 1990), p.96. L'auteur entend par idée d'œuvre « Une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressés à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par les procédures ».

<sup>26</sup> Les organisations telles que l'Union africaine sont des ensembles qui prônent l'intégration mais sont des organes de coordination à grande échelle des politiques, actuelles et futures, pour l'« unité du continent »; l'intégration apparaît comme le « leitmotiv » politique et reste un principe qui ne se matérialise juridiquement que de manière faible. L'UA, organisation intergouvernementale (OIG),

certaines CER<sup>27</sup> et d'autres organisations sous régionales africaines.

### I –La concrétisation des actes juridiques procédant du consensus et de l'unanimité contrariée par le volontarisme étatique

11. Le contraste entre les préconisations formelles inférant la force juridique contraignante d'une part, et l'effet direct des normes communautaires issues du consensus et de l'unanimité d'autre part, traduisent cette dialectique. En effet, les normes communautaires ne trouvent pas toujours l'adhésion nécessaire à la concrétisation par les sujets de droits. L'inapplicabilité de la norme commune ne relève donc pas du processus de fabrique ou de l'absence des effets juridiques qui s'y attachent, mais bien davantage de la volonté des Etats parties qui font prévaloir notamment le principe de l'autonomie à l'obligation de coopération loyale.

12. La signification exacte de la loyauté communautaire a été fortement discutée en doctrine. Sans revenir sur cette controverse, il est à relever que ce principe traduit, pour une partie de la doctrine, la

sujet dérivé de droit international, est instituée comme solution transitoire à une intégration politique hypothétique des Etats. Même si elle semble être un simple organe de coopération, il n'en demeure pas moins quelle reste une organisation d'intégration, de par la (Communauté Economique Africaine qui en fait partie intégrante), qui permet aux Etats africains de poursuivre et satisfaire des intérêts partagés qu'une quête solitaire rendrait hors de portée.

<sup>27</sup> L'optique de construction des espaces d'intégration ou d'impulsion continentale de l'intégration en Afrique a inspiré les promoteurs du Traité d'Abuja quant à l'instauration ou la création des CER. La définition de ces dernières répond à trois critères : leur ancrage géographique est régional tandis que leur domaine d'intégration se veut économique et leur institutionnalisation étant décidée par l'Union Africaine.

transposition communautaire du principe international *pacta sunt servanda*, et, partant, du principe international de bonne foi, au titre duquel l'État s'interdit tout acte contraire susceptible de menacer l'existence de l'objet et du but de ses engagements internationaux, c'est-à-dire s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du traité. D'autres auteurs en revanche penchent pour la loyauté fédérale qui signifie la double allégeance des États fédérés et instances fédérales à l'idée même de coopération, les deux niveaux de pouvoirs devant se fortifier réciproquement.

**13.** Cependant, « *la rupture tant annoncée avec les égarements de l'OUA se heurte une nouvelle fois aux réalités d'une Afrique toujours repliée sur le dogme de la souveraineté étatique et confrontée à des difficultés, notamment financières, qui risquent de renvoyer à un avenir plus lointain le vaste chantier des politiques communes* »<sup>28</sup>. Aspérités que les principes d'adoption des actes par consensus ou à l'unanimité sont censés résorber.

Le consensus développe l'intelligence collective et permet d'aller au-delà de la recherche de compromis par une prise en compte de l'ensemble de la situation, de tous les besoins et perspectives. Les accords qui en découlent sont durables et soutenus par les différentes parties concernées. L'objectif consistant non pas à obtenir un accord total (unanimité), mais à développer une compréhension commune et une réelle acceptation de la proposition la meilleure pour tous les États ou les plénipotentiaires (ce qui implique un engagement de tous à mettre en œuvre la

décision ainsi adoptée). Cette procédure se rapproche de la méthode communautaire<sup>29</sup> qui s'oppose à la méthode intergouvernementale<sup>30</sup> dans le contexte européen. Aussi finit-on par aboutir à la décision par des experts, à une décision par négociation ou compromis, à une décision par consensus, à une décision prise à l'unanimité<sup>31</sup> (ce que certains n'hésitent pas à qualifier de "consensus unanime") et aux décisions qui procèdent du vote majoritaire. La décision telle qu'évoquée dans ces préconisations revêt une acception générique. Dans le cadre des organisations internationales, la dimension générique du concept de décision est classique. Le terme décision, selon Jean Salmon, désigne les actes unilatéraux obligatoires pouvant être adoptés par une organisation internationale

<sup>29</sup> La méthode communautaire « pure » correspond à un système où la Commission – institution représentative de l'intérêt général européen – détient le monopole de l'initiative législative (à savoir la capacité de proposer les actes législatifs), alors que le Conseil – institution composée des représentants des gouvernements des États membres – et le Parlement européen – institution représentative des peuples européens – adoptent en codécision les lois européennes. Par ailleurs, le Conseil vote en règle générale à la majorité qualifiée, l'unanimité étant nécessaire pour amender la proposition de la Commission.

<sup>30</sup> La méthode intergouvernementale vise un processus de décision dans lequel les États membres négocient entre eux et souverainement une position commune sur les différents dossiers, sans aucune obligation de cohérence ni de transparence. Par ailleurs, les États décident par consensus unanime et sans l'implication du Parlement européen, ce qui aboutit en règle générale à rechercher le plus petit dénominateur commun entre les positions respectives des États membres.

<sup>31</sup> L'unanimité désigne le fait que des États ou des plénipotentiaires en négociation soient tous du même avis. L'on dira que l'unanimité des votants ou l'approbation de tous ceux-ci est constatée si tous les suffrages exprimés se sont prononcés dans le même sens. Le vote à l'unanimité s'applique aux décisions visant à amender certaines propositions

<sup>28</sup> BOURGI, Albert, « l'Union africaine entre les textes et la réalité », voy. [www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Bourgi.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Bourgi.pdf)

ou un des organes, voire des organes spécialisés<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Techniquement, la décision désigne l'acte imputable à une organisation et qui crée des obligations à la charge de ses destinataires, qu'il soit soumis à l'ordre juridique interne de l'Organisation (acte autonormateur) ou que ces destinataires opèrent à l'extérieur de cet ordre juridique interne de l'Organisation internationale (acte hétéronormateur). En revanche, le terme est parfois utilisé dans le sens courant d'acte servant à conclure une discussion ou une délibération, sans emporter de caractère contraignant. En d'autres termes, il s'applique au « résultat des discussions d'un organisme collectif », (SALMON, Jean, *Dictionnaire de Droit International Public*, op. cit., p. 297.) Plus spécifiquement, en droit communautaire, dans une perspective générique, le terme désigne une catégorie particulière d'actes unilatéraux obligatoires, à côté du règlement ou de la directive, de portée générale ou individuelle. Dans ce cadre, la décision revêt deux caractéristiques. Au premier abord, elle apparaît comme un procédé normatif, ce qui la distingue nettement de l'ensemble des actes émis par les institutions communautaires qui n'ont pas la qualité d'acte juridique ou dont cette qualité est sujette à controverses (actes préparatoires, propositions, avis, résolutions, recommandations). Par ailleurs, la décision a pour vocation de s'appliquer à des destinataires manifestement identifiés, avec comme implication que son caractère exécutoire est conditionné par sa notification à ces derniers. Ce qui signifie que l'autorité décisionnaire est astreinte à faire connaître la règle de droit par la publicité ou par la publication dans un recueil officiel, par affichage pour les actes à caractère obligatoire, ou enfin par voie de notification pour les actes individuels. Patrick DALLIER, Mathias FORTEAU et Alain PELLET abondent dans le même sens quand ils conçoivent la décision comme « un acte unilatéral autoritaire, c'est-à-dire un acte émanant d'une manifestation de volonté de l'organisation, imputable donc à celle-ci, et qui crée des obligations à la charge de son ou de ses destinataires ». En revanche, l'idée d'intégration se rapporte à une situation en vertu de laquelle les Etats ne se contentent pas de coopérer ou de coordonner leurs actions, mais choisissent de mettre en commun leurs compétences et laissent à des institutions indépendantes le soin de gérer leurs intérêts. Dans l'optique de l'intégration, ces institutions sont des organes supranationaux (qui ne représentent pas les Etats membres) ou des organes interétatiques prenant leurs décisions à la majorité et non à l'unanimité.

## A – L'objectivation de la concrétisation des actes juridiques procédant de l'unanimité

14. La *stufentheorie*<sup>33</sup>, telle qu'envisagée par Merkl, traduit l'aménagement et l'armature de l'ordonnement juridique dont l'application des normes, au sein de la hiérarchie, se manifeste par le passage de l'abstraction, de la généralisation de la norme à la concrétisation et à l'individualisation de celle-ci. Aussi, l'ordonnement juridique est-il constitué par une hiérarchie de normes qui vont en se concrétisant de plus en plus jusqu'à la norme individuelle<sup>34</sup>. Les principes d'adoption tels que l'unanimité participent résolument de la concrétisation de ladite norme.

Toutefois, convient-il de souligner que la pratique de l'abstention<sup>35</sup> permet d'atténuer considérablement la rigueur de la règle de l'unanimité à laquelle sont encore soumis de nombreux votes au sein des

---

<sup>33</sup> La *stufentheorie* est un instrument théorique pour la compréhension de la structure de l'ordre juridique. Dans sa théorie, Merkl allègue que chaque norme est en même temps création (ou production) et application du droit. Aussi les normes inférieures consistent-elles en l'application des normes supérieures, tout en produisant en même temps du droit. Chaque degré de l'édifice juridique est la base de création des normes inférieures et l'exécution des normes supérieures. Ce qui signifie qu'une norme conditionne une norme inférieure tandis que cette dernière est conditionnée par une norme supérieure. Voilà le « double visage du droit » car les différents degrés peuvent apparaître comme « production du droit et également une hiérarchie similaire. (Dupeyroux, Henri, « Les grands problèmes du droit. Quelques réflexions personnelles, en marge », *Archives de philosophie du droit*, n°1-2, 1938, p. 13-77.)

<sup>34</sup>Bonnard, Roger, « La théorie de la formation du droit par degrés dans l'œuvre d'Adolf Merkl », *op. cit.*, p. 675.

<sup>35</sup> Fromont, Michel, « L'abstention de vote dans les organisations internationales ». In: *Annuaire français de droit international*, volume 7, 1961. pp. 492-523; spéc. p. 506.

organisations internationales. Peut-être même apporte-t-elle trop de souplesse : le principe de l'unanimité relative et la technique des accords partiels aboutit parfois à faire adopter des décisions sur lesquelles l'accord commun est purement fictif. L'évolution des organisations internationales permet de noter que le contexte politique diverge formellement selon que les Etats membres ont adopté pour règle de vote le principe de l'unanimité ou celui de la majorité. L'unanimité apparaît comme l'hypothèse selon laquelle les Etats restent très jaloux de leur souveraineté, mais la règle de vote risque de conduire à une telle paralysie que les Etats doivent consentir à son atténuation.

15. En effet, les actes multilatéraux comme les actes unilatéraux pris à l'unanimité créent des obligations à l'endroit des tiers en raison de cette procédure d'adoption qui requiert le concours de plusieurs Etats, et donc emporte légitimité. Ainsi, contrairement aux actes unilatéraux des Etats, ceux des organisations africaines d'intégration sont des actes d'autorité, actes hétéronormateurs c'est-à-dire qu'ils sont susceptibles de produire des effets à l'endroit des sujets de l'espace d'intégration considéré autres que l'organisation considérée. Il en va de même pour les organes des organisations africaines qui sont habilités à prendre des décisions qui s'imposent aux Etats membres comme l'indique le Professeur Suy : « *Les parties contractantes se sont engagés par une concordante volonté, à faire surgir les effets chaque fois que l'une d'elle ou un autre sujet de droit fait la*

*déclaration prévue (...) »*<sup>36</sup>. En matière d'applicabilité, ces actes, une fois adoptés, lient les Etats sans ratification préalable : « *Que les décisions des organisations internationales soient la résultante de forces antagonistes qui s'affrontent à l'intérieur de leurs organes collectifs, que les Etats éprouvent les plus grosses difficultés à se hausser au niveau de l'intérêt général, c'est incontestable : il n'empêche que la mesure prise à la majorité ou même à l'unanimité est juridiquement, non l'expression d'un faisceau de volontés étatiques juxtaposées, mais d'une volonté unanime imputable à l'organe »*<sup>37</sup>. D'où tout l'intérêt d'examiner la réalité dans les différentes organisations internationales africaines.

### 1. La vocation de concrétisation des actes issus des délibérations unanimitaires au crible du volontarisme étatique au sein de l'Union Africaine

16. L'Acte constitutif de l'UA est un traité qui engage cette Organisation dans la réalisation des actions communes, des objectifs et du projet communautaire et surtout l'effectivité des sept étapes de l'intégration qui requièrent une force juridique des actes encadrant ces actions et la légitimité liant tous les Etats parties. Le principe de l'unanimité semble participer de l'établissement des premiers changements décisifs envisagés pour l'intégration africaine depuis le traité de l'OUA. Ce principe paraît indispensable

<sup>36</sup> Cité par KENFACK, Jean, *Les actes juridiques des communautés et organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale*, thèse, Université de Yaoundé II, Janvier 2003, p.54.

