

LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE LA CEMAC ET SES ETATS MEMBRES

Dr ALLAMAYE GOLBEY Levi

Enseignant-Chercheur

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de N'Djamena

Enseignant Associé à l'Université Privée La Francophonie de N'Djamena.

Introduction

« *L'intégration régionale est à la fois un processus et une situation ; elle rend compte d'une historicité partagée et d'une volonté commune de paix et de progrès* ». ¹

Certains auteurs n'ont pas hésité de qualifier le processus d'intégration d'un nouveau ² départ et d'autres ont plutôt vu la recherche d'une dynamique d'intégration économique. ³ Pour BOUTAYEB, « *l'engagement ininterrompu des réformes est l'une des caractéristiques principales du droit de l'intégration et de ses institutions* ». ⁴ Pour ce faire, le système communautaire opère une répartition des légitimités entre les différentes institutions ainsi appelées à préserver un intérêt déterminé au travers des fonctions qu'elles

exercer. ⁵ La révision ⁶ du Traité communautaire du 25 juin 2008, bien que introduisant des réformes importantes, mais n'ayant pas substantiellement modifié les missions de la Communauté qui se déclinent en termes des compétences, en est un exemple éloquent.

La répartition est appréhendée comme le résultat de l'action de répartir c'est-à-dire une opération consistant à diviser un ensemble en plusieurs parties et à distribuer celle-ci entre plusieurs intéressés de manière à en diviser la charge ou le profit. ⁷ La définition donnée par un classique, notamment le dictionnaire Le PETIT LAROUSSE, ne s'écarte pas non plus de la définition juridique précédente. Selon ce classique, la répartition est une action de répartir, de distribuer, de partager ou de

¹ MVOMO ELA (W.), « Histoire et Géopolitique de l'intégration en Afrique Centrale, Zone CEMAC : l'impératif d'une refondation », in cahiers juridiques et politiques de l'Université de N'Gaoundéré, 2010, p. 307.

² AVOM (D.), « Le traité de la CEMAC : nouveau départ pour le processus d'intégration en Afrique Centrale », in RJPIC, 2^{ème} semestre, 1998, p. 178.

³ MOUANGUE KOBILA (J.) et DONFACK SOKENG (L.), « La CEMAC : à la recherche d'une dynamique d'intégration économique en Afrique

Centrale », in *Annuaire Africain de Droit International*, Vol. 6, 1998, p. 278.

⁴ BOUTAYEB (Ch.), *Droit et Institutions de l'Union européenne. La dynamique des pouvoirs*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2012, p. 30.

⁵ BOUTAYEB (Ch.), *Droit et institutions de l'Union européenne*, Op. Cit., p. 41.

⁶ Traité révisé du 25 juin 2008 de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

⁷ CORNU (C.), *Vocabulaire juridique*, Op. Cit., p. 804.

classer des choses. Elle est aussi la manière dont sont distribuées, réparties des choses.⁸

Quant au mot « compétence », il signifie une aptitude à agir dans un certain domaine.⁹ Selon le glossaire de l'intégration, la « *compétence est une aptitude légale d'une personne morale, d'une institution ou d'un organe d'une institution à poser des actes juridiques généralement dans des domaines déterminés* ». ¹⁰ Le dictionnaire du droit international public appréhende la notion comme un « *ensemble des pouvoirs reconnus ou conférés par le droit international à un sujet de droit ou à une institution ou un organe, les rendant aptes à remplir des fonctions déterminées et à accomplir les actes juridiques qui en découlent* ». ¹¹ L'articulation entre le droit communautaire et le droit constitutionnel des Etats membres ne laisse pas indifférent la compréhension de la notion de compétence en droit constitutionnel. Ainsi, le dictionnaire du droit constitutionnel précise pour sa part que « *la notion de compétence est fondamentale en droit public. Elle exprime cette idée que le pouvoir n'est pas la propriété de ceux qui l'exercent et permet d'imposer une limite à*

chaque détenteur du pouvoir en définissant les actes qu'il est habilité à prendre ». ¹²

La Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) est mise en place par le Traité du 16 mars 1994. En vertu du Traité constitutif et les conventions subséquentes, la CEMAC est une communauté de droit en ce qu'elle implique d'une part la coexistence dans chaque Etat membre de l'ordre juridique national préexistant et d'un ordre juridique communautaire ; et d'autre part, il implique l'existence d'un système de contrôle juridictionnel spécifique chapoté par la Cour de Justice de la CEMAC. Ainsi l'intégration juridique préconisée par la CEMAC bénéficie d'une garantie juridictionnelle communautaire quand bien même que le juge national demeure incontestablement le juge du droit commun dans l'application du droit communautaire. L'intégration juridique compris notamment comme « *un processus juridique, politique et social par lesquels divers secteurs nationaux, diverses entités internationales ou divers Etats fondent leur loyauté, leur espoir et leurs activités sur des institutions régionales, disposant des prérogatives spécifiques, d'objectifs prédéfinis et d'un*

⁸ Dictionnaire *Le petit Larousse*, Paris, Edition Universitaire de la Semeuse, 2010, p. 877.

⁹ CORNU (C.), *Vocabulaire juridique*, Op. Cit. p. 189.

¹⁰ YOUNG (R.), BATCHASSI (Y.) et ABDOULAYE (S.), *Glossaire de l'intégration*, Ouagadougou, 2^{ème} édition, CEEI, p. 46.

¹¹ SALMON (J.) (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, p. 210.

¹² DE VILLIERS (M.) et LE DIVELLEC (A.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 7^{ème} édition, 2009, p. 59.

*« système institutionnel et juridique pour garantir la réussite de l'œuvre communautaire ».*¹³ Le paradoxe est qu'au lendemain de leur accession à l'indépendance, les pays d'Afrique francophone étaient dotés d'un système de droit étroitement dérivé de celui de l'ex-puissance coloniale. Pendant longtemps, malgré la création de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC), les Etats membres ont fait évoluer séparément leur législation conformément à leur souveraineté nationale. Ainsi, Hervis pouvait soutenir que « *la volonté d'unifier le droit en Afrique était matérialisée par des tentatives sous-régional ayant peu abouti* ». ¹⁴

Selon le glossaire de l'intégration, Etat membre est une « *qualité d'un Etat qui est partie au traité constitutif d'une OIG.* ». A ce titre, l'Etat peut avoir le statut de membre à part entière ou de participant. Il est membre à part entière c'est lorsqu'il est membre originaire c'est-à-dire l'Etat qui a initialement pris part à la négociation du Traité constitutif, et qui, l'a signé et ratifié, ou membre admis c'est-à-dire un Etat qui a rejoint l'organisation après sa création par l'entremise d'un acte d'adhésion. Il est un Etat participant, s'il appartient aux sous-

catégories de membre associé, de membre partiel ou d'observateur. Il faut en préciser qu'un Etat membre associé est un Etat participant à toutes les activités d'une Organisation Intergouvernementale (OIG) avec quasiment les mêmes droits que les membres à part entière exception faite du droit de vote.¹⁵ Etat membre s'entend donc, soit comme un Etat partie au Traité du 16 mars 1994 instituant la CEMAC et révisé le 25 juin 2008, pour avoir signé et ratifié le Traité, soit pour avoir adhéré plus tard.

La répartition des compétences entre la CEMAC et ses Etats membres, s'entend donc comme une opération consistant à diviser l'aptitude à agir dans un domaine communautaire entre la Communauté et ses Etats membres. Le schéma classique de répartition des compétences ne semble pas être affecté ni dans son principe ni dans ses modalités par le Traité de la CEMAC dont les dispositions sont d'ailleurs à cet égard quasi identique sur plusieurs points au Traité de l'UDEAC. Même si le Traité de la CEMAC introduit de nouvelles dispositions sur les compétences de la Communauté, les relations entre celle-ci et les Etats membres ont toujours été régies par un principe d'attribution, principe fondateur de répartition des compétences entre la

¹³ MIKPONHOUÉ (H.), *L'ordre juridique communautaire « OHADA » et les enjeux d'intégration du droit des affaires*, Op. Cit. p. 16.

¹⁴ MIKPONHOUÉ (H.), Op. Cit., p. 10.

¹⁵ YOUGBARE (R.), BATCHASSI (Y.) et ABDOULAYE (S.), *Glossaire de l'Intégration*, Ouagadougou, CEEI, 2^{ème} édition, p. 73.

Communauté et les Etats membres. Yves D. YEHOUESSI est fondé à écrire que le processus d'intégration est « *un long cheminement, qui nécessite une volonté politique forte de la part des dirigeants, une constante vigilance et une promptitude à engager des réformes hardies de nature à atteindre les objectifs fixés, une capacité des organes et institutions à accomplir les missions à eux confiées avec rigueur et compétence* ». ¹⁶ En effet, le Traité et les conventions subséquentes ont mis en place un système de répartition des compétences entre les différentes institutions de la CEMAC qui attribue à chacune sa propre mission dans la structure institutionnelle de la communauté, et dans la réalisation des tâches confiées à celles-ci. La jurisprudence européenne est quelque peu péremptoire sur la répartition des compétences institutionnelles. Selon elle, le principe de l'équilibre institutionnel signifie que les traités constitutifs ont attribué à chacun des institutions communautaires une sphère particulière de compétence dans la mesure où « *chaque institutions agit dans les*

limites des attributions qui lui sont conférées par le traité ». ¹⁷ Cela veut dire que chaque institution dotée des pouvoirs qui lui sont propres est tenue de respecter les attributions des autres institutions. Cependant, il ne s'agit pas dans cet article d'épiloguer sur la répartition des compétences institutionnelles c'est-à-dire la répartition des compétences entre les institutions de la CEMAC. Il s'agira donc d'examiner essentiellement la répartition des compétences entre la CEMAC et ses Etats membres.

L'intégration communautaire de la CEMAC est un long processus qui a démarré avant même les indépendances de ses Etats membres. Les prémices de cette intégration remontent à la création de l'Afrique Equatoriale Française (AEF) ¹⁸ par les colonisateurs le 15 janvier 1910 quand bien même certains auteurs soutiennent que dans l'AEF, la France a organisé ses possessions territoriales en Afrique à la manière d'une fédération d'Etats. ¹⁹ La mutation de l'AEF ²⁰ en Union

¹⁶ YEHOUESSI (Y.), Allocution d'ouverture du séminaire sur « l'ordre juridique communautaire de l'UEMOA », Ouagadougou, du 1^{er} au 5 novembre 2004, in *Sensibilisation au droit communautaire de l'UEMOA*, Actes du séminaire régional sur l'ordre juridique communautaire de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, p. 10.

¹⁷ CJCE, 22 mai 1990, Parlement européen c/Conseil des communautés européennes « post Tchernobyl », aff., Rec. I-2041, in Jean-Claude Masclet, *Les grands arrêts de droit communautaire*, Paris, PUF, Que sais-je, C-70/88., 2007, p. 77.

¹⁸ Elle était constituée des colonies du Gabon, du Moyen Congo, de l'Oubangui Chari et des Territoires du Tchad. Cependant, la structuration de l'AEF commence en réalité en 1873 avec la réunion du Congo et du Gabon pour aboutir en 1902 à la création du Congo français. L'AEF était dotée de la personnalité juridique.

¹⁹ DENIS (M. E.), *Histoire militaire de l'AEF*, Paris, 1931, p. 57.

²⁰ En 1950 l'Afrique Equatoriale Française (AEF) devient Union Douanière Equatoriale (UDE).

Douanière Equatoriale (UDE)²¹ permettra au Cameroun d'adhérer en 1961²² après l'indépendance de sa partie francophone²³ et la nouvelle entité deviendra UDE-Cameroun. Au lendemain de leurs indépendances, les cinq États membres²⁴ mettent en place une nouvelle entité dénommée Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC)²⁵ en 1964 à laquelle, la Guinée Equatoriale adhèrera en 1984. Mais, commencée en Europe, l'idée communautaire s'exporte d'abord en Amérique latine en 1960²⁶ avant de pénétrer l'Afrique où elle a fait l'objet d'un réel engouement. L'explication est simple. L'intégration dès les indépendances, des règles constitutionnelles²⁷ qui autorisent l'engagement des États dans un projet d'intégration régionale de type communautaire est certainement une raison

pour laquelle la mise en œuvre des projets communautaires ne va pas susciter les remous qu'on a pu observer dans certains États européens dont la France.