<sup>37</sup> DUPUY, René Jean, *Le droit des relations entre les organisations internationales*, RCADI, 1960, II, p.544.

pour la concrétisation du vaste et complexe programme africain. Par ailleurs, l'UA procède du traité de la Communauté Economique Africaine (CEA) connue sous le nom de Traité d'Abuja, qui investit l'intégration régionale comme modèle stratégique de transformation des économies africaines fondée sur sept étapes échelonnées sur trente-quatre (34) ans. Toutefois, les normes de cette Organisation butent sur des considérations et exigences juridiques qui s'écartent des principes d'applicabilité directe ou d'effet direct qui sous-tendent la concrétisation des actes communautaires. Par conséquent, bien que bénéficiant de la légitimité que confère le principe de l'unanimité, les normes de l'UA connaissent une application édulcorée ; parfois en raison du sens accordé au principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres dans la mise en œuvre des directives ; parfois en raison de la nature complexe de l'UA qui emporte application mitigée des normes produites. En effet l'alinéa 4 de l'article 32 de l'Acte Constitutif de l'UA stipule que « *Les amendements ou révisions sont adoptés par la Conférence de l'Union par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers, et soumis à la ratification de tous les Etats membres, conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives (...)* ». Tandis que l'alinéa 3 de l'article 33 du même instrument préconise que « *Dès l'entrée en vigueur du présent Acte, toutes les mesures appropriées sont prises pour mettre en œuvre ses dispositions et pour mettre en place les organes prévus par le présent Acte, conformément aux directives ou décisions qui pourraient être adoptées à cet égard par les Etats Parties au présent Acte au cours de la période de transition stipulée*

*ci-dessus* ». Ces obligations sont d'autant plus contraignantes que leur champ d'application est relativement large.

17. En revanche, les objectifs complexes requièrent des prévisions juridiques univoques participant effectivement de la concrétisation des normes relatives aux actions communes. Aux termes de l'alinéa 1 de l'article 7 de l'Acte Constitutif de l'UA, « *La Conférence prend ses décisions par consensus, [...]* »<sup>38</sup>. L'on en infère que lorsqu'une décision porte sur les objectifs primordiaux (ou actions prioritaires ou domaines essentiels) ou les principes directeurs de l'Union prévus respectivement par les articles 3 et 4 de l'Acte Constitutif, en appelant aux modifications substantielles, elle nécessite l'assentiment de tous les membres, ou à défaut, le consensus. L'écueil prévisible serait à cet effet le blocage des délibérations pour faute d'unanimité entre les membres votants. En revanche, des tergiversations sont perceptibles quant à l'application des décisions, pourtant prises sous le prisme de ces modalités, laissant penser que dans le cadre de l'UA ces dernières ne sont pas une panacée. L'exemplarité de la situation en Côte d'Ivoire est diserte. En effet, dans ce cas, les résolutions que l'on était en voie

<sup>38</sup> L'on se rappellera que l'article 7 du Projet d'Acte constitutif de l'UA portant sur les décisions de la Conférence stipulait que « la conférence prend ses décisions à la majorité des deux tiers de ses membres », contrastant ainsi d'avec les préconisations actuelles de l'article 7 qui stipule que "1. *The Assembly shall take its decisions by consensus or, failing which, by a two-thirds majority of the Member States of the Union. However, procedural matters, including the question of whether a matter is one of procedure or not, shall be decided by a simple majority*". Il convient de rappeler également que la Conférence est l'organe suprême de l'Union composé des Chefs d'Etat et de Gouvernement ou de leurs représentants dûment accrédités.

d'attendre de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO sur la résolution de la crise post-électorale ivoirienne n'ont jamais vu le jour. A la place, l'UA a opté pour la désignation d'un panel de Chefs d'Etat en vue d'entreprendre une médiation entre les deux camps. Aussi, les dissensions avérées sont-elles à l'origine du défaut d'unanimité au sein de l'UA.

18. Par ailleurs, pour ce qui est de la Libye, l'UA a formellement pris une position constante au sujet du règlement pacifique des différends. La Conférence des Chefs d'Etat qui s'est prononcée, à l'unanimité, sur le rejet d'une intervention extérieure et sur une feuille de route claire pour la Libye, a déclaré que l'utilisation de la force ne doit se faire que lorsqu'on a épuisé toutes les autres voies et sans précipitation. Cette position qui s'inscrit au crédit de l'exigence de l'unanimité contraste avec ce qui aura été fait pour les crises égyptienne, tunisienne et surtout ivoirienne et, bien davantage avec ce qui a couru au sein des CER.

## 2. La vocation de concrétisation des actes pris à l'unanimité au sein des CER et organisations d'intégration sous-régionales

19. ♦ Dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), au-delà des décisions prises par la conférence des Chefs d'Etat ou la Commission, certaines le sont au niveau des autres organes qui agissent, comme le précise l'article 16 du Traité de l'UEMOA, dans « [...] la limite des attributions qui leur sont conférées par le Traité de l'UEMOA et le présent Traité [...] ».

Aussi, quant au processus de prise de décisions, la Conférence des Chefs d'Etat constitue l'autorité suprême de l'UEMOA. Il lui revient de décider de l'adhésion des nouveaux membres, comme de l'exclusion des membres de l'Union. Ses décisions, dénommées ‘ ‘ *actes de la Conférence* ’ ’, sont prises à l'unanimité au titre de l'article 114 et emportent force de droit. Le Conseil des ministres quant à lui se détermine à la majorité des 2/3, toutefois, pour des mesures de sauvegarde des intérêts de l'Union, il statue à l'unanimité de ses membres, c'est également le cas lorsqu'il doit adopter un acte juridique sur proposition de la Commission, en plus il ne peut faire d'amendement à cette proposition qu'en statuant à l'unanimité de ses membres.

20. Pour ce qui est de la concrétisation desdits actes, leur opposabilité est déduite des traités institutifs des principes de primauté et d'applicabilité directe. La concrétisation se trouve confortée par les modalités d'adoption des actes visés, bien que les traités constitutifs disposent et affirment, avec valeur de principe, la primauté des normes UEMOA<sup>39</sup> sur le

<sup>39</sup> Contrairement à son origine prétorienne dans l'Union Européenne, la primauté est expressément affirmée par l'UEMOA et la CEMAC respectivement aux articles 6 et 44 des traités constitutifs. Toutefois, la suprématie du droit communautaire sur les droits étatiques est mise en évidence par la jurisprudence de la Cour de justice de l'UEMOA, aux termes de l'avis n° 001/2003 du 18 mars 2003 en indiquant que « La primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées, immédiatement applicables ou non, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives, législatives juridictionnelles et, même constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur ordres juridiques nationaux. Les Etats ont le devoir de veiller à ce qu'une norme de droit national incompatible avec une norme de droit communautaire qui répond aux engagements qu'ils ont pris, ne puisse pas être valablement opposée à celui-ci. Cette obligation est le corollaire de la

droit des Etats membres. Certaines de ces conventions se contentent de demander aux Etats parties de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation de leurs buts. D'autre part, l'institution de la procédure de constatation de manquement laisse penser que l'exécution desdites conventions ne peut que s'adosser sur la bonne foi<sup>40</sup>, l'applicabilité directe n'étant qu'un attribut des règlements communautaires uniquement ; bien que la Cour de justice européenne la fonde sur la nature même du droit communautaire pour lequel ce principe est dès lors une qualité objective et inhérente. Si l'on admet que la souveraineté des Etats constitue une entrave à l'intégration du droit unifié dans les systèmes juridiques nationaux, l'on en infère que ce dernier ne sera appliqué qu'en raison de la légitimité dont il tire des modalités d'adoption des règles communes UEMOA qui revêtent un caractère transnational, rendant ainsi, par le principe de l'immédiateté<sup>41</sup> de leur application, les actes reconnaissables ou confirmatifs superfétatoires et inadmissibles. Cette perception se justifie au regard des articles 43 et 45 du Traité UEMOA qui constituent la base légale de la règle de l'applicabilité immédiate<sup>42</sup> et de la détermination de la juridicité de chacun des actes juridiques

---

supériorité de la norme communautaire sur la norme interne. Ainsi le juge national, en présence d'une contrariété entre le droit communautaire et une règle de droit interne, devra faire prévaloir le premier sur la seconde en appliquant l'un et en écartant l'autre ».

<sup>40</sup> Voir CPJI, avis du 3 mars 1928, n° 15, série B, compétence des tribunaux de Dantzig.

<sup>41</sup> L'applicabilité immédiate du droit communautaire signifie que ce dernier consacre des droits et grève des obligations de manière directe tant aux institutions communautaires et aux États membres qu'aux citoyens de la Communauté.

<sup>42</sup> Cette disposition stipule en effet que « *les actes additionnels, les règlements, les directives, et les décisions sont publiés au Bulletin Officiel de l'Union. Ils entrent en vigueur après leur publication à la date qu'ils fixent* ».

UEMOA. Contrairement au droit de l'UE, où le principe de primauté est d'origine prétorienne<sup>43</sup>, en droit de l'UEMOA la nature normative dudit principe, ressort du traité de Dakar dont l'article 6 dispose que: « *Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* ».

**21.** Le passage du caractère général à l'individualisation de la norme est manifeste au titre de l'article 46 du Traité de Dakar, qui préconise que les décisions du Conseil ou de la Commission qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire forment titre exécutoire. L'exécution forcée est régie par les règles de procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu. La formule exécutoire est apposée, sans autre contrôle que celui de la vérification de l'authenticité du titre, par l'autorité nationale que le gouvernement de chacun des Etats membres désignera à cet effet. Après l'accomplissement de ces formalités, l'exécution forcée peut être poursuivie en saisissant directement l'organe compétent selon la législation nationale. L'exécution

---

<sup>43</sup> Voir CJCE, 15 Juillet, arrêt Costa c/ ENEL, affaire 6/64, Rec. P. 1149, n°3. Dans cette affaire, la CJCE devait se prononcer sur la nature juridique des communautés et sur la portée du droit communautaire devant juridictions nationales. La Cour a souligné « *qu'issu d'une source autonome, le droit communautaire ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même* », consacrant ainsi la primauté du droit communautaire.

forcée ne peut être suspendue qu'en vertu d'une décision de la Cour de Justice. Toutefois, le contrôle de la régularité des mesures relève des juridictions nationales, comme nous le verrons à la seconde partie de cette étude.

**22.** Par ailleurs, la perspective de concrétisation est stipulée par l'article 6 qui précise que « *Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* ». Il semble en fin de compte que les préconisations des articles 6 et 46 du Traité de Dakar soient inadéquates pour rendre ces directives et règlements exécutoires. Ces dispositions devraient appartenir à un acte juridique bénéficiant de la reconnaissance que lui confère le principe d'adoption unanime ou consensuel.

**23.** ♦ Au sein de la Communauté de développement de l'Afrique Australe (CDAA, en anglais SADC), le Sommet est un forum de Chefs d'Etat ou des Chefs de gouvernement des Etats parties qui se détermine à l'unanimité. Il en est ainsi, par exemple pour ce qui est de l'admission d'un nouveau membre. L'alinéa 1 de l'article 10 définit sa composition en ces termes: "1. *The Summit shall consist of the Heads of State or Government of all Member States, and shall be the supreme policy-making Institution of SADC.*" Aux termes de l'article 8 portant sur l'admission d'un nouveau membre, il est stipulé que "1. *Any state not listed in the Preamble to this Treaty may become a member of SADC upon being admitted by the existing members and acceding to this Treaty.*

2. *The admission of any such state to membership of SADC shall be effected by a unanimous decision of the Summit.* » Cette démarche se justifie car le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement est l'ultime institution d'orientation politique, responsable de la direction politique et du contrôle des fonctions de la Communauté. Ces actes d'adhésion-admission ne souffrent pas de véritables difficultés pour leur concrétisation, fortune que ne connaissent cependant pas les actes de droit dérivé, règlement et directives notamment.

**24.** Au sein de la CEMAC, l'unanimité est requise pour les domaines, prévus par les articles 12 et 26 de la Convention de l'UEAC, sur lesquels les systèmes majoritaires connaissent des limites : les domaines de la fiscalité, de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et la liberté d'établissement ; les domaines d'harmonisation et de contrôle des réglementations bancaires, monétaires et financières prévus par les articles 5, 18 et 33 de la Convention de l'UMAC. L'unanimité semble adéquate pour une harmonisation des règles juridiques des différents Etats membres dans ces domaines, en vue d'atteindre l'objectif d'un marché commun ou de l'union totale. En vue de conforter cette perspective, le Traité révisé et l'article 8 la Convention UEAC établissent formellement le cadre de mise en œuvre de la directive communautaire dans les Etats membres, et instituent en outre une obligation *sui generis* qui exige des Etats engagés dans le processus d'intégration le respect des prescriptions déterminées. Toutefois, il paraît avéré qu'au-delà de ces préconisations, la directive rencontre des difficultés dans sa mise en œuvre au regard de sa nature juridique, - acte qui procède

par rapprochement des législations nationales en vue de leur l'harmonisation, mais aussi un acte juridique au pouvoir contingent de pénétration des ordres juridiques nationaux -, c'est-à-dire dépourvu d'effet direct, bien que cette position doive toutefois être relativisée, au regard de l'évolution de la jurisprudence communautaire, qui consacre sous certaines conditions l'effet direct des directives communautaires, et de la marge majeure d'appréciation qu'elle laisse aux Etats parties, voire de l'autonomie institutionnelle et procédurale consentie à ces derniers.

**25.** En somme, si l'usage de la règle de l'unanimité est régulièrement exprimée comme un obstacle majeur aux politiques communautaires en Afrique centrale, justifiant ainsi le recours au consensus, bien que le constat constant demeure que la Communauté recherche cette communion et cette solidarité qui semblent nécessaires, du moment où « *l'intégration (...) ne peut se construire contre la volonté et les intérêts de l'une ou de l'autre d'entre elles* »<sup>44</sup>, force est de constater que, revêtus de la valeur juridique, les actes pris par consensus ont aussi force obligatoire, au regard des objectifs poursuivis par les organisations, institutions et organes communautaires visés.

### **B – La vocation de concrétisation des actes juridiques adoptés par consensus**

**26.** Il est établi que le consensus comme procédure d'adoption des actes juridiques

<sup>44</sup>MOUELLE KOMBI, Narcisse, « Les aspects juridiques d'une union monétaire : l'exemple de l'Union Monétaire d'Afrique Centrale, in Revue Générale de Droit International Public n° 3, septembre-décembre 2000, pp. 521-557.

se rapproche de la technique des conférences diplomatiques, bien que la règle n'existe ni dans les chartes des organismes du système des Nations Unies ni dans les règlements qui les complètent<sup>45</sup>, mais n'a été admise qu'à une date récente par divers organes subsidiaires de l'ONU. Le consensus se définit comme « *la nécessité d'obtenir l'accord de toutes les unités intéressées par une politique de coopération* »<sup>46</sup>. Juridiquement trois modalités de vote sont définies pour l'adoption d'un acte ou d'une décision qui nécessite le vote d'une organisation ou d'une institution relevant d'une organisation : la majorité simple, la majorité qualifiée et l'unanimité. Autant dire que le consensus n'est pas une règle de vote. Le consensus, substitut de tout système de vote, dans son essence, signifie l'absence de toute contestation capitale contre l'adoption d'un texte donné ou l'accord des volontés sans aucune opposition formelle constatée par le président de séance d'un organe. Il contraste d'avec l'unanimité qui met en évidence l'identité intégrale de la volonté manifeste de tous les Etats membres ou de tous les plénipotentiaires dans l'accord. Un consensus caractérise l'existence parmi les membres d'un organe ou d'une institution d'un accord général (tacite ou manifeste), positif et unanime pouvant permettre de prendre ou d'agir ensemble sans vote préalable ou délibération particulière.

**27.** Dans la pratique, on discrimine deux sens qui s'attachent au concept consensus : d'abord le sens utilisé dans cette étude, qui se réfère aux conditions quant auxquelles

<sup>45</sup> de LACHARRIERE, Guy, Consensus et nations unies, *Annuaire français de droit international*, Année 1968, 14 pp. 9-14 (spéc. p.1).

<sup>46</sup> GONIDEC, « Les Relations Internationales », *Les cours de Droit*, Paris V, 1970, p.470.

un organe arrive à des conclusions, et on parle de principe ou de règle du consensus ; ensuite celui faisant référence à ces conclusions elles-mêmes. Le consensus consiste au mode par lequel les organisations continentales, régionales ou sous-régionales, voire transrégionales parviennent à obtenir un acte ou d'autres conclusions et autres textes. Dans son acception la plus courante, le consensus signifie que le texte est généralement acceptable, sans objection formelle de l'une ou l'autre délégation, bien qu'il puisse y avoir des réserves de la part de certaines délégations sur le fond ou sur certains aspects du texte, sans que ces délégations ne fassent obstacle au constat d'un consensus. En revanche ce dernier a pour effet de conférer une importance décisive aux consultations et aux négociations menées en marge du débat officiel, puisqu'elles sont les seuls moyens de parvenir à l'établissement d'un texte jouissant de l'assentiment général des participants. Cet assentiment ne doit cependant pas voiler la réalité des pesanteurs procédurales et normatives. Du point de vue procédural, c'est un processus lent et difficile. Quant aux pesanteurs normatives, le consensus aboutit à un instrument de compromis, ce qui signifie qu'il génère des dispositions juridiques qui sont loin de satisfaire tous les intérêts en présence. Ce processus devient à cet effet un moyen de préserver une unanimité de façade qui voile les intérêts divergents des pays africains ou des plénipotentiaires. Toutefois, le consensus confère au texte une certaine légitimité qui sous-tend sa concrétisation ou son applicabilité, voire son opposabilité, car, faut-il le souligner, ce processus, autant que l'unanimité, ont des conséquences substantielles au regard des actes juridiques aux effets

contraignants, mais moins quand il s'agit des actes aux effets non-obligatoires comme les recommandations.

### 1. Le recours au principe au sein de l'Union africaine

**28.** Aux termes de l'article 7 de l'Acte Constitutif de l'UA, « *La Conférence prend ses décisions par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des États membres de l'Union. Toutefois, les décisions de procédure, y compris pour déterminer si une question est de procédure ou non, sont prises à la majorité simple* ». Quant au Conseil exécutif, l'article 11 préconise que « *Le Conseil Exécutif prend ses décisions par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des États membres de l'Union. [...]* ».

Dans la même perspective, l'article 8 du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union dispose que « *1. La Conférence prend ses décisions par consensus ou, à défaut, à la majorité des deux tiers des États membres jouissant du droit de vote (...)* ». Il faut relever la confusion terminologique qui apparaît dans ces différentes formulations du terme décision. En effet ces textes n'établissent aucune distinction entre les "décisions", les "recommandations" et autres "résolutions". Un même terme est employé renvoyant à ces différents sens. Ce sens générique procède littéralement du mot *Quarar* (décision) pour désigner un acte de volonté ou une prise de position, sans précision de sa nature juridique. En revanche, dans la terminologie juridique, le même vocable *Quarar* est employé pour indiquer une décision impérative entendue comme une résolution revêtue d'une force

juridique qui en rend le respect et l'applicabilité obligatoires.

29. En définitive, l'adoption de simples politiques de coopération dans le cadre d'institutions sous-régionales à vocation bilatérale ou multilatérale fonde, pour des raisons évidentes de micro-nationalisme, la principale raison expliquant l'inconsistance des premières expériences africaines de concrétisation des normes communautaires procédant des modes d'adoption visées. Pourtant, les sacro-saint principes de souveraineté et du consensus, en raison de ce qu'ils entraînent l'extension de l'égoïsme des Etats, sont apparus difficiles à réaliser sans leurs introuvables corollaires que sont l'égalité des Etats membres et la règle de l'unanimité<sup>47</sup> ; aussi

---

<sup>47</sup>Pendant longtemps en effet, la règle de l'unanimité a été considérée comme charnière des organisations d'intégration économique en générale et de l'UDEAC en particulier, si l'on s'en tient à l'usage abusif des Etats en vue de bloquer ou de rendre inopérantes diverses politiques et entreprises sous-régionales qui paraissent antinomiques à leurs objectifs. Ainsi, si la CEMAC a dû remplacer, dans de très nombreux domaines cette règle par celle de la majorité simple ou qualifiée (cf. Article 27 (a) de l'Additif au Traité CEMAC relatif au système institutionnel et juridique de la Communauté, articles 15, 34, 40, 45, 54, 65 (3), du Traité UEMAC, Article 18ab de la Convention UMAC, etc...), la règle de l'unanimité tient sa survivance notamment des questions sensibles relatives à la matière fiscale, financière et bancaire (Articles 18 et 33a de la Convention régissant l'UMAC), ainsi qu'au dispositif institutionnel et juridique (Article 33a de l'Additif au Traité relatif au Système institutionnel et juridique de la Communauté et l'Article 32.2 de la Convention régissant la Cour de Justice de la CEMAC. Mais si l'adoption de la règle de l'unanimité est constamment présentée comme un obstacle majeur aux politiques communautaires en Afrique centrale, certains auteurs insistent sur la recherche constante par la Communauté de cette communion et cette solidarité nécessaires tant «l'intégration (...) ne peut se construire contre la volonté et les intérêts de l'une ou de l'autre d'entre elles» ; MOUELLE KOMBI (Narcisse), Les aspects juridiques d'une union monétaire : l'exemple de l'Union Monétaire d'Afrique Centrale, in Revue

ont-ils vite fait de rendre inopérantes toutes les organisations de coopération économique dans le continent<sup>48</sup>. Cependant, force est de reconnaître que l'incertitude dont souffre le concept d'intégration économique n'est pas singulière au seul continent africain, même s'il rencontre ici des difficultés particulières à s'appliquer.

Les CER et organisations sous régionales voire transrégionales, dans leurs procédures de prise de décisions et d'adoption des normes communautaires recourent à ces modalités consensuelles.

## 2. La concrétisation contrastée des actes juridiques pris au sein des CER et autres organisations sous-régionales

30. Au sein de la CEMAC, la réalisation du projet politique et économique se traduit par l'adoption des actes juridiques variés, quant à l'établissement des institutions, à leur réajustement ou de l'exécution des politiques communautaires déterminées par l'Organisation. L'article 20 de l'Additif au Traité portant création de la CEMAC<sup>49</sup> préconise les attributions de chacun des organes et institutions. Au titre de l'article 7 de l'Additif au Traité, « *La Conférence des Chefs d'Etat se détermine par*

---

Générale de Droit International Public n° 3, septembre-décembre 2000, pp.521-557

<sup>48</sup>GNIMPIEBA TONNANG, Edouard, *Droit matériel et intégration sous régionale en Afrique centrale : contribution à l'étude du droit communautaire de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)*. Law. Université Nice Sophia Antipolis, 2004.

<sup>49</sup> Signé à Ndjamen le 16 mars 1994 par le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale, la République centrafricaine et le Tchad, et entré en vigueur le 25 juin 1999, le Traité CEMAC a été révisé le 25 juin 2008 à Yaoundé.

*consensus* ». Cela s'entend car il revient à cet organe de définir la politique de la Communauté et d'orienter l'action du Conseil des Ministres de l'UEAC et du Comité Ministériel de l'UMAC d'une part, et, ensuite, de fixer le siège des institutions et organes de la Communauté tout en procédant à la nomination des dirigeants d'autre part. Toutes décisions qui sont de nature à impacter significativement le fonctionnement de ces institutions et se veulent opposables aussi bien aux Etats parties qu'aux tiers. Dès lors qu'une politique d'intégration de l'espace communautaire infère la prise des décisions d'importance, le consensus se prescrit comme principe lors des délibérations de la Conférence des Chefs d'Etats<sup>50</sup>.

**31.** En revanche, certains actes juridiques encadrant les actions prioritaires, bien que théoriquement revêtus de la force exécutoire relevant de leur adoption par consensus, ou à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, sont difficilement appliqués par les Etats parties voire tout simplement méconnus. Les infortunes du principe de libre circulation des personnes dans cet espace communautaire sont symptomatiques.

**32.** En guise de rappel, la Convention sur la libre circulation des personnes de 1972 avait déjà déterminé les catégories de personnes autorisées à se déplacer et les modalités de circulation. La Convention de 1994, elle, précisera les étapes de la libre circulation qui devait démarrer en 1996. Ce démarrage effectif a été reporté en 2003 ; puis en 2013<sup>51</sup>, et enfin et en vain en

2016<sup>52</sup>. La 2<sup>ème</sup> réunion du Comité de pilotage (COFIL) sur les réformes en zone CEMAC tenue le 6 mai 2017 a envisagé

---

consensus, de supprimer les visas pour les ressortissants des pays membres dès le 1er janvier 2014. Ce qui emporterait l'effectivité de la libre circulation des biens et des personnes dans les six pays de l'ensemble sous-régional. En revanche, le 8 novembre 2013, la Guinée Equatoriale s'est défilé en publiant un communiqué qui mentionne expressément: *«comme vous le savez déjà, le gouvernement de la Guinée Equatoriale constate ces jours-ci une situation d'incertitude et, pourquoi pas, de préoccupation qui prévaut parmi les habitants équato-guinéens par rapport à l'entrée en vigueur de cet accord[...] s'est renseigné de cet accord, dont l'application supposerait qu'à partir du 1er janvier 2014 tous les citoyens communautaires pourraient circuler librement entre les six États membres de la CEMAC, sans avoir besoin du visa correspondant pour entrer dans les pays de destination[...] Après avoir analysé et discuté du document de l'accord de libre circulation des personnes et des biens dans l'espace de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), le gouvernement de la Guinée Equatoriale a décidé de la non-application de cet accord, en raison de l'existence de plusieurs exigences et conditions par étapes que les États doivent accomplir et assumer préalablement jusqu'à atteindre la libre circulation prétendue. De plus, en tenant compte qu'il s'agit d'un sujet qui concerne la souveraineté nationale, l'accord en question doit être soumis à l'approbation ou non-approbation d'autres organes de l'État tels que la Chambre des députés et le Sénat»*<sup>51</sup>.