La nouvelle entité communautaire qui est l'UDEAC avait pour but la création d'un marché commun de l'Afrique Centrale par l'harmonisation des politiques d'industrialisation, la répartition équitable des projets communautaires et la coordination des programmes de développement des différents secteurs de production.²⁸ Il est clair que « *le marché commun, s'il est celui du « laisser passer » n'est pas celui du « laisser faire »* ». ²⁹ L'intervention de la Cour de justice de la CEMAC, bien que tardive en matière de contrôle des pratiques anticoncurrentielles,³⁰ est l'aboutissement de la preuve éloquent de la volonté communautaire de cet encadrement. Malgré

²¹ La Convention de Brazzaville du 7 décembre 1959 définissait les modalités d'organisation et de fonctionnement et lui assignait la mission de régler les relations douanières et fiscales entre les quatre Républiques Autonomes membres et de contribuer à la réduction des inégalités à travers un Fonds de solidarité.

²² Le Cameroun adhère à l'UDE à la suite de la signature à Bangui de deux textes : la Convention du 23 juin 1961 et l'acte du 27 juin 1962.

²³ Il faut rappeler que la partie francophone du Cameroun a eu son indépendance le 1^{er} janvier 1960 alors que sa partie anglophone ne sera indépendante que le 1^{er} octobre 1961.

²⁴ Il s'agissait notamment de la République Fédérale du Cameroun, de la République Centrafricaine, de la République du Congo, de la République gabonaise et de la République du Tchad.

²⁵ L'UDEAC est créée par la Convention du 8 décembre 1964 à Brazzaville. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} février 1966.

²⁶ Instauration d'un Marché Commun de l'Amérique Centrale (MCAC) en 1960 (Lire CARRAUD (M.), « Nature et portée de l'accord d'intégration sous-régional andine », in *Problèmes d'Amérique latine*, Tome XVI, La Documentation française, octobre 1977).

²⁷ 5^{ème} alinéa du préambule et le titre IX de la Constitution tchadienne du 28 novembre 1960.

²⁸ Alinéa 5 et 7 du Préambule du Traité de l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale du 8 décembre 1964.

²⁹ TEITGEN (P.-H.) cité par HAMONIAUX (T.), *L'intérêt général et le juge communautaire*, Paris, LGDJ, 1^{ère} éd., 2001, p.78.

³⁰ KALIEU ELONGO (Y.R.), « La Cour de Justice de la CEMAC et le Contrôle des pratiques anticoncurrentielles », in *Actes du séminaire sous-régional sur la sensibilisation au droit communautaire et à l'intégration dans la zone CEMAC*, Ed. GIRAF, AIF., Libreville-Gabon, 2005, p.19.

ce noble objectif « *l'absence de la coordination des politiques budgétaires nationales et de leur mise en cohérence avec la politique monétaire commune n'a pas permis de limiter l'impact sur la monnaie commune de la crise économique des années quatre-vingt et des déséquilibres budgétaires importants* ». ³¹ Ainsi pour donner une nouvelle impulsion au processus d'intégration en Afrique centrale par une harmonisation accrue des politiques et des législations nationales, ³² les six États membres mettent en place une nouvelle structure communautaire par le Traité du 16 mars 1994. C'est une période qui peut être qualifiée de l'ère de « réveil communautaire », car c'est aussi en 1994 que l'espace Ouest africain va connaître une mutation en Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). ³³ Désormais, la Communauté a pour mission essentielle de promouvoir un développement harmonieux des États membres dans le cadre de l'institution de deux Unions. Dans chacun de ces deux domaines, les États membres entendent passer d'une situation de coopération qui

prévalait avec l'UDEAC à une situation d'union susceptible de parachever le processus d'intégration économique et monétaire. ³⁴

Disposant d'une personnalité juridique, ³⁵ la Communauté est dotée de la capacité d'agir de son propre chef. A ce propos, elle doit être habilitée par les textes communautaires c'est-à-dire disposé des compétences propres. La répartition des compétences entre la CEMAC et ses États membres devient donc un enjeu majeur pour un fonctionnement harmonieux du système communautaire. Les thèses qui s'affrontent sur la répartition des compétences entre la Communauté et ses États membres sont fondées sur la validité de la thèse du transfert de compétence ou de la délégation de compétences étatiques aux institutions communautaires. ³⁶

ARTAUD-VIGNOLLET pouvait soutenir qu'il « *découle de l'ordre juridique communautaire, un système institutionnel particulier inconnu des modèles constitutionnels classiques. En effet, les délégations de souveraineté consenties par*

³¹ Ce sont les propos de MAMALEPOT gouverneur de la BEAC, rapportés par Pierre KAMTOH (P.), *Introduction au Système Institutionnel de la CEMAC*, Afrédit, Africaine d'édition, 2014, p. 19.

³² Alinéa 3 du Préambule du Traité du 16 mars 1994 instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

³³ L'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) créée par le Traité du 14 novembre 1973 va connaître une mutation pour devenir Union Economique et

Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) par le Traité du 10 janvier 1994 à Dakar.

³⁴ Article 1^{er} du Traité du 16 mars 1994 instituant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

³⁵ Article 3 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

³⁶ DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF DROIT, 3^e édition, 2001, p. 132.

les Etats membres à la Communauté (...), sont mises en œuvre par des institutions indépendantes et autonomes ». ³⁷ Alors que la délégation est une simple opération par laquelle le titulaire d'une fonction en transfère l'exercice à une autre personne. Cette délégation, dans ce contexte précis, ne pouvant pas être une délégation de signature parce que celle-ci, investissant personnellement un délégataire et n'entraînant pas le dessaisissement du délégant, ne peut être qu'une délégation des pouvoirs. Même pour cette hypothèse, la délégation des pouvoirs n'est qu'un transfert à une autorité délégataire désignée par sa fonction d'une compétence que le délégant ne pourra plus exercer tant que la délégation n'aura pas été rapportée. ³⁸ Cela veut dire que la possibilité que la délégation soit rapportée à tout moment, c'est-à-dire la possibilité que le délégant reprennent ses compétences, existe. Or, dans le cadre d'une intégration communautaire, les Etats membres ne peuvent pas revenir sur les compétences transférées à la Communauté sans remettre en cause l'ordre communautaire ou le fonctionnement de la communauté. Ainsi, la thèse qui est retenue ici est celle du transfert des compétences en

ce que le Traité crée un ordre juridique et un système institutionnel supranational qui implique que les Etats membres consentent à un transfert d'une partie de leur souveraineté au profit d'organes et institutions de la CEMAC. En ce sens, le préambule de la convention de l'UEAC stipule clairement que « *l'intégration des Etats membres en une Communauté Economique et Monétaire exige la mise en commun partielle et progressive de leur souveraineté nationale au profit de la Communauté, dans le cadre d'une volonté politique collective* ». ³⁹ La Cour de Justice de la CEMAC, dans son avis du 12 novembre 2009, a admis que les Etats membres ont consenti au transfert de souveraineté à la Communauté. ⁴⁰

L'intégration régionale et sous régionale est devenue un phénomène incontournable eu égard au monde contemporain dominé par la mondialisation ou la globalisation de l'économie. La mondialisation, comme la globalisation, est comprise comme le processus d'intégration des marchés et de rapprochement des hommes, qui résulte de la libéralisation des échanges économiques, de développement des moyens de transports

³⁷ ARTAUD-VIGNOLLET (S.), Le principe de l'équilibre institutionnel dans l'Union européenne, Thèse de doctorat en droit, Université des Sciences Sociales Toulouse 1, Soutenu le 28 octobre 2003, p. 29.

³⁸ CORNU (C.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 8^{ème} édition, 2009, p. 280.

³⁹ 5^{ème} alinéa de la Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

⁴⁰ Cour de Justice de la CEAMC, 12/11/2009, avis n° 001/2009, demande d'avis du 14 octobre 2009 du Secrétaire Général de la COBAC sur l'étendue ou la portée du pouvoir disciplinaire de la COBAC.

des personnes et des biens à l'échelle planétaire.⁴¹ Dans ce contexte, il est évident que la CEMAC est née « *dans un environnement international marqué à la fois par l'accélération de la globalisation néolibérale et la décote stratégique de l'Afrique* ». ⁴² En revanche, l'entrée dans la mondialisation nécessite la prise d'un certain nombre des précautions. La Cour de Justice de la CEMAC pouvait prévenir que « *l'intégration des Etats de la zone franc dans l'économie mondialisée ne saurait s'accommoder de la recrudescence de la délinquance financière observée dans la sous-région* ». ⁴³

En 2005, c'est le début de la réforme institutionnelle de la CEMAC. C'est ainsi que le rapport du Comité de pilotage de réforme du 22 février 2007 est adoptée par la Conférence des Chefs d'Etat le 25 avril 2007. Ainsi, avec la révision de 2008, la communauté ne poursuit plus exclusivement la finalité économique. Elle entend désormais, veiller au maintien et à la consolidation de la paix au sein des Etats membres en ce que, absent dans les

objectifs de la CEMAC dans le Traité de 1994, la paix devient un enjeu majeur avec le Traité révisé de 2008. A cet effet l'article 2 dispose que « *la mission essentielle de la Communauté est de promouvoir la paix et le développement harmonieux des Etats membres, ...* ». MVOMO ELA Wilson pouvait écrire à ce propos que « *la paix et le relèvement du niveau de vie des peuples de la sous-région constituent l'objet 1^{er} de l'intégration* ». ⁴⁴

Au-delà de la phase de l'élaboration du Traité constitutif où la question de la répartition des compétences se pose avec acuité, la révision est le lieu où cette interrogation refait surface. Pour ce dernier cas, Vlad CONSTANTINECO se demande « *si l'établissement des compétences se réduirait à la déclaration des compétences existantes, à droit constant, ou s'il fallait l'entendre comme une démarche plus ambitieuse : celle d'une reconfiguration des compétences communautaires, en remodelant leur consistance actuelle* ». ⁴⁵ Pour Yves GAUTIER, la question de la répartition des compétences entre la

⁴¹ MIKPONHOUE (H.), L'ordre juridique communautaire « OHADA » et les enjeux d'intégration du droit des affaires, thèse de doctorat en droit, Université de Perpignan via Domitia, Soutenue le 1^{er} avril 2016, p. 14.

⁴² MVOMO ELA (W.), Op. Cit. , p. 307

⁴³ Cour de Justice de la CEMAC, 09 avril 2003, Avis n° 003/2003, demande d'avis du 31 octobre 2002 par le Gouverneur de la BEAC.

⁴⁴ MVOMO ELA (W.), « Histoire et Géopolitique de l'intégration en Afrique Centrale, Zone CEMAC : l'impératif d'une refondation », Op. Cit. p. 303.

⁴⁵ CONSTANTINESCO (V.), « Brève note sur répartition des compétences comme clé de la future constitution européenne ? », in *50 ans de droit communautaire*, Mélanges en hommage à GUY ISAAC, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Tome 1, 2004, p. 159.

Communauté et ses États membres est récurrente, sans cesse revisitée et pourtant, ne cesse de retenir l'attention.⁴⁶ Cette controverse autour de la question de la répartition des compétences montre à juste titre l'intérêt théorique du sujet traité. Du point de vue pratique, il appartient à ceux qui sont appelés à agir tant au nom de la Communauté qu'au nom des États membres, d'agir dans la limite des compétences des personnes morales qu'ils représentent. Il est donc évident que la répartition des compétences entre la CEMAC et ses États membres est un enjeu majeur de la réussite de l'intégration.

De ce qui précède, quelle est la mesure de compétence entre la Communauté et ses États membres pour l'atteinte des objectifs communautaires ? Souvent jaloux de leur souveraineté, les États consentent malgré eux au transfert des compétences qui relèvent de leur domaine souverain. Comme la Convention de l'UEAC stipule, les États ne consentent que d'une mise en commun partielle, mais surtout progressive de leur souveraineté nationale au profit de la CEMAC.⁴⁷ Dans certaine mesure, même les compétences transférées à la CEMAC peuvent être

exercées par les États membres lorsque la circonstance le justifie notamment les troubles à l'ordre public, la guerre ou la tension internationale constituant une menace de guerre.⁴⁸ En toute évidence, la répartition des compétences entre la CEMAC et ses États membres est faite de façon inégalitaire.

L'exploitation des instruments normatifs notamment le Traité constitutif et ses conventions subséquentes ont permis de cerner la problématique telle qu'elle a été posée. L'analyse des actes du droit dérivé n'a pas fait défaut. Il est évident que la jurisprudence communautaire, aussi bien celle de la CEMAC que celle des autres espaces communautaires a permis de comprendre la position du juge communautaire sur la question de la répartition de la compétence entre la Communauté et ses États membres. La doctrine communautaire se positionne enfin comme le troisième pilier de la recherche.