<sup>52</sup>Le principe de libre circulation des personnes est juridiquement encadré par les textes suivants, en plus de ceux mentionnés ci-dessus : L'acte N°1/72-UEAC-70-A du 22 décembre 1972, relatif à la Convention commune sur la libre circulation des personnes et le droit d'établissement dans l'UEAC ; Le règlement n°1/00-CÉMAC-042-CM-04 du 21 juillet 2000 portant institution et conditions d'attribution du passeport CEMAC ; L'acte additionnel N°08/CÉMAC-CEE-SE du 29 juin 2005, relatif à la libre circulation des personnes en zone CEMAC; La décision N°02/08-UEAC-CM-17 du 20 juin 2008, portant liste des personnes admises à titre transitoire à circuler sans visa en zone CEMAC; Le règlement N°01/08-UEAC-042-CM-17 du 16 mars 2010 portant institution et conditions de gestion et de délivrance du passeport CEMAC; Décision N°2/11-UEAC-070-U-CM-22 du 19 décembre 2011, portant extension de l'accès aux services d'Interpol I-24/7; L'accord de coopération judiciaire entre les États membres de la CEMAC du 28 janvier 2004.

<sup>50</sup> Voy. Article 7 de l'Additif au Traité CEMAC et articles 6 et 7 de la Convention UEAC.

<sup>51</sup> En effet, le 14 juin 2013 les chefs d'Etat de cette Communauté sous-régionale, réunis en sommet extraordinaire à Libreville, avaient décidé, par

l'établissement du passeport CEMAC avant le 31 décembre de l'année en cours, considéré comme matrice des réformes sous-tendant le rétablissement des équilibres macroéconomiques avec sérénité. La faible application des décisions procédant pourtant de ces modes de vote et délibération aboutit à des prises de position individuelle visant à rendre opérationnelles les décisions prises dans ce secteur. Ainsi, le Gabon et la Guinée Equatoriale ont, au cours de la même session, pris unilatéralement l'engagement d'ouvrir désormais leurs frontières aux ressortissants de la zone. Par ailleurs, le Tchad a, le 8 août 2017, officialisé ce principe de libre circulation des personnes, en ouvrant les frontières aux ressortissants des six pays de cet espace communautaire, en application de la résolution sur la libre circulation des personnes et des biens décidée en 2013.

**33.** Dans sa substance, l'Acte additionnel n°08/CÉMAC-CEE-SE du 29 juin 2005 préconise expressément le principe de la liberté de circulation dans l'espace CEMAC, conditionnée par la présentation, indifféremment de la carte nationale d'identité d'un État membre, ou d'un passeport en cours de validité. La traduction juridique de cet Acte est la consécration du principe de l'immédiateté de cette norme communautaire adoptée par l'organe suprême de la CEMAC sous des modalités unanimitaire ou consensuelle, et par conséquent opposable et applicable sans mesure de réception nationale. Cependant les tergiversations de la République de Guinée Equatoriale et du Gabon sur ce sujet, en dépit des concessions admises<sup>53</sup>, semblaient

caractéristiques de la prééminence du volontarisme étatique sur le tout juridique. L'interrogation à la suite de ces atermoiements est de savoir si l'acte additionnel à un traité a la même nature juridique que le traité et donc, laisse la liberté de retrait volontaire ou de dénonciation aux Etats parties.

**34. Pour ce qui est de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)<sup>54</sup>**, il est énoncé à l'article 12 portant sur les réunions du Sommet, sur la valeur et la force juridiques que « 3. *Les décisions du Sommet sont prises à l'unanimité (...)* » ; tandis que l'alinéa 4 de l'article 15 stipule que « *Sous réserve d'un Protocole sur la prise des décisions, les décisions du conseil doivent être prises à l'unanimité* ». Le choix de cette base juridique emporte des conséquences institutionnelles importantes qui expliquent ce recours au principe d'unanimité ; ce d'autant plus que certains des instruments juridiques adoptés (décisions-cadres et décisions) sont dénués d'effet direct, contrairement aux autres instruments de droit communautaires qui en sont revêtus (directive ou règlement). Au titre de l'article 6 du Traité<sup>55</sup> de la CAE

---

CEMAC et d'autre part et de manière corrélative, rendu progressive cette disposition pour les deux (02) autres états, pendant une période transitoire dont la détermination a été laissée à l'entière discrétion du temps.

<sup>54</sup>La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE, en anglais *East African Community*, EAC) a été créée en 1967, constituée alors par le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda. Il convient de rappeler que l'Afrique de l'Est comptabilise aujourd'hui à elle seule « dix organisations régionales, sous-régionales ou sectorielles. Ce chiffre a considérablement augmenté au cours des dernières décennies, marquant l'intérêt des pays pour la construction régionale » : voir Révillon, Jérémie, « Une Afrique de l'Est ou des Afrique de l'Est ? L'intégration régionale à l'épreuve de la multiplicité », *Afrique contemporaine* 2015/1 (n° 253), p. 69-86. Spéc. p.1.

<sup>55</sup> Traité pour l'établissement de la Communauté

---

<sup>53</sup>Les plus hautes autorités de la CEMAC ont d'une part, consacré l'immédiateté de la mise en œuvre de cette prérogative dans quatre (04) États de la

relatif aux Principes fondamentaux de la Communauté sous-tendant la réalisation des objectifs de la CAE: le *littera a*) indique l'exigence de « *la confiance mutuelle, la volonté politique et l'égalité souveraine* », qui combinées aux règles de délibération, impulseraient la concrétisation des actes juridiques CAE. Il sied de souligner à grands traits la singularité de ce traité qui prévoit les effets des actes juridiques de la CAE quand il stipule en son article 16 que « *Sous réserve des dispositions du présent traité, les règlements, les directives et les décisions du Conseil pris ou rendus conformément aux dispositions du traité ont force obligatoire à l'égard des États membres et de tous les organes et de toutes les institutions de la Communauté autres que le Sommet, la Cour de justice et l'Assemblée dans le cadre de leurs juridictions ainsi qu'à l'égard des entités auxquelles ils peuvent, selon le traité, être référés* ». Ces préconisations devraient, en plus des modes de décisions en étude, emporter concrétisations desdits actes juridiques.

**36. Au sein de la SADC<sup>56</sup>**, les décisions divergent quant aux questions en délibération et surtout au regard de l'organe délibérant. Les différents organes

---

d'Afrique de l'Est, tel que modifié en date du 14 décembre 2006 et du 20 août 2007.

<sup>56</sup> La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) couvre le continent africain au sud de l'équateur, et est un projet de renforcement régional pour l'Union Africaine. Cette communauté régionale a été formée à Arusha, Tanzanie en 1979 et lancée en 1980 à Lusaka, Zambie en tant que Conférence de Coordination pour le Développement de l'Afrique Australe (SADCC). Les états membres ont transformé la SADCC en SADC sous l'égide du traité de la SADC en 1992. Les Etats membres de la SADC sont : Angola, Botswana, République Démocratique du Congo, Lesotho, Malawi, Ile Maurice, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, République Unie de Tanzanie, Zambie, Membre candidat Zimbabwe, Madagascar.

et institutions, l'Autorité (Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement), le Conseil des ministres, la Cour de justice, le Comité des gouverneurs des banques centrales, etc. se déterminent par consensus, sauf stipulation expresse contraire du Traité comme le prévoit l'article 19 : « *Except as otherwise provided in this Treaty, decisions of the Institutions of SADC shall be taken by consensus.* » Par ailleurs, aux termes de l'article 10 « *8. Unless otherwise provided in this Treaty, the decisions of the Summit shall be by consensus and shall be binding.* » Le principe consensuel est ainsi formellement posé et la force juridique ou l'opposabilité des décisions du Sommet préconisée par le Traité. C'est l'exemplarité de la détermination conventionnelle expresse de l'opposabilité des actes juridiques communautaires.

**37.** Le consensus est également requis dans la prise des décisions par le Conseil des Ministres de la SADC<sup>57</sup>. En effet, bien que laconique, l'article 11 stipule que « *6. Decisions of the Council shall be by consensus* ». Ces décisions portent sur la supervision et le contrôle des fonctions et le développement de la SADC, l'application des politiques, ainsi que des recommandations à adresser au Sommet. Ce consensus est requis en vue d'une applicabilité effective des actions prioritaires et essentielles du développement sur lesquels ce Conseil est appelé à se prononcer. Consensus qui n'a pas la même portée quand le Traité

---

<sup>57</sup>Les ministres de chaque état membre siègent au Conseil, généralement ceux provenant du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement Economique, Planification et Finance comme le stipule l'article 11 : « *1. The Council shall consist of one Minister from each Member State, preferably a Minister responsible for economic planning or finance.* »

l'envisage également dans la prise des décisions par le Comité permanent des officiels<sup>58</sup> en son article 13 qui indique que « 6. *Decisions of the Standing Committee of Officials shall be by consensus* ».

**38.** Au demeurant, les décisions de portée générale issues du processus unanime ou du consensus constituent de véritables actes normatifs de concrétisation effective (bien que certains de ces derniers ne procèdent pas de ces modalités), à l'instar des statuts des organes, des statuts des agents, des statuts des organes subsidiaires, des règlements financiers etc. Il s'agit là de la compétence d'autorégulation susceptible de se muer en véritable droit d'« *amendement constitutionnel* »<sup>59</sup> limité. Les décisions ainsi prises, qui relèvent du droit primaire communautaire, constituent des actes juridiques internationaux opposables ou qui lient les organes qui les ont adoptés. En revanche, les actes de portée générale relevant de l'unanimité - qui encadrent les actions communes prioritaires ou les domaines essentiels et à la moindre mesure les actions secondaires ou domaines d'accompagnement du processus d'intégration – susceptibles d'être opposables aux parties, voire aux tiers, revêtent cependant une force juridique relative, raison prise de ce que le vote à l'unanimité, qui est la règle dans une confédération, est beaucoup plus marginal dans la communauté, les organes et institutions communautaires délibérant davantage à la majorité absolue ou

qualifiée. Les actes individuels et des actes autonormateurs pris à la majorité qualifiée ou à la majorité simple, ainsi que toutes les normes meublant le droit dérivé d'une communauté nécessitent une analyse extensive, mais bien entendu inductive et prospective.

## II – La concrétisation contrastée des actes juridiques procédant des principes majoritaires et les perspectives d'effectivité

**39.** De manière générale, il est reconnu aux organisations d'intégration la faculté d'adopter des actes unilatéraux obligatoires ou de force décisive. Cependant, certaines décisions du droit communautaire notamment dérivé ont une portée souvent individuelle, particulièrement celles liées au fonctionnement de l'organisation considérée. L'exigence consistant à adopter des décisions en dépit de l'opposition ou l'indifférence de certains Etats cesse d'être la sollicitude singulière de ceux qui participent à la création des organisations internationales ; pour dire que la majorité « se substitue, avec raison, aux droits de l'unanimité »<sup>60</sup>. A contrario, une nécessité majeure se manifeste, celle procédant précisément de la facilité avec laquelle les résolutions peuvent être adoptées : assurer l'autorité politique des décisions. Dans cette perspective, le principe de la majorité dans deux de ses figures, notamment, sous-tend l'élaboration d'un droit communautaire opposable ou contraignant – qui a vocation

<sup>58</sup>Le Comité Permanent des Officiels est constitué d'un Secrétaire Permanent/ Principal ou un officiel de rang équivalent provenant de chaque état membre. Ce Comité est une commission consultative technique au Conseil, et se réunit avant le Conseil, présidé par le même pays que celui qui préside la SADC.

<sup>59</sup> DALLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *Droit International Public*, op. cit., p. 407.

<sup>60</sup> Girard, Charles, « La règle de majorité en démocratie : équité ou vérité ? », *Raisons politiques* 2014/1 (N° 53), p. 107-137; spéc. p.108. voir également Sieyès, Emmanuel-Joseph, *Préliminaires de la constitution française*, Paris, 1789, p. 38.

à davantage de concrétisation - au sein de l'Organisation régionale comme dans les institutions et organes sous régionaux africains dont l'examen fait l'objet de cette section. Le principe majoritaire s'articule en majorité simple, majorité absolue et majorité qualifiée. Il est admis que les décisions majoritaires s'imposent à tous tant qu'elles respectent les termes et dispositions établis par le cadre constitutionnel : les membres de la minorité ont, comme ceux de la majorité, l'obligation de leur obéir, car « *lorsque la règle de vote est celle de la majorité, les Etats ont déjà consenti à d'importantes limitations de leur souveraineté, les délibérations des organes internationaux ne sont plus paralysées par le principe de l'unanimité* »<sup>61</sup>. Dans ce cas, selon Girard, l'autorité reconnue aux décisions adoptées à la majorité ne va pourtant pas de soi pour des régimes qui font du consentement individuel le fondement suprême de la légitimité et qui envisagent traiter chaque individu comme distinct et égal aux autres. Là où la règle de l'unanimité concilie le principe du consentement et le principe de l'égalité, soutient l'auteur, en exigeant l'accord de toutes les volontés, la règle majoritaire, *a contrario*, comble la volonté des uns en exhédant celles des autres – et le fait que les premiers soient plus nombreux que les seconds n'abolit pas cette asymétrie<sup>62</sup>. Par conséquent, « (...) *la question de la portée juridique des décisions à l'égard de l'Etat [...] ne se pose plus : l'abandon même de la règle de l'unanimité implique que les décisions de l'organisation s'imposent aux opposants et*

*a fortiori aux abstentionnistes* »<sup>63</sup>.

**40.** le Parlement panafricain et le Conseil de Paix et de Sécurité<sup>64</sup> en plus de la Commission participent de la construction du droit communautaire dérivé en générant des actes suivant les modalités aussi variées que celles des organisations régionales et CER africaines<sup>65</sup>. Toutefois, il paraît incontestable que les règles de droit ainsi adoptées, quelle que soit le processus de leur adoption, souffrent d'une concrétisation mitigée en raison des incohérences normatives, procédurales et politiques, ce qui indique à suffisance que le processus d'intégration en Afrique mérite d'être repensé.

#### **A - L'inadéquation de la concrétisation des actes procédant des modalités majoritaires corrélatives aux incohérences normatives, procédurales et politiques**

**41.** Même si Von Otto Gierke soutient que la valeur du principe de majorité ne peut être justifiée rationnellement mais seulement historiquement ; que sa valeur ne peut être définie de façon absolue, mais exclusivement selon son fonctionnement dans la vie organique des communautés<sup>66</sup>, il sied de penser que la pratique par les

<sup>63</sup> *idem*.

<sup>64</sup> Institutions établies lors du sommet de Maputo (Mozambique) de juillet 2003, en plus de la Commission.

<sup>65</sup> La nature d'une organisation ne relève pas forcément de l'applicabilité ou non de ses actes par les Etats membres. Le modèle européen dit « méthode communautaire », tient la force juridique de ses actes des caractéristiques établies par les fondateurs, à savoir: le transfert de pouvoirs législatifs à l'Union, la création d'un exécutif supranational (la Commission européenne), la possibilité d'adopter des normes contraignantes, et l'attribution à la Cour de la personnalité juridique qui s'impose à tous.

<sup>66</sup> GIERCKE, Von Otto, « Sur le principe de majorité », *Raisons politiques*, (N° 53), 2014, p.194.

<sup>61</sup> Fromont, Michel, « L'abstention de vote dans les organisations internationales ». *op. cit.*, p.494.

<sup>62</sup> Girard, Charles, « La règle de majorité en démocratie : équité ou vérité ? », *op. cit.* p. 110.

communautés et institutions des décisions majoritaires est également prégnante, à côté du consensus et de l'unanimité. Le principe de majorité n'est pas un principe de souveraineté ou de suprématie<sup>67</sup>. En revanche, il sous-tend davantage le processus de mise en œuvre du droit dérivé. Ainsi la majorité peut permettre de faire exprimer d'une certaine manière la volonté des Etats parties à une convention dans le sens de l'adhésion et, partant, de l'application des actes communautaires. Entendu que dans toute entreprise d'intégration, la volonté politique des Etats est l'élément déterminant de son avenir. Il est à relever que certaines institutions d'intégration recourent concomitamment à ces modalités de délibération, car celles-ci procèdent des actions, objectifs ou domaines du projet d'intégration considéré alors que d'autres institutions les discriminent. Par ailleurs, la concrétisation et l'opposabilité de ces actes communautaires s'annihilent dans la mesure où ceux-ci ne disposent que pour l'avenir.

### 1/ La concrétisation théorique des actes juridiques de l'UA

**42.** Au titre de l'article 7 de l'Acte Constitutif, « *1. La Conférence prend ses décisions [...], à la majorité des deux tiers des Etats membres de l'Union. Toutefois, les décisions de procédure, y compris pour déterminer si une question est de procédure ou non, sont prises à la majorité*

<sup>67</sup> Beranger, Denis, «Théorie et pratique du principe de majorité dans les droits constitutionnels européens », Jus Politicum, n°15, p.24. [<http://juspolicum.com/article/Theorie-et-pratique-du-principe-de-majorite-dans-les-droits-constitutionnels-europeens-1054.html>]

*simple* ». L'UA adopte les décisions fondamentales à la majorité qualifiée, tandis que les décisions de procédure qui relèvent du droit dérivé sont prises à la majorité simple. En effet, l'entrée en vigueur de l'Acte constitutif de l'UA a été conditionnée par la réunion de la même majorité qualifiée, soit trente-six (36) Etats membres sur cinquante-trois parties à l'Acte constitutif de l'Union. Les actes ainsi adoptés jouissent de l'autorité nécessaire à leur concrétisation.

**43.** En effet les décisions de suspension de certains Etats membres de l'Union comme celles contre l'Egypte<sup>68</sup>, l'Erythrée<sup>69</sup>, Madagascar<sup>70</sup>, etc., seraient difficiles de recueillir la majorité qualifiée requise des autres membres en raison des affinités et intérêts bilatéraux. Faut-il rappeler que tous ces pays se sont vu suspendre conformément à l'article 4 de l'Acte Constitutif qui interdit la prise du pouvoir par les coups d'Etat au sein des gouvernements de ses Etats membres. Ces décisions qui requièrent à tout le moins la majorité qualifiée étaient opposables et d'applicabilité directe, signifiant que pour leur concrétisation aucune autre mesure d'ordre national n'était requise.

**44.** L'OUA, ancêtre de l'UA, prônait le respect de la souveraineté et la non-

<sup>68</sup> Par acte du Conseil de Paix et sécurité de l'UA du 5 juillet 2013 à la suite du coup d'Etat militaire ayant entraîné le renversement du Président Mohamed Morsi. Pareillement, la Guinée Bissau a été suspendue le 17 avril 2012 à la suite du coup d'Etat du 12 avril de la même année.

<sup>69</sup> L'Erythrée sera suspendue au regard de son implication dans la guerre civile somalienne, c'est-à-dire son soutien aux insurgés islamistes contre le gouvernement de transition fédéral. Dans la même perspective, la Côte d'Ivoire avait été suspendue par l'UA le 9 décembre 2010 à la suite des violences survenues après les élections présidentielles de 2010.

<sup>70</sup> Suspension survenue à la suite de la prise de pouvoir par Andry Rajoelina, au titre de l'article 4 de la Charte de l'UA qui interdit la prise de pouvoir par les armes.

ingérence. À l'inverse, dans des situations de génocide ou de crimes de guerre, l'UA se donne un droit d'ingérence qui assurément requiert l'adoption des délibérations à la majorité qualifiée. Ainsi l'UA est notamment intervenue au Togo en 2005, évitant ainsi une crise ouverte à la mort du président Gnassingbe Eyadema. Elle est aussi intervenue pour la reprise des processus démocratiques, en République centrafricaine et au Burundi.

**45.** En revanche, au titre de la force exécutoire des actes de l'UA procédant des règles majoritaires, opposables en principe, certains sont de concrétisation ou d'applicabilité ineffective car tributaires de la volonté politique des Etats d'une part, et butent sur des inadéquations normatives et procédurales. La Commission africaine s'esquinte à jouer le rôle de gardienne des traités et à veiller à leur concrétisation. En plus l'ineffectivité se justifie car la construction de l'espace communautaire africain repose sur des considérations divergentes, sur des intérêts et des objectifs antagonistes entre les Etats parties. Aussi, très récemment, le rapport Kagame, « *L'impératif de renforcer notre union* », dresse un bilan sévère de l'UA : « *Nous avons une organisation dysfonctionnelle, dont la valeur pour nos Etats membres est limitée, [...] et en laquelle nos citoyens n'ont pas confiance* ». Ce rapport dénonce « *l'échec constant des décisions de l'UA* » qui a entraîné « *une crise de mise en œuvre* ». C'est notamment le cas du financement de l'institution, assurée aux trois quarts par des aides extérieures. L'ensemble produit une « *capacité de gestion limitée, une absence de responsabilité pour le rendement, à tous les niveaux* » et des « *méthodes de travail*

*inefficaces* »<sup>71</sup>. Reste à espérer que ces réformes institutionnelles trouvent des passerelles pour que les actes juridiques de l'UA soient d'applicabilité immédiates dès lors qu'ils procèdent des principes majoritaires ou unanimitaires ; que les Etats membres renoncent à leur individualisme pour s'inscrire dans une approche d'intégration et de solidarité et qu'enfin l'UA passe d'une organisation intergouvernementale, de coopération, à une organisation supranationale.

## 2/ La concrétisation des actes pris au sein de certaines CER

**46.** La technique d'adoption des actes dérivés, bien que diversifiée, procède en grande partie des modalités majoritaires. Cependant, il existe une procédure plus contraignante, dans l'hypothèse où un membre d'un organe invoque des raisons politiques nationales importantes, l'organe délibérant restreint peut demander à l'organe plénier et prépondérant (composé des chefs d'Etats et de gouvernement) de se saisir de la question, pour une décision à l'unanimité. Ces modalités de vote garantissent-elles l'effectivité de la concrétisation des règles communes adoptées sur cette base ? Quid de leur efficacité corrélativement aux modalités consensuelles et unanimitaires ? Il convient de relever d'emblée que les faiblesses juridiques et normatives telles que les

<sup>71</sup> Rapport sur les réformes institutionnelles de l'U. En effet, en juillet 2016, lors du 27<sup>e</sup> sommet de l'UA à Kigali, au Rwanda, les chefs d'Etat et de gouvernement africains avaient chargé Paul Kagame de réfléchir à une réforme institutionnelle de l'UA. Ce projet de réforme fut adopté formellement le 30 janvier 2017 en ouverture du 28<sup>e</sup> sommet de l'UA.

effets des actes juridiques dans le temps, ou la nature juridique de certains actes de droit dérivé (à l'instar de la directive) relativisent la concrétisation de ce dernier.

47. La Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD)<sup>72</sup>, organisation de coopération ou organisation intergouvernementale, est un regroupement plutôt hybride, ni totalement continental, ni totalement régional, pouvant être considérée comme une « organisation suprarégionale mais infra continentale »<sup>73</sup> ; mais bien davantage comme une organisation multirégionale, au regard de la situation géographique éparse de ses États membres. La CEN-SAD vise à favoriser les relations économiques, sociales et culturelles entre les États-membres ; mais également à consacrer le principe de non-agression et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres. Dynamiquement engagée dans la gestion des conflits, la CEN-SAD se présente comme un mécanisme ayant pour objectif de promouvoir la paix et la sécurité, orienter et superviser la politique d'intégration au sein de la communauté sahélo-saharienne<sup>74</sup>. A l'image des autres

CER, la CEN-SAD doit avoir une approche régionale coordonnée et une approche continentale au financement des infrastructures, l'harmonisation institutionnelle et la coordination des politiques, le bon fonctionnement et le développement de la Communauté<sup>75</sup> qui imposent le recours aux modalités consensuelles et unanimitaires<sup>76</sup> (Conférence des Chefs d'Etat et/ou de gouvernement) et/ou majoritaires<sup>77</sup> (Conseil exécutif ou Conseil des ministres et autres organes ou institutions). L'amélioration de l'infrastructure de transport du continent, essentielle pour promouvoir le commerce à l'intérieur de la CEN-SAD et à l'extérieur de ladite communauté, est tributaire des votes à la majorité qualifiée ou à la majorité absolue au sein de certains organes et institutions, dans une perspective de concrétisation effective. Toutefois, comme indiqué dans

<sup>72</sup> Créée le 4 février 1998 à Tripoli, en Libye, lors d'un sommet réunissant les chefs d'État de la Libye, du Mali, du Niger, du Soudan et du Tchad, la CEN-SAD regroupe vingt-huit (28) États africains. Son but est de faciliter les liens économiques, sociaux et culturels entre les États-membres ainsi que de consacrer le principe de non-agression et de non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres.

<sup>73</sup> AIVO, Frédéric Joël, « La Communauté des États Sahélo-sahariens (CEN-SAD). Acteur complémentaire ou concurrentiel de l'Union Africaine ? », Afrilex, Bordeaux4, p.3.

[http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/090928\\_aivo.pdf](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/090928_aivo.pdf)

<sup>74</sup> La CEN-SAD se fonde sur la Charte de sécurité de la Communauté, adoptée le 5 février 2000 à N'Djamena ; la Déclaration de Niamey sur la prévention des conflits et le règlement pacifique des différends adoptée lors de son 5<sup>ème</sup> Sommet du 14 et

15 mars 2003 au Niger ; et un Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution adopté au lors de son 6<sup>ème</sup> Sommet tenu le 15 mai 2004 à Bamako, au Mali.

<sup>75</sup> Voir article 15 du Traité révisé CEN-SAD fait à N'Djamena le 16 février 2013.

<sup>76</sup> Aux termes de l'article 12 du Traité révisé CEN-SAD: « *La Conférence agit par voie d'acte. Elle peut également adopter des résolutions, formuler des recommandations et faire des déclarations. Les actes de la Conférence ont une portée générale ; ils ont force obligatoire à l'égard des États membres et des institutions de la Communauté.*

*La Conférence délibère par consensus, en cas de demande d'adhésion d'un nouvel Etat, ou de proposition de révision du Traité, elle statue à l'unanimité* ». En revanche, au titre de l'article 13: « *La Conférence des Chefs d'Etat et/ou de Gouvernement peut, sur recommandation du Conseil Exécutif, adopter des protocoles additionnels qui complètent et précisent le présent Traité. Lesdits protocoles adoptés à l'unanimité ont la même valeur que les dispositions du Traité* ».