Ce qui entrevoit des compétences communautaires de la CEMAC minorées (I) et des compétences nationales des États membres quasi-illimités (II).

⁴⁶ GAUTIER (Y), « La compétence communautaire exclusive », in *50 ans de droit communautaire*, Mélanges en hommage à GUY ISAAC, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, Tome 1, 2004, p. 165.

⁴⁷ 5^{ème} alinéa de la Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

⁴⁸ Article 5 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

I- Des compétences communautaires minorées

La communauté dispose des compétences minimales qui sont issues de la répartition horizontale (A) dont leur exercice requiert un certain nombre de principe (B).

A- Compétences communautaires issues de la répartition horizontale

Ces compétences sont à caractères explicites (2) c'est-à-dire celles qui sont attribuées à la CEMAC par le Traité et ses conventions subséquentes ou implicites (2), notamment celles qui sont jugées nécessaires à la poursuite de l'objet de la Communauté.

1- A caractères explicites

La première disposition, bien que préambulaire, relative à la répartition des compétences que rencontre le lecteur du Traité, établit le principe selon lequel, les compétences conférées à la CEMAC sont des compétences d'attribution, c'est-à-dire n'existent que si elles procèdent explicitement du Traité constitutif et ses

conventions subséquentes. Ainsi, le préambule du Traité constitutif indique que les Etats membres sont désireux d'établir à cet effet une organisation commune dotée de compétences et d'organes propres agissant dans la limite des pouvoirs qui leurs sont conférées par le Traité.⁴⁹ Ainsi dire, les Etats membres ont conféré à la CEMAC des compétences propres c'est-à-dire qui lui appartiennent spécialement. Ces compétences permettent donc de la qualifier et de la distinguer de façon spécifique de ses Etats membres. Ses géniteurs c'est-à-dire les Etats membres l'ont pourvu également des organes qui lui appartiennent spécialement. L'existence de ces organes se traduit en termes de pouvoirs notamment en termes d'un ensemble des compétences juridiques et des capacités matérielles dans la limite du Traité constitutif. Au sens de l'article 10 du Traité révisé du 25 juin 2008, les organes de la CEMAC sont au nombre actuellement de huit (8).⁵⁰ Ces organes traduisent soit la légitimité intergouvernementale c'est-à-dire la consécration des organes interétatiques, soit la légitimité intégrative notamment la consécration des organes d'intégration gage d'indépendance de la communauté par rapport aux intérêts nationaux. Cela établit

⁴⁹ 9^{ème} alinéa du préambule du Traité révisé de la CEMAC du 25 juin 2008.

⁵⁰ Il s'agit notamment de la Conférence des Chefs d'Etat, du Conseil des Ministres, du Comité Ministériel, de la Commission de la CEMAC, de la

Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC), de la Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale (BDEAC) et de la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC).

le principe de « spécialité » au profit de la Communauté, lequel principe se traduit par le fait que le Traité constitutif attribue des compétences à la CEMAC. En principe, toute compétence non attribuée à la Communauté dans le Traité et les conventions appartient aux Etats membres. La CEMAC ne peut donc agir que sur le fondement des compétences attribuées.

Les compétences de la CEMAC sont réparties entre ses organes, ses institutions⁵¹ et les institutions spécialisées de ces dernières. La création des deux Unions, notamment Union Economique et Union Monétaire, a pour vocation de permettre aux Etats membres de passer d'une situation existante de coopération à la situation d'union susceptible de parachever le processus d'intégration économique et monétaire.⁵² Le Traité stipule clairement que les institutions spécialisées des deux Unions concourent à la réalisation des objectifs de la CEMAC.⁵³ Au sens de l'article 11 du Traité du 25 juin 2008, les institutions, les organes et les institutions spécialisés agissent non seulement dans la limite des attributions prévues par les textes communautaires, mais aussi, selon les

modalités qui en sont préconisées. Pour l'Union Economique, la Convention stipule qu'elle agit dans la limite des objectifs que le traité de la CEMAC et la Convention lui assignent. Comme la communauté elle-même, l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres.⁵⁴ Pour l'UMAC, la Convention stipule que « *l'Union Monétaire agit dans les limites des objectifs que le Traité de la CEMAC et la présente Convention lui assignent. Elle respecte l'identité nationale de ses Etats membres* ». L'Union Monétaire participe à l'exercice de la surveillance par la coordination des politiques économiques et la mise en cohérence des politiques budgétaire nationales avec la politique monétaire commune. Elle s'assure en outre de la stabilité financière dans la CEMAC.⁵⁵

Le Traité constitutif ne contient, ni clause générale, ni liste systématique opérant répartition des compétences entre la CEMAC et ses Etats membres. De même, le Traité et ses conventions n'entérinent pas l'existence d'une réserve générale de compétence, qui exclurait a priori, toute intervention communautaire dans un domaine matériel déterminé. Cela peut se

⁵¹ La CEMAC dispose de cinq (5) institutions à savoir : L'Union Economique de l'Afrique Centrale, l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale, Le Parlement Communautaire, La Cour de Justice et la Cour des Comptes.

⁵² Article 1 du Traité du 16 mars 1996 de la CEMAC repris par l'article 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

⁵³ Article 10, alinéa 3 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

⁵⁴ Article 8, alinéa 1 de la Convention du 25 juin 2008 régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC).

⁵⁵ Article 4 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UMAC.

justifier aisément lorsqu'on sait que le Traité assigne à la CEMAC, la mission essentielle de promouvoir la paix et le développement harmonieux des Etats membres dans le cadre de l'institution de deux Unions.⁵⁶ D'abord, promouvoir la paix consiste en principe pour la CEMAC de maintenir une situation communautaire sans guerre. La recherche de la paix implique, en plus, l'interdiction du recours à la force dans les relations entre les Etats membres de la CEMAC d'une part, et ceux-ci dans leurs relations avec les autres Etats d'autre part, l'équilibre économique, le respect des droits de l'homme, pour ne citer ces cas. Ensuite, promouvoir le développement harmonieux c'est mettre en place un processus de transformation des structures des Etats membres proportionné à leur croissance. Dans ce sens, aux termes de l'article 2 de la Convention du 25 juin 2008, l'Union Economique entend réaliser quatre objectifs. D'abord, elle renforce la compétitivité des activités économiques et financières en harmonisant les règles qui contribuent à l'amélioration de l'environnement des affaires et qui régissent leur fonctionnement. Puis, elle

assure la convergence vers des performances soutenables par la coordination des politiques économiques et la mise en cohérence des politiques budgétaires nationales avec la politique monétaire commune. Ensuite, elle crée un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Enfin, elle institue une coordination des politiques sectorielles nationales, met en œuvre des actions communes et adopte des politiques communes dans plusieurs domaines.⁵⁷

Cependant, la lecture détaillée des dispositions matérielles du Traité, des conventions et des actes communautaires d'application permet d'identifier, secteur par secteur, les modalités de partage des compétences entre la CEMAC et les Etats membres. Ces dispositions, il faut le dire, ne procèdent pas à une qualification univoque du type d'attributions en termes de compétences exclusives, concurrentes, partagées, subsidiaires..., mais se contentent de fixer des objectifs et de définir les pouvoirs permettant de les atteindre. Comme l'article 2 du Traité du 25 juin 2008

⁵⁶ Aux termes de l'article 10 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC, Il s'agit de l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC) et de l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC).

⁵⁷ Il s'agit notamment des domaines suivants : l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'industrie, le commerce, le tourisme, les transports, l'aménagement du territoire communautaire et les grands projets d'infrastructures, les

télécommunications, les technologies de l'information et de la communication, le dialogue social, les questions de genre, la bonne gouvernance et les droits de l'homme, l'énergie, l'environnement et les ressources naturelles, la recherche, l'enseignement et la formation professionnelle (article 2, alinéa d (5°) de la Convention du 25 juin 2008 régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale UEAC).

pouvait, comme nous l'avons déjà écrit, disposer que la CEMAC a la mission essentielle de promouvoir la paix et le développement harmonieux des Etats membres. Ce qui aboutit à consacrer dans certaines mesures un véritable enchevêtrement des compétences communautaires et nationales. En revanche, comme dans tout système, la répartition des compétences entre la CEMAC et ses Etats membres ne peut être statique, mais se transforme au fil du temps, soit du fait des révisions du Traité constitutif comme celle du 25 juin 2008, soit du fait des évolutions générées par la pratique qui peuvent être confirmées par le juge communautaire, notamment la Cour de justice de la CEMAC. Il faut faire remarquer que les révisions du Traité constitutif n'ont pas vocation à altérer les compétences de la communauté. En ce sens, le Traité révisé du 25 juin 2008 a inscrit la communauté dans la continuité des acquis communautaires du Traité fondateur du 16 mars 1994.⁵⁸ Cela signifie que la modification des compétences ne peut résulter que d'une modification des textes communautaires, ce qui suppose l'unanimité des Etats membres qui acceptent une nouvelle attribution de compétences. En principe les compétences

communautaires ne se présument pas. La CEMAC agit normalement sur la base de compétences spécifiques. Saisie pour avis sur la compétence répressive d'un organe de la CEMAC, la Cour, après avoir précisé qu'un principe général du droit pénal reconnu par tous les Etats membres de la CEMAC dispose qu'il n'y a pas de peine sans texte, a estimé « *qu'aucune sanction n'étant prévue en l'état de la législation bancaire et financière de la CEMAC pour réprimer le comportement professionnel des dirigeants de banque ou des commissaires aux comptes qui exerceraient sans être dûment autorisés, la COBAC ne saurait valablement recourir à l'emprunt des sanctions prévues à l'article 15 de l'Annexe de la Convention du 16 octobre 1990 pour punir les auteurs de ces agissements* ». ⁵⁹

L'exercice des compétences communautaires fait l'objet de contrôle. Le contrôle à l'allure démocratique est assuré par le Parlement communautaire. Ainsi, l'article 47 du Traité du 25 juin 2008 dispose que le Parlement communautaire est chargé du contrôle démocratique des institutions, organes et institutions spécialisées participant au processus décisionnel de la CEMAC⁶⁰. Il faut préciser

⁵⁸ 10^{ème} alinéa du préambule du Traité révisé de la CEMAC du 25 juin 2008.

⁵⁹ Cour de Justice de la CEMAC, 23/11/2011, Avis n° 001/2011- 12, Op. Cit.

⁶⁰ Article 47, alinéa 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

que le moyen juridique dont il dispose pour ce contrôle est la directive. Par contre, le contrôle juridictionnel est assuré par la Cour de justice. En vertu de l'article 46 du Traité révisé, la Cour assure le contrôle juridictionnel du fonctionnement et des activités de la CEMAC. C'est elle qui assure le respect du droit dans l'interprétation et dans l'application du Traité et des conventions subséquentes. Elle assure donc le contrôle de la répartition de compétence entre la CEMAC et les Etats membres. De ce point de vue et à l'égard des institutions, la Cour, saisie le plus souvent par voie du recours en annulation, contrôle de façon très stricte que l'acte incriminé est fondé sur les dispositions du Traité. Cela lui permet de vérifier à la fois que les compétences de la CEMAC n'ont pas été outrepassées, que l'institution a agi dans les limites et conformément aux pouvoirs qui lui étaient attribués et que les règles de procédure imposées par la disposition ont été respectées. Mais aussi, en cas de manquement par un Etat aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, la Cour de justice peut être saisie en vue de prononcer les sanctions. Le Traité renvoie aux textes spécifiques la définition de ces sanctions.⁶¹

En revanche, la Cour de justice de la CEMAC elle-même n'échappe pas au principe de compétence d'attribution. Elle a précisé dans l'un de ses avis en 2008 que ses compétences sont des compétences d'attribution.⁶²

Pour éviter que l'argent des contribuables qui sont des Etats membres soit dépensé sans raison valable, un contrôle budgétaire est confié à la CEMAC par le biais de la Cour de compte.⁶³ En vertu de l'article 3 de la Convention du 30 janvier 2009, la Cour des comptes est chargée du contrôle juridictionnel des comptes des comptables de la Communauté et s'assure de la bonne gestion des ressources financières des institutions, organes et institutions spécialisées. La Convention précise à cet effet que la bonne gestion des ressources financières implique l'examen de la régularité des actes de gestion des ordonnateurs, de l'économie des moyens mis en œuvre et de l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés dans les programmes d'actions.