<sup>77</sup> L'article 17 indique en effet que : « Le Conseil Exécutif prend des décisions et délibère par consensus. En l'absence de consensus, il délibère à la majorité qualifiée des 2/3 des États membres présents et votant ».

le cadre des autres CER, la nature de la CEN-SAD influe considérablement sur la concrétisation des actes communautaires. Entre autre, l'on peut mentionner l'accent davantage porté sur « un institutionnel marqué par la prééminence des organes politiques et la subordination des organes techniques »<sup>78</sup> ; organes politiques qui gardent leur dimension interétatique et rendent difficile l'application du droit dérivé CEN-SAD.

**48.** La CEMAC a procédé à une extension de l'héritage conventionnel de la défunte UDEAC en matière de procédure décisionnelle. En effet, la règle de l'unanimité constituait alors l'unique mode d'adoption des actes dérivés<sup>79</sup>. En plus de l'unanimité, la CEMAC a institué les principes majoritaires<sup>80</sup> et le consensus<sup>81</sup>. L'usage de l'une des modalités du principe majoritaire varie en fonction des organes et surtout des questions soumises à la délibération. Au sein du Conseil des ministres de l'UEAC par exemple, le vote à la majorité qualifiée est le moyen technique de principe permettant de

prendre des actes de droit dérivé. La concrétisation de ces actes est manifeste pour la mise en œuvre du marché commun, conformément à la Convention de l'UEAC, en matière de mesures douanières, de politique commerciale commune, pour les politiques portant sur les mesures de l'enseignement, de la recherche et de la formation professionnelle, de politique des transports et des télécommunications, ainsi que pour les mesures de la surveillance multilatérale. Le vote à la majorité simple est requis pour les actions communes subsidiaires ; ainsi, en matière de tourisme, d'industrie, de protection de l'environnement, de rapprochement des législations, politique agricole, de l'élevage et de la pêche, ou de l'énergie. La grande curiosité l'application effective des actes juridiques relatifs à ces domaines. En somme, en dépit des techniques majoritaires sous-tendant les délibérations des actes du droit dérivé, ces derniers sont de concrétisation mitigée. Cette concrétisation restant paradoxalement tributaire des intérêts divergents des Etats parties.

**49.** Dans le cadre du COMESA, il est expressément stipulé que « 3. *Sous réserve des dispositions du présent Traité, les réglementations, directives et décisions que le Conseil établit, donne ou prend en vertu des dispositions dudit Traité sont contraignantes pour les États membres, tous les autres organes auxiliaires du Marché commun hormis la Cour de justice dans sa juridiction, ainsi que pour les autres institutions auxquelles elles sont adressées en vertu du présent Traité...* » que « 6. *Les décisions du Conseil sont prises par consensus ou à défaut, à la majorité des deux tiers de ses membres* ». En effet, le Conseil prend les décisions qui

<sup>78</sup> AIVO, Frédéric Joël, « La Communauté des Etats Sahelo-sahariens (CEN-SAD). Acteur complémentaire ou concurrentiel de l'Union Africaine ? », *op. cit.*, p.13.

<sup>79</sup> Au titre des articles 8 et 16 du Traité UDEAC. En effet l'article 16 stipule que : « *Dans les matières qui lui sont déléguées, le Comité de Direction dispose d'un pouvoir de décision. Les décisions du Comité sont prises à l'unanimité. Elles sont exécutoires de plein droit dans les Etats membres un jour franc après l'arrivée du Journal Officiel de l'Union dans la capitale de chaque Etat membre. Ces décisions sont également diffusées dans les Journaux Officiels des Etats membres. Le Comité peut décider de la publication de ses décisions suivant la procédure d'urgence. Dans ce cas, ces décisions sont exécutoires trois jours francs après réception dans la capitale de chaque Etat membre du télégramme officiel du Secrétaire Général.* »

<sup>80</sup> Voy. Article 15 de la Convention instituant l'UEAC.

<sup>81</sup> Voy. Articles 18, 20, 21 et 22 de la Convention UEAC.

requièrent concrétisation en vue de la réalisation des programmes, des activités du COMESA, et pour le suivi et la révision de sa gestion administrative et financière. Toutefois, les inquiétudes naissent à la lecture de l'article 5 du Traité COMESA qui laisse une large marge d'appréciation à l'Etat pour la concrétisation des actes juridiques adoptés<sup>82</sup>. L'on est en droit de rester perplexe quant à l'effectivité des normes face à une telle expression de souveraineté et de volontarisme de l'Etat.

**50.** L'article 32 du Traité de l'UEMOA indique que les délibérations de la Commission sont acquises à la majorité simple de ses membres, la voix du président étant prépondérante en cas de partage. L'UEMOA est dotée d'organes ou institutions spécialisées au sein desquelles sont adoptés des actes juridiques qui requièrent la majorité simple pour leur délibération. La question au centre de l'analyse est celle de la concrétisation de tels actes.

**51.** A la lecture de l'article 82 des Statuts de la BCEAO, il ressort que les décisions du Conseil d'Administration de cette institution financière sont prises à la

majorité simple des suffrages exprimés par les membres. En cas d'égalité dans le partage des voix, celle du Président est prépondérante. Toutefois, les propositions de modification des Statuts dans les domaines relevant de la compétence du Conseil d'Administration, sont arrêtées à l'unanimité. Ces différentes règles d'adoption des normes communes contribuent efficacement à l'effectivité de ces dernières, contrairement aux normes adoptées dans d'autres secteurs d'activités sous le prisme des mêmes règles.

**52.** Aussi paraît-il opportun de souligner certaines perspectives de perfectibilité de certaines inadéquations et autres pesanteurs à la concrétisation des normes communes aussi bien des organisations intergouvernementales que des CER africaines.

## B – Perspectives d'effectivité des actes communautaires africains

**53.** Les organisations d'intégration et autres CER africaines semblent s'éloigner du schéma idéal susceptible de conforter la concrétisation des normes communautaires tel que préconisé par Georges Scelles qui affirmait que les organisations internationales qui tendent à une intégration en se substituant aux Etats dans l'exercice de certaines fonctions connaissent un mode de fonctionnement et de distribution du pouvoir qui relève du fédéralisme<sup>83</sup>. L'une des raisons plausibles à l'inopposabilité des règles communautaires - extensible au reste des CER et autres organisations sous-régionales d'intégration -, tient à ce que

<sup>82</sup> En effet cette disposition indique que « 1. Les États membres mettent tout en oeuvre afin de planifier et d'orienter leurs politiques de développement de manière à créer des conditions favorables à la réalisation des objectifs du Marché commun et la mise en application des dispositions du présent Traité, et ils s'abstiennent de toute mesure susceptible de compromettre cette réalisation ou cette mise en application.

2. Chaque État membre prend toutes les mesures nécessaires pour garantir la promulgation et le maintien de toutes les lois nécessaires à la mise en application du présent Traité, et plus particulièrement pour :

a) conférer au Marché commun la capacité et la personnalité juridiques requises pour l'accomplissement de ses fonctions ; et

b) donner force de loi aux réglementations du Conseil et l'application nécessaire sur son territoire [...] ».

<sup>83</sup> SCELLE, Georges, *Manuel de droit international public*, Paris, Domat-Montchrestien, 1948, p.250.

« Les organismes d'intégration régionale d'Afrique centrale ont été conçus et mis en place en tant qu'associations d'Etats constituées par traité, dotées d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des Etats membres. Ceux-ci entendent demeurer des sujets souverains librement associés dans des organismes interétatiques dont la qualification communautaire n'est ni synonyme d'union ni prémices d'une fusion. De fait, le « souverainisme » imprègne fortement les bases structurantes de ces associations et se reflète dans le classicisme de leur statut juridique »<sup>84</sup>. Le recours aux exigences et principes orthodoxes pour une effectivité du droit communautaire, notamment ceux de primauté, d'applicabilité directe et d'immédiateté, contribuerait efficacement à la concrétisation des actes juridiques participant de la construction de l'espace communautaire intégré.

54. Il semble établi que la multiplication et la constance des conflits compromettent assurément l'engagement à l'unité du continent africain. En effet, il existe des foyers de tensions dans presque toutes les régions du continent. La majorité de ces conflits inter-états ou entre Etats est générée par les velléités sécessionnistes, ou encore par les problèmes de frontières. Les conflits sont à prendre en compte car il paraît sinon impossible du moins difficile de demander aux Etats de mettre en commun leurs objectifs et leurs politiques dans ce contexte de fébrilité d'entente voir de conflits protéiformes. Aussi la

<sup>84</sup>MOUELLE KOMBI, Narcisse, « L'intégration régionale en Afrique centrale entre interétatisme et supranationalisme », in, BEN HAMMOUDA H., BEKOLO-EBE, Bruno et TOUNA MAMA (dir.), *L'intégration régionale en Afrique centrale : bilan et perspectives*, Paris, Karthala, 2003, p.209.

collaboration entre ces Etats devient-elle hypothétique, empreinte d'hypocrisie et de suspicion. Ce qui emporte comme corollaire l'implosion de l'Union par l'absence de collaboration franche, et, bien davantage, des blocages répétés dans la prise de décisions et surtout leur application. La résolution des conflits de diverses natures participerait certainement de la collaboration des Etats et, partant, de l'application des décisions adoptés par les organes ou les organisations considérées.

55. Au regard de la logique d'intégration en Afrique, l'on suppose que l'accès quasi-illimité des requérants institutionnels soit l'expression d'une justice plus interétatique que supranationale. Comme l'affirme le Professeur Mvelle, parlant de la CEMAC, « *L'Etat reste donc en Afrique centrale l'intelligence personnifiée de la collectivité dont parlait Clausewitz. Il reste omniprésent, et n'est point contourné et encore moins remplacé par des autorités fonctionnelles. On veut pour preuve le fait que toutes les instances décisionnelles de la CEMAC sont ni plus ni moins des organes interétatiques* »<sup>85</sup>.

56. En dépit de ce que le droit communautaire africain est perçu comme « un ensemble des règles sociales supranationales<sup>86</sup>, élaborées par les organisations intergouvernementales africaines intégrées, d'application immédiate et appliquées directement par les Etats membres à leurs populations

<sup>85</sup>MVELLE, Guy « *La CEMAC à la recherche d'une introuvable nature théorique* », *Revue africaine d'études politiques et stratégiques*, N° 6, Université de Yaoundé II, Faculté des sciences juridiques et politiques, 2009, p.73.

<sup>86</sup> Il semble assez difficile de comprendre que des OIG puissent prendre des décisions supranationales, ce qui est le propre des organisations communautaires.

*respectives* »<sup>87</sup>, la dimension juridictionnelle et son apport à la concrétisation reste essentielle.

57. Par ailleurs, le processus d'intégration en Afrique bute sur l'inadéquation entre la conception ou l'élaboration des actes juridiques et leur application et respect. Les modalités de délibération envisagées infèrent des actes dont la concrétisation ou l'applicabilité est déterminée par les actes constitutifs des différentes organisations communautaires. En revanche, l'insuffisance des garanties de la précellence du droit communautaire sur les droits internes, l'évanescence des conditions d'application, de l'opposabilité, de l'invocabilité en droit interne des règles de droit communautaire ou encore l'inexistence de mécanisme de sanction des incompatibilités entre l'ordre juridique communautaire et les ordres juridiques internes sont constitutives des différentes violations du droit communautaire nécessitant une protection accrue de ce qu'il convient d'appeler la légalité communautaire. Si la problématique de l'opposabilité est moins sujette à des difficultés dans sa conception formelle, il en va autrement de la sempiternelle question de l'applicabilité de la règle de droit issue des principes unanimitaire, consensuel ou majoritaire. En pratique, cette dernière procède de la volonté des Etats parties souverains. L'ineffective concrétisation des actes dérive, non pas des modes de décisions examinés, mais en revanche de la très forte divergence d'intérêts, d'attentes, de niveau de développement, de caractéristiques

géographiques entre les membres d'une région ou d'une CER donnée ou de l'incompatibilité des projets communautaires. Le processus d'intégration impose une prise en compte impérative tant du « *over flow effect* » - la perception du trop-plein ou de l'omniprésence de la communauté, que du « *lack effect* » - le sentiment que la communauté n'en fait pas assez - entre les membres. En conséquence, il semble plus que nécessaire d'amenuiser cette divergence d'intérêts en recherchant plutôt une communauté d'intérêts et donc différencier, valoriser les principes de géométrie variable, de subsidiarité. Il convient dès lors de procéder nécessairement au préalable, en amont, à la clarification du projet d'intégration afin de déterminer en aval le modèle juridique, en termes de mécanismes et d'institutions qui connaissent voire suscitent l'adhésion des différents membres de l'espace communautaire considéré, et, partant, l'application des actes juridiques ou normes élaborées. Trois modalités - qui impactent sur les obligations des Etats membres et sur les modèles législatifs - peuvent pour cela être mises en évidence en vue de favoriser une concrétisation effective des normes communes, parallèle à l'applicabilité fluctuante de ces dernières. Les rapports entre les règles communes et les actions individuelles s'articulent en termes d'uniformisation, de conformité ou de compatibilité.

<sup>87</sup>NDESHYO RURIHOSE, Oswald., (dir.), *Manuel de droit communautaire africain*. Tome I. introduction générale : objet, sources, caractéristiques et domaines, Kinshasa, Editions Etat et Société (E.S.), Coll. Bibliothèques des Facultés de Droit des Universités congolaises, 2011, pp.77.