Le Traité constitutif consacre la personnalité juridique de la CEMAC. Mais la dimension de cette capacité juridique à l'intérieur des Etats membres est laissée pour sa reconnaissance à la législation

⁶¹ Article 4, Alinéa 2 du Traité révisé de la CEMAC du 25 juin 2008.

⁶² Cour de Justice de la CEMAC, 29/04/2008, Avis n° 002/2008.

⁶³ Article 46 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

nationale de chaque Etat. Sauf que chaque Etat membre doit accorder à la Communauté la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par sa législation. Pour cela, le Traité soumet la responsabilité contractuelle de la CEMAC, en fonction de la loi applicable au contrat en cause, aux juridictions nationales compétentes en la matière⁶⁴.

La répartition matérielle des compétences, domaine par domaine, secteur par secteur est intéressante. Ainsi en premier lieu, les compétences exclusives de la CEMAC, c'est-à-dire les compétences ayant fait l'objet d'un transfert total de la part des Etats membres, qui auraient renoncé à leurs prérogatives en attribuant à la CEMAC la responsabilité de gérer directement le domaine concerné, en dehors de toute ingérence nationale. Selon la jurisprudence européenne, lorsque la Communauté dispose d'une compétence exclusive, les Etats ne peuvent plus légiférer ou réglementer, sauf, s'ils bénéficient « *d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté* ». ⁶⁵ Il en est ainsi de la politique monétaire commune. En ce sens, le Traité habilite le Comité ministériel de l'UMAC d'examiner les grandes orientations des politiques économiques

respectives des Etats membres de la CEMAC et d'en assurer la cohérence avec la politique monétaire commune.⁶⁶ Entre dans la catégorie de cette compétence, la compétence juridictionnelle de la Communauté. La sanction au manquement par un Etat à ses obligations en vertu des textes communautaires appartient exclusivement à la CEMAC qui l'exerce par à travers la Cour de justice. Le Traité habilite la Cour de justice, lorsqu'elle est saisie pour manquement par un Etat aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire, de prononcer les sanctions dont le régime est défini par des textes spécifiques.⁶⁷ Aussi en cas de contestation de l'étendue des compétences communautaires, c'est la Cour de justice qui est compétente. Le droit de saisine de la juridiction communautaire n'appartient pas seulement aux Etats membres. Les organes communautaires en sont aussi compétents. L'article 35 du Traité du 25 juin 2008 dispose qu'en cas de silence du Conseil du ministre suite au rapport à lui adresser par la Commission, cette dernière saisit la Cour de justice aux fins de faire constater le manquement de l'Etat membres en cause et de prononcer les sanctions.

⁶⁴ Article 3 du Traité révisé de la CEMAC du 25 juin 2008.

⁶⁵ CJCE, 15 décembre 1976, 41/76, p. 1921.

⁶⁶ Article 21 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

⁶⁷ Article 4, alinéa 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

Les compétences concurrentes ou mixtes, c'est-à-dire les compétences partagées entre la CEMAC elle-même et les six États membres, au sein desquelles coexistent deux titulaires également habilités à agir, soit successivement, soit simultanément. Il est vrai comme l'écrit DENYS Simon, « *les critères fondés sur l' « exclusivité » ou la « concurrence » des compétences respectives ont en effet l'inconvénient de postuler l'existence d'un mode unique de distribution ainsi que la nature homogène de la compétence réservée, partagée ou transférée. Or la structure du système de compétences établi par les traités révèle la coexistence de plusieurs techniques de répartition et l'hétérogénéité de la notion même de compétence* ». ⁶⁸ Ainsi, la répartition des compétences externes ne procède pas exactement de la même logique que la distribution des compétences internes. Les compétences internes de la CEMAC peuvent être analysées en compétences acquises et d'harmonisation.

Les compétences internes de la CEMAC s'analysent dans un premier temps en compétence acquise des États c'est-à-dire des compétences transférées de ceux-ci. Elles sont appelées des compétences acquises, c'est lorsque l'observateur se

place du côté de la Communauté. Par contre, lorsque l'observateur se place du côté des États, elles sont des compétences transférées. Le préambule du Traité de 1994 repris par le préambule du Traité de 2008 stipule que « *les États membres sont conscients de la nécessité de développer ensemble toutes leurs ressources humaines et naturelles et de les mettre au service du bien-être général de leurs peuples dans tous les domaines* ». ⁶⁹ Cela signifie que les domaines de compétence de la CEMAC concernent tous les domaines d'interventions des États. Ces compétences acquises résultent du mécanisme de dessaisissement des États membres, qui sont privés des compétences qu'ils détenaient antérieurement, mais suppose l'attribution simultanée d'une compétence à la CEMAC. C'est donc une opération de transfert des compétences qui s'effectue entre les États membres et la CEMAC. Selon DENYS Simon, « *l'usage du terme « transfert » ne signifie pas nécessairement qu'il y ait identité entre les compétences abandonnées par les États membres et les compétences attribuées à la Communauté* ». ⁷⁰ Dans la même veine, VLAD Constantinesco pouvait écrire que « *dans les secteurs où les États sont*

⁶⁸ DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 131.

⁶⁹ Premier alinéa du préambule du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

⁷⁰ DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 133.

dessais, une véritable création de compétences nouvelles au profit de la Communauté qui ne se ramène pas simplement à l'addition des abandons de compétences étatiques ». ⁷¹ L'auteur de l'ouvrage *Le Système juridique communautaire* précise à cet effet que la notion de compétences transférées renvoie à la coïncidence entre la soustraction de compétences nationales et l'apparition d'une compétence communautaire, sans préjuger l'identité de nature et de contenu de ces compétences. Dans la zone des compétences transférées, il ne fait pas de doute que la compétence communautaire ne peut être qu'une compétence exclusive, les États membres étant définitivement dessaisis de tout pouvoir normatif dans les domaines où, ils ont décidé de transférer leur compétence à la CEMAC.

Ce mode de distribution des compétences se rencontre en droit communautaire de la CEMAC dans le secteur de l'Union économique, s'agissant de l'établissement et de la gestion du tarif extérieur commun, des relations tarifaires avec les pays tiers ou

de la réglementation douanière, la CEMAC est seule compétente pour adopter des dispositions normatives en la matière. Cependant, la CEMAC doit intervenir à minima pour permettre les États membres de compléter les prescriptions. L'article 8 de la Convention du 25 juin 2008 stipule que l'Union Economique ⁷² édicte, dans l'exercice des pouvoirs normatifs que la Convention l'attribue, des prescriptions minimales et des réglementations cadres, qu'il appartient aux États membres de compléter en tant que de besoin, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. ⁷³ L'autre terrain d'élection de la notion des compétences acquises par la CEMAC ou transférées par les États membres est le secteur de l'Union monétaire. L'Union monétaire a, entre autres, pour objectifs d'adopter une réglementation bancaire et de la microfinance harmonisée, de renforcer la réglementation commune en matière bancaire, monétaire et financière et d'en assurer le contrôle. ⁷⁴ Ainsi, c'est dans la politique monétaire que la Communauté détient de plus des compétences exclusives.

⁷¹ Vlad (C.), *Compétences et pouvoirs dans la Communauté européennes*, Paris, LGDJ, 1974, p. 236 et s. cité par Denys (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 133.

⁷² L'Union Economique de l'Afrique Centrale est une des cinq institutions de la CEMAC.

⁷³ Article 8, alinéa 2 de la Convention du 25 juin 2008 régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC).

⁷⁴ Cette réglementation et ce contrôle concernent notamment : les règles d'exercice de la profession

bancaire et des activités s'y rattachant ainsi que le contrôle de l'application desdites règles ; la répression de la falsification des signes monétaires et de l'usage des signes falsifiés ; les règles concernant la collecte et l'affectation de l'épargne financière ; le régime de change et les systèmes de paiement ; les règles relatives à la lutte contre le blanchissement des capitaux et le financement du terrorisme (Article 29 de la Convention UMAC du 25 juin 2008).

Aux termes de l'article 21 de la Convention de l'UMAC, « *le privilège exclusif de l'émission monétaire sur le territoire de chaque Etat est confié à la Banque des Etats de l'Afrique Centrale* ». Celle-ci garantit la stabilité de la monnaie. Sans préjudice de cet objectif, la BEAC apporte son soutien aux politiques économiques générales élaborées par les Etats membres. Les compétences de la BEAC se déclinent en missions. Elles consistent donc à définir et conduire la politique monétaire de l'Union, émettre les billets de banque et les monnaie, conduire la politique de change de l'Union, détenir et gérer les réserves officiels de change des Etats membres, promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement et de règlement. Ce qui veut dire qu'il appartient aux organes monétaires de la CEMAC de définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la Communauté, l'objectif principal étant d'assurer la stabilité des prix, conduire les opérations de change, détenir et gérer les réserves officielles de change des Etats membres, promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. La compétence de la CEMAC englobe donc tous les aspects d'une politique monétaire au sens habituel du terme. Ainsi saisie, d'un avis sur la conformité du règlement du comité

ministériel de l'UMAC, la Cour de justice de la CEMAC après avoir admis que le règlement « *participe en matière bancaire et financière du transfert des souverainetés législatives nationales à l'UMAC...* », a précisé que « *l'UMAC est compétente pour légiférer sur les systèmes, moyens et incidents de paiement* ». ⁷⁵ Au sens de l'article 32 « *l'Union monétaire a, entre autres, pour objectifs d'adopter la réglementation de la microfinance harmonisée, de renforcer la réglementation commune existante en matière bancaire, monétaire et financière et d'en assurer le contrôle* ». Sur ce fondement, la Cour de justice de la CEMAC a estimé que les Etats membres fondateurs de la Communauté ont opéré un transfert de leurs compétences législatives nationales à l'UMAC en matière monétaire, bancaire et financière. ⁷⁶

A l'opposé des compétences encadrées des Etats membres, se trouvent la compétence d'harmonisation de la CEMAC sur la base notamment des Conventions de l'Union économique et l'Union monétaire. Ainsi, les Etats membres s'accordent, au sein du Conseil des ministres, sur les grandes orientations des politiques économiques qu'ils s'engagent à respecter en harmonisant et en coordonnant leurs

⁷⁵ Cour de Justice de la CEMAC, 09 avril 2003, Avis n° 002/2003, demande d'avis du 29 octobre 2002 par le Gouverneur de la BEAC.

⁷⁶ Cour de Justice de la CEMAC, 09 avril 2003, Avis n° 002/2003, demande d'avis du 29 octobre 2002 par le Gouverneur de la BEAC.

politiques nationales.⁷⁷ En ce sens, le Conseil des ministres exerce la surveillance par un mécanisme qui consiste à vérifier d'une part, la conformité des politiques économiques à ces grandes orientations et, d'autre part, la cohérence des politiques nationales avec la politique monétaire commune. La Cour de justice de la CEMAC a explicitement admis que la Convention reconnaît à l'UMAC « *le pouvoir d'adopter une réglementation bancaire harmonisée pour garantir la protection de l'exercice de la profession bancaire et des activités s'y rattachant, ...* ». ⁷⁸

L'Auteur de l'ouvrage *Système juridique communautaire* est fondé à écrire que la répartition des compétences internationales entre la communauté et ses Etats membres est sans doute encore plus complexe que la distribution des compétences « internes ». En effet, la compétence interne concerne que les rapports des Etats avec l'entité qu'ils ont créée et ne déploie finalement ses effets que dans l'ordre juridique communautaire, et, indirectement dans les ordres juridiques nationaux, tandis que la compétence internationale projette le partage de compétences opéré par les traités sur la scène internationale, dans les rapports de la Communauté et de ses Etats membres avec les Etats tiers ou les autres organisations

internationales. Les compétences externes se répartissent en compétences explicitement attribuée, fondées sur les clauses d'adaptation, des compétences externes exclusives et conjointes.

Les types des compétences externes de la CEMAC qu'on peut rencontrer dans les traités sont des compétences externes explicitement attribuées. Le Traité constitutif et les conventions subséquentes reconnaissent expressément à la CEMAC un certain nombre de compétences internationales en vue de conclure en son nom propre des accords avec les entités étatiques, régionales ou internationales. Ainsi, au sens de l'article 8 du Traité révisé du 25 juin 2008, la communauté établit toutes coopérations utiles avec les organisations régionales ou sous régionales. La CEMAC étant une organisation d'intégration sous régionale, le Traité la dote de la compétence d'établir des relations de coopération avec les entités de même nature qu'elle quand bien même qu'elles peuvent être de degré différent c'est-à-dire une organisation continentale. Elle dispose de compétence pour faire appel à l'aide technique et financière de tout Etat ou des organisations internationales à condition que cette aide soit compatible avec les objectifs définis par le Traité

⁷⁷ Article 51, alinéa 2 de la Convention du 25 juin 2008 régissant l'Union Economique de l'Afrique centrale UEAC.

⁷⁸ Cour de Justice de la CEMAC, 9 avril 2003, Avis n° 003/2003, demande d'avis du 31 octobre 2002 par le Gouverneur de la BEAC.

constitutif et d'autres textes subséquents.⁷⁹ Le Traité stipule en outre que la CEMAC participe aux efforts d'intégration dans le cadre de l'Union Africaine. Cela veut dire que la Communauté s'associe aux efforts déployés par les Etats du continent africain ou autres entités qui militent pour l'intégration africaine. Pour ce faire elle établit des consultations périodiques avec les institutions régionales africaines.⁸⁰

L'attribution à la communauté d'une compétence exclusive pour négocier et conclure certaines catégories d'accords internationaux ampute la capacité internationale des Etats et affecte ce qu'ils considèrent comme une part essentielle du « noyau dur » de leur souveraineté. La question de savoir si l'attribution de compétences externes à la Communauté emporte dessaisissement des Etats membres ou au contraire laisse coexister la compétence communautaire et une compétence nationale résiduelle est indépendante. Ainsi la jurisprudence a admis que *« chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils*

agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles ; qu'en effet, au fur et à mesure de l'instauration de ces règles communes, la Communauté seule est en mesure d'assumer et d'exécuter, avec effet pour l'ensemble du domaine d'application de l'ordre juridique communautaire, les engagements contractés à l'égard d'Etats tiers (...); cette compétence communautaire exclut la possibilité d'une compétence concurrente des Etats membres, toute initiative prise hors du cadre des institutions communautaires étant incompatible avec l'unité du marché commun et l'application uniforme du droit communautaire ». Il peut arriver que le principe de spécialité n'impose pas une interprétation littérale et restrictive des dispositions attributives de compétences. Il en est ainsi par exemple pour la jurisprudence européenne, lorsque le juge communautaire avait en effet admis que la Communauté dispose des compétences implicites.⁸¹

2- A caractères implicites

La Théorie des compétences implicites, vise à étendre les compétences de la CEMAC au-delà de celles expressément prévues par

⁷⁹ Article 8, alinéas 1 & 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

⁸⁰ Article 9, alinéa 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

⁸¹ CJCE cité par Philippe MANIN, *L'Union européenne, institutions ordre juridique, contentieux*, Paris, Pedone, Nouvelle édition, 2005, p. 131.

le Traité constitutif et ses conventions subséquentes. Il s'agit aussi des compétences reconnues à la CEMAC sans un texte, mais comme conséquence nécessaire d'une compétence expresse. Il s'agit dans un premier temps des compétences sur le territoire. La compétence territoriale ou *rationae loci* de la CEMAC ne résulte pas d'un transfert des compétences quelconque de ses États membres. Ni le Traité fondateur de 1994, ni le Traité révisé du 25 juin 2008 ne fait mention explicite du territoire communautaire. C'est en revanche la Convention de l'UEAC du 16 juillet 1996 abrogé qui disposait qu'elle « *entre et s'applique sur le territoire de chacun des États membres* ». ⁸² Ce qui ne laisse pas de doute que le « territoire » de la CEMAC ne résulte que de l'addition des territoires des six États membres. Cependant, les compétences territoriales de la Communauté ne sont pas identiques à celles des États membres car si un État membre décide d'aliéner une partie de son territoire, la CEMAC ne pourra qu'en prendre acte et en tirer les conséquences pour l'application du droit. Fort heureusement le Traité de la

défunte UDEAC stipulait que « *l'Union constitue un seul territoire douanier à l'intérieur duquel la circulation des personnes, marchandises, biens, services et capitaux est libre* ». La constitution du territoire communautaire ⁸³ fait partie des acquis communautaire consacré par le Traité de 1994 et repris par celui de 25 juin 2008. En ce sens, la Convention du 25 juin 2008 stipule que l'Union Economique entend réaliser l'objectif de l'aménagement du territoire communautaire. ⁸⁴ C'est cette compétence communautaire qui commande à la définition du champ d'application du droit de la CEMAC. Ainsi, c'est à l'intérieur de ce champ que le droit primaire et le droit dérivé déploient leurs effets. C'est ce qu'indique clairement la Convention de l'UMAC : « *les actes juridiques pris par les organes et les institutions spécialisées de l'Union Monétaire, pour la réalisation des objectifs de la présente Convention et conformément aux procédures instituées par elle, sont applicables dans chaque État membre* ». ⁸⁵

Le droit communautaire dérivé ne s'écarte pas non plus du droit primaire en ce qu'il emploie lui aussi les expressions « l'espace

⁸² Article 82, alinéa 2 de la Convention du 16 juillet 1996 régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale.

⁸³ Le droit dérivé de la CEMAC préfère en lieu et place l'expression « territoire communautaire » celui de « l'espace communautaire » (Acte Additionnel n° 01/13-CEMAC- 070 U-CCE-SE du 25 juin 2013 portant suppression du visa pour tous

les ressortissants de la CEMAC circulant dans l'espace communautaire).

⁸⁴ Article 2, alinéa 5 de la Convention du 25 juin 2008 régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale.

⁸⁵ Article 7 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UMAC.

communautaire », ⁸⁶ « zone CEMAC », « l'intérieur de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale », ⁸⁷ « l'espace CEMAC » ⁸⁸, pour désigner le territoire communautaire. Le règlement pouvait évoquer le territoire des Etats membres de la CEMAC pour son application. Cette posture reflète bien l'esprit du préambule de la convention de l'UEAC du 25 juin 2008 qui stipule que « *l'intégration des Etats membres en une Communauté Economique et Monétaire exige la mise en commun partielle et progressive de leur souveraineté nationale au profit de la Communauté, dans le cadre d'une volonté collective* ».

En second lieu, il s'agit des compétences sur les personnes. A l'état actuel des choses, la CEMAC ne dispose pas de type de compétences qui lui permettrait d'imposer directement des obligations sur les personnes c'est-à-dire des compétences personnelles. Certes, les personnes physiques ou morales doivent appliquer les prescriptions du droit communautaire et les Etats sont responsables de cette obligation de résultat. Mais l'effectivité de cette

obligation dépend de la question de savoir si la personne concernée se trouve dans le champ d'application territorial du droit communautaire et non d'un lien « d'allégeance » de type personnel de la personne à l'égard de la CEMAC. Le Traité par exemple stipule en ce sens que « *les décisions qui comportent, à la charge des personnes autres que les Etats, une obligation pécuniaire, forment titre exécutoire* ». ⁸⁹ Ces personnes sont désignées diversement par le droit primaire. Elles sont des « *ressortissants des Etats membres* », ⁹⁰ « *populations des Etats membres* ». ⁹¹ C'est le préambule de la Convention régissant le parlement communautaire du 25 juin 2008 qui évoque clairement la notion « *des populations de la Communauté* » qui laisse entrevoir la citoyenneté communautaire. Le droit communautaire dérivé, ne dérogeant pas au droit primaire, reprend et complète ce dernier par des expressions « *ressortissants de la CEMAC* », « *ressortissants des Etats membres de la CEMAC* », « *ressortissants des Etats membres de la Communauté* », ou « *ressortissants de la Communauté* ». Aux dernières analyses, on peut admettre que les

⁸⁶ Acte additionnel n° 01/13-CEMAC-070 U-CCE-SE du 25 juin 2013, portant suppression du visa pour tous les ressortissants de la CEMAC circulant dans l'espace communautaire.

⁸⁷ Acte Additionnel n° 08/CEMAC-CCE-SE du 29 juin 2005, Relatif à la libre circulation des personnes en zone CEMAC.

⁸⁸ Acte Additionnel n° 07/CEMAC-CCE -11 du 25 juin 2012, portant érection du Comité inter-Etats des

Pesticides d'Afrique Centrale (CPAC) en Institution spécialisée de l'UEAC.

⁸⁹ Article 45 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

⁹⁰ Article 7 du Traité révisé de la CEMAC du 25 juin 2008.

⁹¹ Préambule de la Convention régissant le Parlement communautaire du 25 juin 2008.

citoyens communautaires sont composés de l'addition des citoyens de chaque Etat membre de la Communauté en ce que le règlement dispose que le passeport CEMAC est délivré aux citoyens de chaque Etat membre de la Communauté.⁹²

Les compétences externes de la Communauté peuvent être fondées sur les clauses d'adaptation. La jurisprudence européenne⁹³ a admis l'extension des compétences externes de la Communauté « dès lors que la réalisation du marché commun impliquait l'action extérieure de la Communauté sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet ».⁹⁴ Cette même jurisprudence précise que « chaque fois que le droit communautaire a été établi dans le chef des institutions de la Communauté des compétences sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, la Communauté est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaire à la réalisation de cet objectif, même en l'absence d'une disposition expresse à cet égard ».⁹⁵ Ainsi, la Cour de justice de la CEMAC, à

l'absence de toute consécration par le texte d'une fonction juridictionnelle, a implicitement reconnu cette compétence à un organe communautaire.⁹⁶ Face à la contestation de la compétence de l'UMAC en matière de lutte contre le financement du terrorisme, la Cour de justice de la CEMAC, se fondant sur les dispositions de la Convention qui habilite l'UMAC de « prendre toutes autres dispositions utiles en vue de renforcer la réglementation commune en matière de législation monétaire, bancaire et financière » ?,⁹⁷ a émis un avis selon lequel « l'UMAC est compétente pour légiférer dans le domaine de la prévention et de la répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme ».⁹⁸

La jurisprudence européenne a précisé qu'au-delà des compétences conventionnelles explicitement reconnues, le principe des compétences d'attribution n'excluait pas que la Communauté disposât de compétences découlant implicitement du « système du traité ».⁹⁹ Dans la mesure où la Communauté est titulaire d'une capacité

⁹² Règlement n° 1/08-UEAC-042-CM-17, modifiant le Règlement n° 1/00-CEMAC-042-CM-04, portant institution et conditions de gestion et de délivrance du Passeport CEMAC.

⁹³ CJCE, 31 mars 1971, Commission c/ Conseil (AETR), 22/70, Rec., 263.

⁹⁴ DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 142.

⁹⁵ Avis 1-76 de la CJCE cité par MANIN (P.), *L'Union européenne, Institutions ordre*, Op. Cit., p. 1147.

⁹⁶ Cour de Justice de la CEMAC, 12/11/2009, Avis n° 001/2009, demande d'avis du Secrétaire Général de la COBAC sur l'étendue ou la portée du pouvoir disciplinaire de la COBAC.

⁹⁷ Article 32 de la Convention de l'UMAC du 25 juin 2008.

⁹⁸ Cour de Justice de la CEMAC, 09 avril 2003, Avis n° 003/2003, demande d'avis formulée le 31 octobre 2002 par le Gouverneur de la BEAC.