## 1. L'uniformisation des législations nationales, la conformité des

### **normes communautaires et la compatibilité ou la coordination des règles communautaires**

**58.** L'uniformité est une modalité impérative sur le plan institutionnel et dans les secteurs d'activité ou actions majeures comme gage de l'intégration à l'échelle continentale. En dépit de l'hétérogénéité entre les Etats membres, il importe de rechercher l'uniformité. Il paraît incongru de voir les institutions communautaires pratiquer la différenciation dans l'application de certaines règles communes entre les différentes CER, pour un même domaine ou une action identique. En revanche, il paraît indispensable d'envisager la substitution de la règle nationale par la règle commune. Ces normes portent sur les objectifs, secteurs ou actions communautaires prioritaires, voire essentiels qui requièrent qu'aucune marge de manœuvre ne soit laissée aux Etats. Aussi aura-t-on recours aux règles juridiques contraignantes à l'instar des actes additionnels ou des règlements qui s'appliquent de manière simultanée et uniforme à l'ensemble des Etats membres de l'UA ou des CER, règles procédant des modes de délibération essentiels pour des enjeux capitaux comme l'unanimité, le consensus ou la majorité qualifiée. La réalisation d'un marché commun par exemple nécessite l'uniformisation des règles dans les secteurs prioritaires comme la monnaie commune, la politique commerciale, la libre circulation des biens/marchandises ou la libre circulation des personnes, réserve faite des accords préférentiels entre Etats. C'est le cas par exemple du Code des douanes de 1964 entre les six pays de la CEMAC. En revanche, le principe de la libre circulation des personnes dans cette même zone

communautaire connaît des attermolements parce que l'on a voulu l'ériger en secteur prioritaire, sans toutefois tenir compte des réalités ou de l'hétérogénéité géographique, socio-historique, du développement économique, etc. entre les Etats parties au traité CEMAC. Il convient par conséquent de relativiser la généralisation et l'uniformisation des règles en matière de libre circulation des personnes en Afrique centrale, et de penser davantage à une fonctionnalité particulière, différenciée dans l'application des normes et des actes additionnels adoptés dans ce secteur d'activité. Concrètement, ces règles juridiques ne sont pas unanimement appliquées, car l'institution n'a pas intégré la réalité ou la difficulté qu'ont le Gabon et la Guinée Équatoriale à absorber l'afflux migratoire que pourrait générer la libre circulation des personnes. La conséquence immédiate en est l'inapplicabilité desdites normes indifféremment des modes de décision ayant présidé à leur adoption. Si cette politique de différenciation ou de géométrie variable est envisagée au niveau macro-organique (UA) ou de l'Organisation régionale, elle l'est davantage au niveau micro-organique ou de l'intégration sous régionale, le but recherché étant l'effectivité de la règle de droit qui procède de l'adhésion des Etats parties.

**59.** Lorsque les actions à entreprendre sont relatives, ne nécessitant pas l'uniformisation ou la substitution, l'on recherche la conformité en harmonisant toutes les actions individuelles aux règles communes. Dans la perspective d'harmonisation des actions et de mise en conformité des actes juridiques sur le plan régional, la différenciation est admise. Après avoir défini les objectifs de la politique communautaire, l'on recherche

l'adhésion des États membres, car l'uniformisation se révèle difficile à l'échelle continentale au regard de l'hétérogénéité des CER et même des États à l'intérieur de chaque CER, alors même que ces dernières constituaient à l'origine l'une des étapes conduisant au marché commun, puis à l'union totale. La concrétisation se veut dans ce cas variée au regard des types d'actes juridiques qui encadrent le processus communautaire. Les actes juridiques encadrant ces actions sont ceux qui laissent aux États le libre choix des moyens permettant d'atteindre les résultats envisagés. En effet, la directive est l'acte juridique adéquat dans la mesure où elle se présente comme un acte qui lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens<sup>88</sup>. La directive, contrairement au règlement, n'a pas de portée générale. Elle ne lie que ses destinataires, généralement les États, subsidiairement d'autres personnes morales. Toutefois, la directive adoptée à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, a une portée juridique plus large à travers les mesures législatives et réglementaires de transposition édictées par les États membres. On relèvera que la directive crée, à l'égard des États une obligation de résultat et non de moyens ; et les juridictions nationales devront contrôler que pendant la période de transposition, l'État membre n'a pas pris des mesures susceptibles de remettre en cause le résultat prescrit.

**60.** Dans le cadre des rapports de concrétisation entre les règles communes et les règles individuelles des États ou des

CER, l'objectif est d'assurer la coordination entre les règles individuelles et la dynamique communautaire. Les actions individuelles ne doivent pas compromettre les objectifs communautaires. Les règles individuelles doivent, d'une part être compatibles entre elles, et, d'autre part, compatibles avec la démarche commune en vue de favoriser leur opposabilité et partant l'effectivité de leur concrétisation.

**61.** En somme l'idée d'œuvre modélisée par le Doyen Hauriou et reprise par Etienne Picard, participe de l'effectivité de la règle ou de la norme commune, car les États sont enclins à appliquer de bonne foi la règle à laquelle ils s'identifient au regard des objectifs fixés à l'avance. L'équilibre qu'engendre l'idée d'œuvre impose qu'il y ait stabilité entre différenciation et solidarité, avec pour corollaire l'articulation entre uniformisation/substitution, conformité/harmonisation et coordination/compatibilité.

La clarification du projet politique communautaire se décline en modèle juridique d'uniformisation, de conformité et de coordination ou de compatibilité dans des actions ou secteurs d'activités bien définis. Toutes ces actions n'auraient pas un impact positif sur le processus de concrétisation si à la lettre et à l'esprit, il ne s'ajoutait pas le contrôle de la pratique qui est du ressort des juridictions.

## 2. L'efficacité de la concrétisation sous-tendue par le contrôle de

<sup>88</sup> GHEVONTIAN, Richard, *Droit Communautaire*, Dalloz, Paris, 2001, p.80.

## **l'applicabilité de la norme communautaire**

**62.** Aux termes des analyses précédentes, il apparaît que le contrôle de la concrétisation des actes normatifs par les sujets de droit est assuré aussi bien par les mécanismes juridictionnels que par les organes politiques. Les décisions des Cours de justice sont obligatoires. Il est à relever que l'efficacité et l'effectivité du droit communautaire, la matérialisation du processus de construction de l'espace communautaire sont tributaires de la concrétisation des normes, d'où la nécessité de contrôler leur application tant par les sujets de droit que par le rapport entre différentes normes.

**63. Les mécanismes juridictionnels.** Les Cours de justice communautaires sont en charge de l'activité de contrôle de l'applicabilité des normes communes, activité qui participe du « ... processus d'engendrement des règles par démultiplication progressive »<sup>89</sup>. Il est indéniable que les juges nationaux, juges de droit commun du droit communautaire, en exerçant leur fonction de juger et de faire exécuter la chose jugée, ont la responsabilité, voire l'obligation d'interpréter et d'appliquer de manière uniforme le droit communautaire. L'efficacité de l'exécution des décisions juridictionnelles afférentes et leur force de droit procèdent le plus souvent du consensus, car elles sont déterminantes dans le maintien de la confiance qu'ont les justiciables dans le système judiciaire.

**64.** Cependant, rendu au XXIème siècle, l'on en est encore à déplorer l'inapplication des décisions

juridictionnelles aussi bien par les institutions que par les Etats membres des CER et organisations régionales d'intégration. À Abuja, le 20 mai 2017, le président de la Commission de la CEDEAO, Marcel de Souza, lors de la rencontre avec la présidente de la Cour de justice de l'UEMOA, Mme Joséphine Ebah-Touré, déclarait que la CEDEAO et ses Etats membres doivent honorer leurs engagements, en exécutant toutes les décisions prises à leur encontre par la Cour de justice de cette institution juridictionnelle<sup>90</sup>. Mme Joséphine Ebah-Touré l'a entériné en alléguant que « *les cours de justice de la CEDEAO et de l'UEMOA rencontrent des difficultés dans l'application de leurs décisions au niveau des Etats membres, parce qu'elles ne disposent pas de force exécutoire* »<sup>91</sup>. Cette inadéquate concrétisation serait-elle tributaire de la déficience de légitimité inhérente aux modalités d'adoption desdites décisions, ou au défaut de légitimité attachée au Protocole créant ladite Cour de justice<sup>92</sup>, en dépit de ce que cette dernière est établie sur le fondement de l'article 11 du Traité CEDEAO. Cela est au demeurant inopportun, car la non-concrétisation des décisions juridictionnelles dans cet espace semble

<sup>90</sup> Monsieur Marcel de Souza s'interrogeait en effet qu' « A quoi serviront les décisions de la Cour de justice de la CEDEAO ou de l'UEMOA, nos institutions et nos Etats ne les honorent ou ne les appliquent pas eux-mêmes ».

<sup>91</sup> gras ajouté par nous. il semble, de l'avis du collaborateur de Mme Ebah-Touré, le juge Jérôme Traoré, que seul le Togo applique rigoureusement toutes les décisions du principal organe judiciaire de la CEDEAO

<sup>92</sup> la Cour de Justice de la CEDEAO est créée conformément aux dispositions des articles 6 et 13 du Traité révisé de cette Communauté, par un Protocole adopté 1991 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO.

<sup>89</sup>de BECHILLON, D. *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, op. cit., p. 34.

caractéristique de la situation régionale africaine en général.

**65.** La formation du droit ou de l'ordre juridique par degrés se présente ainsi comme un processus logique partant du général au particulier. En ce sens, « *pour une analyse qui s'attache à la dynamique du droit, l'édition des normes individuelles par les tribunaux représente une étape intermédiaire du processus qui, commençant avec l'établissement de la Constitution, conduit, à travers la législation et la coutume, jusqu'aux décisions juridictionnelles, et de celle-ci jusqu'à l'exécution des sanctions. Ce processus, dans lequel le droit se crée, pour ainsi dire, lui-même incessamment à nouveau, va du général à l'individuel, de l'abstrait au concret. C'est un processus d'individualisation ou concrétisation constamment croissantes* »<sup>93</sup>. L'office du juge communautaire qui se veut concurremment contentieux et consultatif veille sur le respect et la reconnaissance de ces différentes normes communautaires relevant des traités, des conventions, des statuts et du droit dérivé produit par les organes et institutions communautaires.

**66.** Sur le plan consultatif, les Etats et les organes saisissent les Cours à l'effet d'obtenir l'interprétation des textes, dans une perspective d'harmonisation du droit communautaire et sur des questions portant sur des matières relevant du domaine des traités. Le juge est en charge du contrôle de la conformité aux normes communautaires des actes juridiques ou des projets d'actes provenant des Etats, des organes ou autres institutions, conformité qui est gage de la concrétisation des normes.

**67.** Sur le plan contentieux, les Cours de justice contrôlent la concrétisation des actes normatifs par les Etats parties lorsqu'elles sont saisies d'un renvoi préjudiciel, du plein contentieux, d'un contentieux de la légalité ou d'un recours particulier.

**68.** Dans le cadre du COMESA, la Cour de justice, qui connaît toutes les affaires qui lui sont soumises<sup>94</sup>, peut être saisie par les États membres ou le Conseil pour manquement à une obligation stipulée par le Traité du Marché commun ou pour violation de l'une des dispositions de ce dernier<sup>95</sup>, voire pour conduite antinomique à l'existence du Marché commun ou à la réalisation des objectifs de ce dernier.

**69.** Au sein de la SADC, l'alinéa 2 de l'Article 31, en stipulant que "*The Committee of Ministers shall be responsible for trade matters including the following: a) supervision of the implementation of this Protocol; b) appointment of panels of trade experts to resolve disputes that may arise regarding the interpretation or application of this Protocol; c) supervision of the work of any committee or sub-committee established under this Protocol*" semble concéder les pleins pouvoirs en matière de concrétisation du Traité de la SADC au Comité des ministres qui de surcroît exercerait un contrôle politique, s'il ne jugeait pas opportun la création du Panel d'experts en matières commerciales envisagé par le *littera* b) de cette disposition.

**70.** L'article 24 du Traité UEMOA est l'une des inestimables dispositions établissant un rapport de concrétisation entre les actes juridiques du droit dérivé.

<sup>93</sup>KELSEN, Hans, *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 318.

<sup>94</sup>Voy. Article 23.1 du Traité du COMESA.

<sup>95</sup> Voy. Article 24.1 du Traité du COMESA.

En effet, il stipule que « *Le Conseil (entendu le Conseil des ministres de l'UEMOA) peut déléguer à la Commission l'adoption des règlements d'exécution des actes qu'il édicte. Ces règlements d'exécution ont la même force juridique que les actes pour l'exécution desquels ils sont pris* ». Les règlements d'exécution représentent les actes de concrétisation des normes édictées par le Conseil des ministres, garantissant leur effectivité.