⁹⁹ Cité par DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 143.

internationale dans toute l'étendue du champ de ses objectifs, « en vue de fixer, dans un cas déterminé, la compétence, pour la communauté, de conclure des accords internationaux, il convient de prendre en considération le système du traité autant que ses dispositions matérielles ; qu'une telle compétence résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité (...) mais peut découler également d'autres dispositions du traité et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté ». ¹⁰⁰ La jurisprudence a admis que la compétence externe était le « prolongement automatique de la compétence interne », et pouvait être exercée, si une action internationale de la Communauté était nécessaire, alors même que la compétence normative interne correspondante n'avait pas été mise en œuvre. ¹⁰¹ La jurisprudence a admis aussi que « la compétence externe exclusive de la Communauté ne découle pas ipso facto de son pouvoir d'édicter des règles sur le plan interne. Comme il a été souligné dans l'arrêt AETR, les Etats membres, qu'ils agissent individuellement ou collectivement, ne perdent le droit de contracter des obligations à l'égard de pays tiers qu'au fur et à mesure que sont

instaurées des règles communes qui pourraient être affectées par ces obligations. Ce n'est que dans la mesure où des règles communes ont été établies sur le plan interne que la compétence externe de la Communauté devient exclusive ». ¹⁰²

Pour les compétences conjointes, la Communauté seule ne peut pas les exercer ; il faut le concours des Etats ou des organes de coopération. Ainsi au sens de l'article 8, alinéa 3 du Traité révisé du 25 juin 2008, bien que la CEMAC puisse signer avec les Etats tiers ou les organisations internationales des accords de coopération et d'assistance, les modalités de conclusion de ces accords sont prévues par la Conférence des Chefs d'Etat. Il est évident que le Traité constitutif fait de la Conférence des Chefs d'Etat un organe communautaire ¹⁰³, mais elle demeure un organe de coopération. La prépondérance de la Conférence des Chefs d'Etat sur les autres organes communautaires est consacrée par le Traité lui-même. Aux termes de l'article 12 du Traité du 25 juin 2008, c'est la Conférence qui détermine la politique de la Communauté et oriente l'action du Conseil des ministres et du Comité ministériel. Les actes de la Conférence sont basés sur des actions

¹⁰⁰ CJCE, Commission c/Conseil (AETR)

¹⁰¹ CJCE, 14 juillet 1976, Kramer, 3, 4 et 6/76, Rec. 1308 ;

¹⁰² CJCE, 15 novembre 1994, Accords GATS et TRIPS, Avis 1/94, Rec., I-5267.

¹⁰³ Article 10 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

conjointe et coordonnée en vue de parvenir à des résultats communs dans un ou plusieurs domaines de la vie internationale.¹⁰⁴ En ce sens, les intérêts individuels des Etats ne sont pas perdus de vue. Cette hypothèse est renforcée à l'article 16 du Traité révisé en ce que la Conférence des Chefs d'Etat adopte ses décisions par consensus. Un consensus qui est donc un accord tacite, au moins un compromis de non-obstruction dans la prise de décision.¹⁰⁵ Bien plus, un accord informel proche de l'unanimité c'est-à-dire la convergence générale des opinions des Etats exprimées par leurs Chefs d'Etat. La CEMAC s'associe aux efforts de création d'organisations communes dotées de compétences propres dans le cadre de l'Union Africaine. Les compétences de ces organisations permettent l'exercice des actions coordonnées dans des domaines spécifiques.¹⁰⁶ Sur le plan monétaire, la CEMAC par le biais de la BEAC assiste les Etats membres dans leurs relations avec les institutions financières internationales et établit pour chacun de ces Etats une situation distincte de l'émission monétaire et de ses contreparties. La BEAC centralise les avoirs extérieurs des Etats membres

dans un fonds commun de réserves de change.¹⁰⁷

Sur le fondement des compétences d'attribution, la CEMAC ne dispose d'aucune compétence pour répondre à une agression extérieure contre le territoire communautaire c'est-à-dire l'ensemble des territoires des Etats membres. Le Traité ne parle pas des « frontières » de la CEMAC. Il en résulte que le droit de la Communauté s'applique aux Etats membres. Ceci signifie qu'il s'applique aux territoires de ces Etats tels que délimités par leur droit propre. C'est en sens que d'ailleurs que le Traité et les conventions¹⁰⁸ communautaires stipulent que leur ratification sera faite en conformité avec les règles constitutionnelles des parties contractantes. Il n'incombe donc pas à la CEMAC de protéger les territoires à l'égard de l'extérieur, c'est-à-dire, assurer la défense des frontières et de l'intégrité territoriale des Etats membres. Elle ne dispose non plus de compétence de protection de l'ordre et de la sécurité intérieure. L'incompétence de la CEMAC en la matière est claire dès lors la Convention stipule que « *les dispositions de la présente convention ne font pas obstacle aux mesures qu'un Etat peut être amené à prendre en cas de troubles intérieurs graves*

¹⁰⁴ CORNU (G.), Vocabulaire juridique, *Op. Cit.*, p. 241.

¹⁰⁵ Ibid., p. 217.

¹⁰⁶ Article 9, alinéa 1 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁰⁷ Article 34 de la Convention de l'UMAC du 25 juin 2008.

¹⁰⁸ Il en est notamment de l'Article 66 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC et de l'Article 101 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

affectant l'ordre public, ainsi qu'en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre». ¹⁰⁹ Cependant, une option d'action collective est envisageable en ce que les Etats membres se consultent d'urgence en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement de la Communauté ne soit affecté par de telles mesures. Ce qui veut dire que, par principe, chaque Etat membre demeure le responsable de la défense et de la sécurité de son propre territoire. C'est ce qui est tout à fait paradoxal. Car, le préambule du Traité révisé du 25 juin 2008 stipule que les Etats membres réaffirment leur « *attachement au respect des principes de démocratie, des droits de l'homme, de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance, ...* ». ¹¹⁰ Or, le respect de ces principes ne peut être assuré sans qu'il y ait un mécanisme subsidiaire impliquant la responsabilité de la Communauté lorsque les Etats eux-mêmes manquent à la leur. Ce qui présume au contraire des compétences implicites de la Communauté.

A la lecture donc du Traité constitutif de la CEMAC et des conventions subséquentes, on peut se rendre compte d'une part des compétences issues de la répartition

horizontale entre la CEMAC et ses Etats membres c'est-à-dire la consécration de la dévolution du pouvoir d'arrêter des normes dans un domaine déterminé, d'autre part des compétences issues de la répartition verticale c'est-à-dire le partage des pouvoirs de mise en œuvre des normes communautaires.

B- Compétences communautaires d'exécution

Le mécanisme de partage des compétences d'exécution est caractérisé par le principe de décentralisation qui fait des Etats membres les relais de la mise en œuvre du droit communautaire, et le principe d'uniformité qui suppose une coopération contrôlée des autorités nationales à l'application effective des normes communes. L'instrument juridique de la directive apparaît comme l'une des manifestations les plus significatives de ce partage vertical des compétences, mais les mêmes principes s'appliquent pour la mise en œuvre des autres actes de droit dérivé ainsi que des dispositions du droit originaire. ¹¹¹ L'exécution de ces compétences est fondée sur le principe de subsidiarité (1) et de proportionnalité (2).

1- Fondée sur le principe de subsidiarité

¹⁰⁹ Article 98 de la Convention du 25 juin 2008 régissant L'Union Economique de l'Afrique Centrale ayant repris l'article 81 de la Convention du 16 juillet 1996.

¹¹⁰ 6^{ème} alinéa du préambule du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹¹¹ DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 155.

L'analyse de la distribution horizontale des compétences n'épuise pas l'étude des rapports entre la Communauté et ses États membres en termes de compétences.¹¹² L'élaboration des normes, et l'application du droit communautaire se fait également selon un axe vertical, exprimant un partage de compétence dans la mise en œuvre des règles communes. En dehors de la répartition matérielle des compétences, le fonctionnement de l'ordre juridique communautaire repose sur une intervention conjointe des institutions communautaires et des États membres en vue d'assurer le complément normatif, l'application administrative et la sanction effective des normes communautaires, selon une logique propre qui est celle de l'intégration des systèmes juridiques communautaires et nationaux.¹¹³ La compétence d'exécution de la Communauté est relevée à travers la consécration par le Traité révisé des actes communautaires notamment les actes additionnels, les règlements, les directives et les décisions.¹¹⁴ La Cour de Justice de la CEMAC affirme que ces actes sont régis par le principe de la hiérarchie des normes

communautaires.¹¹⁵ Elle a réaffirmé dans son avis du 17 avril 2008 que si les conventions font partie du Traité, « *les actes additionnels ne peuvent que les compléter sans les modifier* ». ¹¹⁶ Ainsi, la Cour a déclaré manifestement contraire à l'esprit du Traité révisé de 2008, un Acte additionnel qui a modifié les dispositions de la Convention régissant le parlement communautaire.¹¹⁷ Sur la validité de ces actes, la Cour a estimé dans son avis du 5 juin 2013 qu'elle « *ne statue sur la validité d'un acte communautaire qu'au regard des dispositions pertinentes du droit primaire et du droit dérivé de la CEMAC* ». ¹¹⁸

L'exécution des compétences communautaires peut être basée sur le principe de subsidiarité qui a pour objectif, de limiter l'extension des compétences communautaires et de protéger l'autonomie législative et réglementaire des États membres. Ainsi, l'exercice de la compétence communautaire doit être à minima. En ce sens, la Convention dispose : « *les organes de l'Union Economique et les institutions spécialisées de celle-ci édictent,*

¹¹² Ibid., p. 154.

¹¹³ BOSKOVITS (K.), « Le juge communautaire et l'articulation des compétences normatives entre la communauté européenne et ses États membres » cité par DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, *Op. Cit.*, p. 154.

¹¹⁴ Article 40 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹¹⁵ Cour de Justice de la CEMAC, 24/05/2007, Avis n° 001/2007, demande d'avis du 28 février 2007 par le Secrétaire Général de la COBAC.

¹¹⁶ Cour de Justice de la CEMAC, 17/04/2008, Avis n° 001/2008, demande d'avis du 14 septembre 2007.

¹¹⁷ Cour de Justice de la CEMAC, 29/12/2014, Avis n° 002/2014- 15, demande d'avis du 24 décembre 2014 du Président de la Commission de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

¹¹⁸ Cour de Justice de la CEMAC, 05/06/2013, Avis n° 002/2012- 13, demande d'avis du Secrétaire Général de la COBAC.

dans l'exercice des pouvoirs normatifs que la présente Convention leur attribue, des prescriptions minimales et des réglementations cadres, qu'il appartient aux États membres de compléter en tant que de besoin, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ». ¹¹⁹ Au sens du Traité révisé de la CEMAC, notamment dès son préambule et malgré que l'approche d'intégration soit préconisée, indique que cela doit se passer dans le respect des identités nationales des États membres ¹²⁰. Ça veut dire que la question identitaire des États membres constitue non seulement la limite au processus d'intégration pour ainsi limiter les compétences communautaires mais forme aussi un frein à l'exercice des celles-ci.

Le principe de subsidiarité oblige les institutions habilitées à adopter des dispositions de droit dérivé à s'interroger, à titre préalable, sur le point de savoir s'il est utile que la mesure envisagée soit adoptée au niveau communautaire et si les États membres ne seraient pas mieux placés pour légiférer ou réglementer dans cette matière. Cette hypothèse ne tient que pour les matières de compétence partagée ou concurrentes et non pour les compétences exclusives. C'est donc le domaine des

compétentes concurrentes qui appelle l'application du principe subsidiarité. L'exécution du droit international peut également être fondée sur le principe de subsidiarité. Mais pour la Cour de justice de la CEMAC, « *leur insertion ou intégration dans un espace communautaire donné s'opère par l'adoption des directives par les instances communautaires. Celles-ci seront suivies par des actes des autorités des États composant la communauté qui réalisent leur transposition en droit interne, condition sine qua non pour qu'elles produisent leurs effets* » ¹²¹.

2- Fondée sur le principe de proportionnalité

L'exercice des compétences de la CEMAC obéit également au principe de proportionnalité. Philippe MANIN est fondé à écrire que le principe de proportionnalité signifie que l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité qui l'institue. ¹²² La Convention de l'UEAC stipule que l'Union Economique « *harmonise, dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun, les règles qui régissent les activités économiques et financières et élabore à cet*

¹¹⁹ Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

¹²⁰ 6^{ème} alinéa du préambule du Traité révisé de la CEMAC du 25 juin 2008.

¹²¹ Cour de Justice de la CEMAC, 05/06/2013, Avis n° 002/2012- 13, demande d'avis du Secrétaire Général de la COBAC.

¹²² MANIN (P.), *L'Union européenne, Institutions ordre juridique, Contentieux, Op. Cit.*, p. 137.

effet des réglementations communes ». Cela signifie que l'UEAC qui est une institution de la CEMAC en vertu du Traité constitutif, dans ses compétences d'harmonisation, édicte des mesures qui sont strictement nécessaires au fonctionnement de la CEMAC. L'article 12 de la Convention de l'UEAC précise en outre que « *les réglementations nécessaires à l'élaboration de la législation fiscale commune sont adoptées* »¹²³ par les instances compétentes. Les instances compétentes adoptent par voie de règlements ou de directives, les dispositions d'application nécessaires.¹²⁴ Pour la mise en œuvre des objectifs de la Communauté en matière de la réglementation bancaire, monétaire, financière et de la microfinance, l'organe intergouvernemental compétent de la Communauté adopte les règlements et les directives nécessaires telle est la disposition de la Convention de l'UMAC.¹²⁵ Ce principe fait l'objet de contrôle avec prudence. La jurisprudence européenne a par exemple estimé à plusieurs reprises qu'elle ne peut censurer un acte pour violation du principe de proportionnalité

que lorsque l'auteur de l'acte a commis une erreur d'appréciation importante.¹²⁶

L'exercice de la compétence de la CEMAC requiert bien sûr une certaine garantie d'indépendance de ses institutions et organes. Ainsi, en vue de faciliter l'exécution des missions qui leur sont confiées, les immunités et privilèges généralement reconnus aux organisations internationales sont accordées aux Organes de l'UMAC sur le territoire des États membres de l'Union Monétaire.¹²⁷ C'est pourquoi, au sens de la Convention, il ne peut être imposé aux organes et aux institutions spécialisées de l'UMAC des obligations ou des contrôles autres que ceux définis par les dispositions conventionnelles. Dans ce domaine monétaire, la CEMAC dispose de plusieurs entités à travers lesquelles elle exerce ses compétences. Par exemple, si l'harmonisation des réglementations et le contrôle de l'activité bancaire et de la microfinance relèvent de la compétence de la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale, la régulation et le contrôle des opérations d'appel public à l'épargne relèvent de la compétence de la

¹²³ Article 12 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

¹²⁴ Article 50 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

¹²⁵ Article 30 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UMAC

¹²⁶ CJCE, 13 novembre 1990, Fedesa, C-331/88, I-4023 ; 5 octobre 1994, Antonio Crispolti et autres,

C-133, 300, 362/93, I-4863 ; 5 octobre 1994, Allemagne c. Conseil, C6426/93, I-3723 cités par MANIN (P.), *L'Union européenne, Institutions ordre juridique, Contentieux, Op. Cit.*, p. 137.

¹²⁷ Article 9 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UMAC.

Commission de Surveillance du Marché Financier de l'Afrique Centrale. La coordination des politiques de lutte contre le blanchissement des capitaux et le financement du terrorisme relève du Groupe d'Action contre le blanchissement d'Argent en Afrique Centrale.¹²⁸ Dans ce dernier cas, la CEMAC exerce sa compétence d'appui appelée aussi compétence de coordination ou de complément c'est-à-dire le pouvoir à lui reconnu d'intervenir dans un domaine relevant de la compétence des Etats par des actions permettant de soutenir et de compléter les politiques nationales lorsque cela est dans l'intérêt commun de la communauté et des Etats membres.

Pour assurer la convergence des performances et des politiques économiques en vue de la réalisation des objectifs, la Communauté dotée d'un dispositif de surveillance. L'exercice de la surveillance consiste à vérifier d'une part, la conformité des politiques économiques aux grandes orientations et, d'autre part, la cohérence des politiques nationales avec la politique monétaire commune.¹²⁹ Il est donc évident que le principe de proportionnalité irrigue l'exercice des compétences communautaires. Ce principe implique que

*« les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché ».*¹³⁰

Bien que minorées les compétences communautaires sont articulées aux compétences des Etats membres dans un système communautaire en perpétuel mutation.

II- Des compétences nationales au demeurant quasi-illimitées

Les compétences nationales sont quasi-illimitées d'autant plus que, ce sont des Etats pleinement souverains qui ont accepté sans contrainte extérieure, à se faire lier dans une structure supranationale. Leurs pouvoirs, contrairement à ceux d'une organisation d'intégration, ne sont pas dominés par un principe de spécialité, mais s'exercent dans la plénitude autorisée par le droit communautaire. Les compétences des Etats membres de la CEMAC peuvent être identifiées par une vue de l'intérieur ou de l'extérieur (A). Les compétences d'exécution de ces Etats (B) constituent un mécanisme du premier plan dans la mise en œuvre du droit communautaire.

¹²⁸ Article 51, alinéa 3 de la Convention de l'UEAC du 25 juin 2008.

¹²⁹ Article 51, alinéa 3 de la convention de l'UEAC du 25 juin 2008.

¹³⁰ CJCE, 17 mai 1984, Denkwit Nederland, 15/83, Rec., 2171

A- Compétences des Etats vues de l'intérieur et de l'extérieur

En dépit de la classification doctrinaire,¹³¹ l'on fait souvent valoir en droit communautaire qu'un Etat est réputé disposer d'un ensemble de compétences qui, sur le plan matériel, n'est pas limité.¹³²

Or, l'ensemble des pouvoirs reconnus par le droit communautaire aux Etats membres les rendent aptes à remplir des fonctions déterminées et, à accomplir les actes juridiques qui en découlent. L'exorbitance de la compétence des Etats membres s'illustre notamment par le fait qu'en dépit de la création de l'Union économique, la définition et la gestion de la politique économique continuent de relever, pour l'essentiel, de la compétence des Etats membres de la CEMAC. Ces compétences se déclinent en compétences inhibées, encadrées, coordonnées, réservées et concurrentes ou mixtes. Elles se distinguent selon les modalités de l'exercice par rapport à l'ordre communautaire. Ainsi, ces aptitudes sont soit liées (1) soit non liées (2).

1- Aptitudes liées

La détermination des compétences internes des Etats membres de la CEMAC met en

exercice des types des compétences frappées d'arrêt, de blocage ou de ralentissement dans leur exercice. Ce sont des compétences qui peuvent être appelées des compétences inhibées. Les Etats font preuve d'une certaine incompétence dans les domaines concernés. Ainsi, les Etats membres de la CEMAC « *s'abstiennent de prendre toute mesure susceptible de faire obstacle à l'application du Traité et des actes pris pour son application* »¹³³. Cela veut dire que les Etats s'obligent en vertu du droit communautaire à n'exercer aucune compétence de nature à empêcher l'application du droit communautaire originaire ou dérivé.

Ces compétences expriment le degré maximum de dessaisissement des Etats membres. Ce sont des « *domaines qui ne relèvent plus de la compétence nationale, sans pour autant faire l'objet d'une attribution à la communauté, en contradiction avec la loi physique selon laquelle « rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme* », la compétence nationale étant en l'occurrence purement et simplement abolie ».¹³⁴ Ces compétences sont dénommées par DENYS Simon des

¹³¹ Selon le schéma de Denys Simon, les compétences des Etats membres de la Communauté sont classées en compétences abolies, transférées, encadrées, coordonnées, réservées et concurrentes ou mixtes.

¹³² MANIN (P.), *L'Union Européenne, Institutions, ordre juridique, contentieux*, Op. Cit., p. 129.

¹³³ Article 4 du Traité du 25 juin 2008 de la CEMAC ; article 8 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UMAC.

¹³⁴ DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 132.

compétences abolies. Selon l'auteur de l'ouvrage intitulé « *Le système juridique communautaire* », ce degré zéro de la distribution inspire dans une large mesure la logique de l'attribution des compétences dans le cadre de la réalisation de l'union douanière, voire du marché commun. Pour l'auteur, les obligations de ne pas faire, concernant les entraves à la libre circulation intracommunautaire des marchandises, des personnes ou des services, s'analysent en effet comme la suppression pure et simple de toute compétence normative d'introduire ou de maintenir dans les échanges des droits de douane ou taxes d'effet équivalent, des restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent, des entraves à la libre circulation des personnes et des services, cette prohibition correspondant à une limitation définitive des droits souverains des États membres.

En principe, ces compétences sont inhibées et non abolies comme le soutient DENYS Simon. Car dans certaines circonstances, les États peuvent les réveiller et les exercer individuellement ou en commun. Ainsi, aux termes de l'article 5 du Traité révisé de la CEMAC du 25 juin 2008, les États membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires afin d'éviter que le fonctionnement de la

Communauté ne soit affecté par les mesures que l'un d'eux pourrait être amené à prendre en cas de troubles à l'ordre public, de guerre ou de tension internationale constituant une menace de guerre. Cela veut dire que les situations énumérées ci-dessus notamment les troubles à l'ordre public, la guerre ou la tension internationale selon leur gravité constituent une limite aux interdictions posées par le droit communautaire aux États membres d'exercer une compétence quelconque dans un domaine déterminé. Cependant, pour empêcher qu'un dysfonctionnement ne se produise suite à la mesure prise par un État dans ces circonstances, les États membres se consultent et prennent une mesure commune pour faire face à la situation. La Convention de l'UEAC est quelque peu plus explicite sur la question en ce qu'elle stipule que ses dispositions ne font pas obstacle aux mesures qu'un État peut être amené à prendre en cas de troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, ainsi qu'en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre.¹³⁵ Elle précise aussi pour sa part que les États s'abstiennent de toute mesure susceptible de faire obstacle à l'application de la Convention et des actes juridiques pris pour sa mise en œuvre.¹³⁶

¹³⁵ Article 98, alinéa 1 de la Convention du 25 juin 2008 régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale.

¹³⁶ Article 10 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

Il ne s'agit donc pas d'un transfert de compétence à la CEMAC, les institutions étant elles aussi privées de tout pouvoir d'adopter des mesures incompatibles avec les interdictions posées par le droit communautaire. En réalité comme nous l'avons déjà relevé, ces compétences ne sont pas abolies mais seulement inhibées. Ainsi, le droit communautaire fait écran à l'exercice par les Etats de ces compétences. Ce qui convient de retenir qu'en droit communautaire de la CEMAC, la compétence nationale demeure le principe et la compétence communautaire l'exception, ou plus exactement, la compétence nationale est virtuellement illimitée, alors que les compétences communautaires sont limitatives. Toutefois, il existe le cas où les compétences des Etats membres ne sont pas seulement inhibées mais totalement abolie. Ainsi au sens de l'article 31 du Traité révisé du 25 juin 2008, les Etats membres sont tenus de respecter l'indépendance des membres de la Commission de la CEMAC.¹³⁷ Cela signifie qu'un Etat membre ne doit exercer aucune compétence, pour quelque raison que soit, sur le commissaire par lui désigné donc

relevant de sa nationalité, de nature à porter atteinte à son indépendance.

Par exemple toutes les compétences des Etats membres à propos des pratiques considérés par le règlement¹³⁸ communautaire comme « *pratiques commerciales anticoncurrentielles* » sont inhibées. L'article 4 du règlement du 25 juin 2009 dispose en ce sens que « *tous les accords ou décisions pris en rapport avec les pratiques prohibées sont nuls de plein droit* ». Ainsi, saisie par l'Etat Equatorien d'une demande portant pour l'essentiel sur les difficultés rencontrées dans l'application de la réglementation des pratiques commerciales anticoncurrentielles, la Cour de justice de la CEMAC a eu l'occasion de réaffirmer l'intangibilité de cette réglementation ainsi que l'inhibition des compétences des Etats en estimant que « *Tous les accords ou décisions pris en rapport avec les pratiques anticoncurrentielles prohibées sont nuls de plein droit. La République de la Guinée Equatoriale, comme tous les autres Etats membres de la CEMAC, doit prendre toutes mesures nécessaires pour conformer sa législation nationale aux normes communautaires* ». ¹³⁹

¹³⁷ Article 31, alinéa 1 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹³⁸ Règlement n° 1/99-UEAC-CM-SE du 25 juin 1999 portant réglementation des pratiques commerciales anticoncurrentielles.

¹³⁹ Cour de Justice de la CEMAC, 26/06/2013, Avis n° 004/2012- 13, demande d'avis de la République de Guinée Equatoriale.

En réalité, il s'agit de domaines dans lesquels les Etats membres n'ont pas renoncé à leur compétence, mais ont accepté d'en limiter l'exercice dans la mesure nécessaire au fonctionnement efficace du marché commun. Les autorités nationales restent titulaires de la compétence normative, mais s'engagent à ne pas la mettre en œuvre si les règles qu'ils pourraient adopter sont susceptibles de mettre en cause la réalisation des objectifs des traités et à n'exercer leur compétence normative que dans les limites imposées par le droit communautaire. En ce sens, l'article 4 du Traité du 25 juin 2008 dispose que « *les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs* » de la CEMAC. Ce qui signifie que les Etats membres ne doivent exercer leur compétence que dans le but d'atteinte des objectifs de la Communauté. En toute évidence, l'atteinte des objectifs passe par l'adoption des toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant des textes communautaires. Ce même encadrement des compétences des Etats par les objectifs à atteindre est consacré aussi bien par la Convention de l'UEAC¹⁴⁰ que par la Convention de l'UMAC.¹⁴¹

On peut convenir avec DENYS Simon que ces types de compétences se rencontrent notamment dans le domaine de la libre circulation des personnes et des services, les Etats membres conservant la maîtrise de leur compétence normative en matière de droit du travail ou de réglementation des activités professionnelles, sous réserve de ne pas porter atteinte aux principes communautaires de libre circulation et de non-discrimination à raison de la nationalité à l'égard des ressortissants d'autres Etats membres. De même la réglementation de l'exercice des activités professionnelles demeure de la compétence nationale, sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte de façon disproportionnée aux exigences de la libre circulation et de l'égalité de traitement. L'Acte Additionnel du 29 juin 2005 stipule que « *la circulation des personnes est libre à l'intérieur de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale sous réserve de la production d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport en cours de validité* ». ¹⁴² Sur ce fondement les Etats membres ne doivent exiger pour la circulation des personnes dans la zone CEMAC que la présentation d'une pièce qui permet d'identifier la personne. L'Acte

¹⁴⁰ Article 10 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

¹⁴¹ Article 8 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UMAC.