**71.** Dans la perspective de concrétisation des normes CEMAC, notamment la portée des actes de la Cour de justice, l'article 5 de la Convention régissant la Cour de justice renseigne que « *les décisions rendues par la Cour de justice en application de l'article 4 ci-dessus ont autorité de la chose jugée et force exécutoire.* » Le caractère *erga omnes* des arrêts de la Cour est établi et leur force de la chose jugée absolue. La Cour de justice de la CEMAC, d'une part, connaît, à titre préjudiciel<sup>96</sup> et en dernier ressort, de l'interprétation du Traité CEMAC et des textes subséquents, du recours en légalité et en interprétation non seulement des statuts, mais également des actes des organes de la Communauté. Quant à la question de la concrétisation des décisions de la Cour, l'article 18 de la Convention indique que les décisions sur les recours préjudiciels s'imposent aux autorités administratives et juridictionnelles de chaque Etat partie au Traité CEMAC et à la Convention de Libreville. Tout manquement, violation ou inexécution de ces décisions par ces Etats ouvre la voie au recours en appréciation de légalité. Ensuite, la Cour statue en dernier ressort sur le contentieux de la légalité des

actes juridiques de la Communauté. Par ailleurs, au titre de l'article 15 de la Convention, la Chambre judiciaire de la Cour « *Statuant en matière de contrôle de la légalité des Actes juridiques de la CEMAC ou d'Actes s'y rapportant, la Chambre Judiciaire peut prononcer la non conformité des actes entachés de vice de forme, d'incompétence, de détournement de pouvoir ou de violation des règles de droit découlant de la présente Convention ou pris en application de celle-ci* ». Enfin, dans le cadre du plein contentieux, l'article 20 de la Convention indique que la Chambre connaît en dernier ressort les litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les organes et institutions de la Communauté ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. C'est ce qui ressort de l'Affaire *Ecole inter-Etats des douanes c/ Djeukam Michel*<sup>97</sup> par laquelle la CJ-CEMAC a rendu son premier arrêt préjudiciel, donnant entre autre la possibilité au juge national de solliciter l'interprétation ou l'appréciation de légalité d'un acte communautaire en cause dans une procédure nationale.

**72. Le contrôle politique.** Le Traité COMESA<sup>98</sup> confère la compétence du contrôle politique à la Conférence qui peut prendre des sanctions à l'encontre de tout Etat qui ne manifesterait pas un engagement total en vue de la concrétisation des dispositions statutaires visant l'effectivité du Marché commun envisagé. Aussi, l'alinéa 1 de l'article 171 indique-t-il en effet que « *Les États membres conviennent qu'en vue de la*

<sup>96</sup> Voy. Articles 4.1 et 17 de la Convention régissant la Cour de justice de la CEMAC du 5 juillet 1996.

<sup>97</sup> Voy l'Arrêt n° 001/cj/cemac/cj/10-11 du 25 novembre 2010, Affaire *Ecole inter-Etats des douanes c/ Djeukam Michel*

<sup>98</sup> Adopté à Kampala (République d'Ouganda), le 5 novembre 1993 en langues anglaise, française et portugaise, les trois textes faisant également foi.

*réalisation des objectifs du Marché commun, l'engagement total de chaque État membre en faveur de l'accomplissement des obligations contenues dans le Traité est requis. À cet effet, ils conviennent que la Conférence peut prendre des sanctions spécifiques afin de garantir le respect, par les États membres, des obligations définies par le présent Traité... ».* Tandis que l'alinéa 2 du même article stipule les moyens et les sanctions encourues. L'exemplarité d'un tel contrôle devrait être généralisée dans les CER.

**73. La concrétisation des normes communautaires par la complémentarité entre les juridictions.** Il est souvent à déplorer qu'en dépit de ce que la dynamique d'intégration puisse être à un niveau très satisfaisant, l'intégration juridictionnelle, elle, soit plutôt non réalisée. La recherche de cette réalisation aboutit à la nécessaire cohabitation et collaboration des juridictions nationales avec les juridictions communautaires dans un espace intégré donné, au « *dialogue des juges* »<sup>99</sup>, préalable à la complémentarité de compétences dans une perspective de concrétisation ou d'application de la norme communautaire. La situation de partage de compétence en matière d'application, et du renvoi préjudiciel qui est fait par les juridictions nationales autorise à envisager la complémentarité de compétences comme gage de la concrétisation des

normes communautaires. En effet, étant entendu que dans l'ordre interne des États, les juridictions nationales ont en charge d'appliquer la règle de droit, il leur incombe en outre d'assurer la concrétisation de la norme communautaire par son application sur le territoire de chaque État. L'on devra toujours avoir à l'esprit qu'il incombe au premier chef aux juridictions nationales la concrétisation, en d'autres termes la mise en œuvre des nouvelles règles communes.

**74.** Au titre du principe de l'applicabilité directe au bénéfice des actes communautaires, le juge national est astreint à l'application de la norme communautaire, chaque fois qu'il est saisi, en la privilégiant au droit national antérieur contraire, ou en l'écartant purement et simplement. Ce qui signifie que le juge national est la première institution de garantie du droit des individus dans l'ordre communautaire. Aussi, les normes résultant des règlements, des directives, notamment, sont-elles invoquées par les justiciables et appliquées par les juridictions nationales.

## CONCLUSION

**75.** Faut-il le rappeler, l'intégration régionale est tributaire de l'effectivité de l'application des règles du droit communautaire et du renforcement de la surveillance multilatérale, de la gestion des risques de l'intégration, en appliquant les principes de subsidiarité et de solidarité, en vue de son renforcement notamment dans les domaines de l'intégration monétaire et financière, de l'intégration commerciale et fiscale et de l'approfondissement du marché commun et des politiques sectorielles.

**76.** Le reproche fait aux organisations internationales africaines et au droit

<sup>99</sup>Le président Bruno Genevois, à qui revient la paternité de l'expression, - comme le rappelle Régis de Gouttes dans sa communication au Colloque du cinquantenaire du Conseil constitutionnel du 3 novembre 2008 - dans ses conclusions dans l'arrêt d'Assemblée du Conseil d'État du 6 décembre 1978 « Ministère de l'intérieur c/ Cohn-Bendit », déclarait, à propos des relations entre le juge communautaire et le juge national, qu'il ne devrait y avoir place « *ni pour le gouvernement des juges, ni pour la guerre des juges, mais pour le dialogue des juges* ».

africain<sup>100</sup> quant à leur inefficacité dans les domaines de politique économique ou de règlement des conflits resterait d'actualité, au détriment de l'importante entreprise de production des normes. Ce qui confirmerait l'opinion d'Herbert Simon qui montre que les acteurs décident fréquemment dans le cadre d'une « *rationalité limitée* ». En effet, poser la question de savoir si les effets de droit attachés aux actes juridiques édictés par consensus, à l'unanimité ou à la majorité sont invocables et opposables au titre de ces principes, de ces modes d'adoption ou de délibération, met en évidence le postulat de la rationalité de l'acteur africain, traduisant le fait que les actes juridiques pris sous le prisme de ces modalités, pourtant formellement consacrées, connaissent des fortunes diverses quant à leur concrétisation. Par voie de conséquence, la concrétisation des normes communautaires africaines apparaît sujette à la dialectique du volontarisme et de l'objectivation aussi bien pour ce qui est de la concrétisation des actes juridiques procédant du consensus et de l'unanimité que de la concrétisation des actes juridiques procédant des principes majoritaires. Ces modalités participent de l'élaboration des instruments juridiques de portée générale, de force juridique contraignante elle, mais de concrétisation et d'opposabilité contrastée pour les Etats membres des différentes organisations d'intégrations. Le partage du droit d'initiative, dans le cadre de l'unanimité, entre plusieurs parties entraînerait un blocage du processus décisionnel, comme on peut déjà le voir aujourd'hui dans certains domaines, d'où l'importance de

l'extension du vote à la majorité qualifiée. Dans l'espace européen, le programme du marché unique n'a été réalisé qu'après que l'acte unique européen, en 1987, a abandonné la règle de l'unanimité pour celle de la majorité qualifiée dans de nombreux domaines. De même, le traité de Maastricht, en adoptant le vote à la majorité qualifiée pour de nombreuses questions d'environnement, a donné un coup de fouet à la politique de l'Union dans ce domaine. La recherche de l'unanimité conduit souvent à l'échec. Cela vaut par exemple pour la libre circulation dans certains espaces communautaires, pour les questions fiscales ou de monnaie unique. D'où la nécessité d'un contrôle juridictionnel effectif et efficace en vue d'uniformiser les législations nationales, de veiller sur la conformité et la compatibilité ou la coordination des règles communautaires.

77. Cependant, il convient de souligner à grand trait que la nature d'une organisation ne relève pas forcément de la concrétisation ou non de ses actes par les Etats membres. Le modèle européen dit « méthode communautaire », tient la force juridique de ses actes des caractéristiques établies par les fondateurs, à savoir: le transfert de pouvoirs législatifs à l'Union, la création d'un exécutif supranational (la Commission européenne), la possibilité d'adopter des normes contraignantes, et l'attribution à la Cour de la personnalité juridique qui s'impose à tous. En revanche, les CER et autres organisations d'intégration africaines restent lacérées en raison de la réticence des États membres à abandonner une partie de leur souveraineté aux institutions établies qui se veulent supranationales. D'une part, ceci relève de la rivalité stratégique qui alimente les rapports entre les Etats membres d'une

<sup>100</sup> GONIDEC, P.F., *Les Organisations Internationales Africaines*, L'Harmattan, Paris, 1987.

même organisation, entendu que la logique d'intérêt supplante l'approche de partenariat dans la mesure où certains États de l'UA par exemple aspirent à renforcer leur leadership sur le reste du continent, engendrant parfois des crises politiques très complexes. des exemples diserts et très pertinents viennent des cas de l'Algérie, de l'Afrique du Sud, et aussi du Maroc qui a retiré son adhésion à l'OUA en 1984. D'autre part, cette situation est inhérente au grand déséquilibre économique entre les Etats membres. En fait, certains pays sont très endettés, d'autres souffrent de déstabilisation sécuritaire qui ne favorise nullement leur évolution, voire leur intégration.

**78.** L'articulation des ordres juridiques communautaires et nationaux africain met en évidence des modes de relation particuliers qui devraient aller de la substitution à la coexistence en passant par l'harmonisation et la coordination. La substitution infère l'hypothèse selon laquelle les compétences étant mises en commun, le droit correspondant ne peut qu'émaner des autorités communautaires à l'exclusion de toute intervention nationale. Dans ce cas de figure, le droit communautaire réalise une véritable intégration juridique et se présente formellement et matériellement comme un droit uniforme. Les systèmes de droits nationaux sont ainsi dans l'obligation de l'assimiler. Le droit national devrait pourtant « *...se modifier et évoluer en fonction d'exigences définies et imposées par le droit communautaire de sorte que les différents systèmes nationaux présentent entre eux un certain degré d'homogénéité et de cohérence découlant de finalités désormais communes* »<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> Voir BOULOUIS Jean, Droit institutionnel des

**79.** Les CER et les organisations intergouvernementales africaines qui oeuvrent pour l'intégration devraient se muer en véritables organisations supranationales d'intégration, ceci à un double titre :

« *parce que, pouvant être le résultat de décisions prises non à l'unanimité, mais à une majorité même qualifiée, il [le droit communautaire] revêt un caractère supranational ; parce que, ayant vocation à être immédiatement et directement applicable dans l'ordre juridique de chaque Etat membre, il revêt alors un caractère trans-national* »<sup>102</sup>.

Ainsi la notion de supranationalité repose sur trois critères fondamentaux : le critère du mode décisionnel : la majorité ; le critère du mode de relations entre ordres juridiques : applicabilité immédiate et effet direct ; le critère du rang du droit communautaire : la primauté. L'UEMOA, la CEMAC et la CEDEAO<sup>103</sup> ont formellement consacré ces critères. Dans cette perspective, les traités d'intégration des années 1990 et les récentes évolutions de la CEDEAO<sup>104</sup> transcendent la technique classique d'une simple coordination entre souverainetés en instituant des organes communautaires dotés de pouvoirs d'intervention directe dans l'ordre interne de leurs Etats membres, en consolidant ou en octroyant directement des droits aux citoyens.

communautés européenne, Paris, Monchrestien, 2000, p.242.

<sup>102</sup> TERRE François, Introduction générale au droit, Dalloz, 5e éd., 2000, n° 189.

<sup>103</sup> Du fait des prescriptions de l'article 9 §.8 Qui affirme « Sauf dispositions contraires dans le présent protocole additionnel ou dans tout autre, les actes de la Communauté sont adoptés à l'unanimité, par consensus ou à la majorité des deux tiers. »

<sup>104</sup> voir Protocoles A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du traité révisé de la CEDEAO et A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 portant amendement du Protocole A/P/17/91 relatif à la Cour de Justice.

80. Faut-il penser qu'en Afrique l'aphorisme de Saint-Just selon lequel « *tous les arts ont produit leurs merveilles; l'art de gouverner n'a presque produit que des monstres* »<sup>105</sup> est avéré, tout au moins dans certaines organisations communautaires, du moment où la maxime de Louis Henkin selon laquelle « *il est probablement vrai que presque toutes les nations observent presque toutes les propriétés du droit internationale et presque toutes leurs obligations presque tout le temps* »<sup>106</sup> semble inopérante, voire chimérique ?

---

<sup>105</sup> de Saint-Just, Louis Antoine Léon, *Discours sur la Constitution de la France*, 24 avril 1793.

<sup>106</sup> Henkin, Louis, « How Nations Behave. Law and Foreign Policy », *Revue internationale de droit comparé*, 1968, Vol. 20, numéro 4, pp. 795-796.