¹⁴² Article 1^{er} de l'Acte Additionnel n° 08/CEMAC-CEE-SE du 29 juin 2005 relatif à la libre circulation des personnes en zone CEMAC.

Additionnel du 14 juin 2013 va renforcer l'encadrement des compétences des Etats membres en matière de circulation des personnes en stipulant que la libre circulation comporte le droit de se déplacer sans visa et de séjourner dans tout autre Etat de la Communauté pour une durée de quatre-vingt-dix (90) jours au plus.¹⁴³ En dépit de l'Acte Additionnel du 29 juin 2005 sur la libre circulation des personnes, chaque Etat membre a continué à exercer ses compétences pour demander le visa aux personnes appartenant aux autres Etat membres de la CEMAC. L'encadrement de la libre circulation des personnes n'a connu son apogée qu'avec l'Acte Additionnel du 14 juin 2013 qui a supprimé le visa pour tous les ressortissants de la CEMAC circulant notamment dans l'espace communautaire.

La compétence dont les Etats membres restent titulaires connaît toutefois une seconde limite. L'exercice de cette compétence est également encadré par l'obligation de respecter les mesures communautaires d'harmonisation des législations et réglementation nationales. Il s'agit donc moins d'une situation de

compétences concurrentes que d'une hypothèse de coexistence sur le même objet de compétences simultanées mais de nature différente, s'analysant comme un encadrement communautaire de compétences nationales limitées dans leur exercice et non comme un transfert du titre de compétence. En ce sens, la Convention de l'UEAC stipule d'une part, que les « *législations budgétaires des Etats membres sont harmonisées au cours de la première étape de la construction de l'Union Economique* »¹⁴⁴ et, d'autre part, « *sont également harmonisées, les comptabilités nationales et les données macroéconomique nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale...* ». La directive du 19 décembre 2011 relative au Règlement générale de la comptabilité publique¹⁴⁵ a eu pour but l'encadrement des compétences des Etats membres en cette matière. L'encadrement des compétences des Etats membres en matière des communications électroniques est réalisé par la Directive¹⁴⁶ du 19 décembre 2008. Aux termes de l'article 2 « *la présente Directive fixe un cadre harmonisé pour les politiques nationales de service universel, mises en œuvre au sein des Etats membres*

¹⁴³ Article 2 de l'Acte Additionnel n° 01/13-CEMAC-070 U-CCE-SE du 25 juin 2013 portant suppression du visa pour tous les ressortissants de la CEMAC circulant dans l'espace communautaire.

¹⁴⁴ Article 56, alinéa 1 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

¹⁴⁵ Il s'agit de la Directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au Règlement général de la Comptabilité publique.

¹⁴⁶ Directive n° 06/08-UEAC-133-CM-18 Fixant le Régime du service universel dans le secteur des communications électroniques au sein des Etats membres de la CEMAC.

de la CEMAC ». La Convention de l'UEAC ne se limite pas seulement aux mesures d'harmonisation mais évoque en même temps l'uniformisation. Ainsi dans ce processus d'harmonisation, la Convention précise qu'« *une priorité particulière est assignée à l'uniformisation du champ statistique du secteur public selon les méthodologies internationalement acceptées dans ce domaine* ». ¹⁴⁷ Aux termes de l'article 11 de cette Convention les Etats doivent considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun. ¹⁴⁸ Ils s'accordent sur les grandes orientations de politiques économiques qu'ils s'engagent à respecter en harmonisant leurs politiques nationales. ¹⁴⁹

L'encadrement des compétences des Etats s'observent aussi dans d'autres domaines. Ainsi, les Etats membres de la CEMAC ne doivent en aucun cas, dans l'exercice de leurs compétences, porter atteinte aux principes de démocraties, des droits de l'Homme, de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance, du dialogue social et des questions de genre tels que stipulés par le préambule du Traité du 25 juin 2008 ¹⁵⁰.

Au sens de l'article 11 de la Convention de l'UEAC, les Etats membres s'accordent sur

les grandes orientations de politiques économiques qu'ils s'engagent à respecter en coordonnant leurs politiques nationales. ¹⁵¹ Ainsi, les Etats sont dotés des compétences internes coordonnées. A ce propos des compétences coordonnées des Etats membres, DENYS Simon écrira qu'« *en termes d'intégration décroissante, se situe l'hypothèse dans laquelle les Etats restent titulaires de la compétence de principe, la Communauté ne disposant même pas de la compétence de prendre des mesures d'encadrement ou d'harmonisation à caractère obligatoire* ». ¹⁵² Ce sont donc des compétences pour lesquelles les Etats membres se sont engagés à les exercer en commun, sous la forme de la coopération, le cas échéant en acceptant que des mesures de coordination soient prises par les institutions communautaires. Ce type de compétence concerne notamment la compétence en matière de dénonciation du Traité. Même, si chaque Etat dispose de la compétence de dénoncer le Traité, ce dernier cesse d'avoir effet à l'égard de cet Etat qu'après notification à la Conférence des Chefs d'Etat qui est un organe communautaire de coopération. C'est

¹⁴⁷ Article 56, alinéa 2 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

¹⁴⁸ Article 11, alinéa 1 de la Convention de l'UEAC du 25 juin 2008.

¹⁴⁹ Article 51, alinéa 2 de la Convention de l'UEAC du 25 juin 2008.

¹⁵⁰ 7^{ème} alinéa du Préambule du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁵¹ Article 51, alinéa 2 de la Convention de l'UEAC du 25 juin 2008.

¹⁵² DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 135.

pourquoi la dérogation au délai au bout duquel le Traité cesse d'avoir effet à l'égard de l'Etat concerné n'est possible qu'en commun accord entre les Etats signataires.¹⁵³

La compétence de déterminer la politique de la Communauté entre dans la catégorie des compétences coordonnées. Cela s'explique par le fait qu'il revient à la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC qui est un organe communautaire de coopération doté de la légitimité intergouvernementale de déterminer cette politique. C'est la Conférence qui oriente l'action des autres organes communautaires de coopération mais qui sont d'échelon inférieur.¹⁵⁴ La compétence de fixer le siège des institutions, des organes et des institutions spécialisées de la CEMAC est une compétence coordonnée en ce qu'elle est dévolue à la Conférence des Chefs d'Etat.¹⁵⁵ Les compétences coordonnées des Etats concernent également l'adhésion d'un nouvel Etat¹⁵⁶ ou l'adoption des modifications du Traité.¹⁵⁷ Bien que dans certains cas les aptitudes des Etats au regard du droit communautaire sont liées à différents degrés, ceux-ci disposent de pouvoir juridique qu'ils exercent avec la

faculté de se fonder sur des motifs laissés à leur propre appréciation.

2- Aptitudes non liées

Les aptitudes non liées s'analysent en pouvoir discrétionnaire c'est-à-dire le pouvoir d'agir librement sans que la conduite à tenir soit dictée à l'avance par une règle de droit communautaire. Les compétences réservées entrent dans cette catégorie. Elles sont des compétences non attribuées à la CEMAC et qui sont donc du ressort des Etats membres. Ces derniers conservent l'intégralité de leur pouvoir en ces matières. Les compétences réservées se distinguent des compétences exclusives des Etats en ce que la CEMAC peut très bien intervenir sur les matières couvertes en fondant par exemple son action sur des principes de subsidiarité, sur l'effet, ou encore sur les compétences complémentaires. Elles recouvrent les compétences nationales qui se situent totalement en dehors du champ d'application du droit communautaire. Ce sont des compétences retenues qui n'ont pas été affectées par la signature du Traité et ses conventions subséquentes, et qui continuent à s'exercer selon les règles constitutionnelles nationales, en dehors de

¹⁵³ Article 58 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁵⁴ Il s'agit notamment du Conseil des Ministres de l'UEAC et du Comité Ministériel de l'UMAC (Article 12, alinéa 1 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC).

¹⁵⁵ Article 12, alinéa 2 du Traité du 25 juin 2008 de la CEMAC

¹⁵⁶ Article 55, alinéa 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁵⁷ Article 57, alinéa 1 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

toute ingérence communautaire. Aux sens de l'article 5 du Traité révisé, il s'agit des compétences en matières de la sécurité dont l'exercice permet de parer aux troubles à l'ordre public, des compétences en matière de la défense qui permettent de faire face à la guerre et des compétences en matière de la diplomatie qui permettent quant à elles de faire face à des tensions internationales constituant une menace de guerre.¹⁵⁸

Ces compétences réservées regroupent certaines compétences retenues des Etats dans des domaines liés à l'application du Traité et ses conventions subséquentes. Il s'agit d'abord des secteurs qui ont fait l'objet de réserves de compétences au sens juridique du terme. Il en est ainsi de la compétence d'initiative de révision des traités,¹⁵⁹ de ratification qui se fait en conformité avec les constitutionnelles de chaque Etat,¹⁶⁰ de l'exécution forcée des décisions communautaires.¹⁶¹ Pour ce dernier cas, l'exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur territoire duquel elle a lieu. Il s'agit également des questions pour lesquelles les traités ont expressément renvoyé à une compétence nationale. Il en

est ainsi par exemple du contentieux contractuel impliquant la responsabilité de la Communauté devant le juge national lorsque cette responsabilité contractuelle est régie par la loi nationale applicable au contrat¹⁶². En dépit de l'harmonisation de la comptabilité publique au regard de la Directive du 19 décembre 2011, il appartient aux pouvoirs normateurs nationaux de définir les modalités de nomination des comptables publics¹⁶³.

Mais, les compétences « réservées » n'échappent pas à toute incidence du droit communautaire. La jurisprudence européenne est, quelque peu, claire sur la question en ce qu' « *il appartient aux Etats membres, qui ont à arrêter les mesures propres à assurer leur sécurité intérieure et extérieure, de prendre les décisions relatives à l'organisation de leurs forces armées. Il n'en résulte pas, cependant, que de telles décisions doivent échapper totalement à l'application du droit communautaire* ». ¹⁶⁴ Ce qui signifie que le droit communautaire peut venir limiter l'exercice des compétences retenues des Etats, sans que pour autant lesdites compétences fassent l'objet d'une

¹⁵⁸ Article 5 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁵⁹ Article 57, alinéa 1 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁶⁰ Article 57, alinéa 3 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁶¹ Article 45, alinéa 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁶² Article 3 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁶³ Article 15, alinéa 2 de la Directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publique.

¹⁶⁴ CJCE, 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec., 1651 cité par DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit. p. 139.

coordination et encore moins d'un transfert à la Communauté. L'exercice des compétences réservées doit toujours respecter le principe de loyauté communautaire.¹⁶⁵ Les Etats membres n'entendent pas créer une citoyenne communautaire ou identité communautaire en ce que le préambule du Traité du 25 juin 2008 stipule clairement que les Etats sont désireux de renforcer la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leurs identités nationales respectives.¹⁶⁶ Les Etats conservent donc leurs compétences en matière de la détermination de la citoyenneté. Ainsi au sens de l'article 3 de l'Acte Additionnel du 29 juin 2005, les ressortissants des Etats membres de la Communauté jouissent, à l'exception des droits politiques, de tous les droits et libertés reconnus aux nationaux.¹⁶⁷

Les compétences concurrentes ou mixtes sont les compétences partagées entre la CEMAC et les Etats membres, au sein desquelles coexistent deux titulaires également habilités à agir, soit successivement, soit simultanément. Il en est ainsi de la compétence de saisine de la

juridiction communautaire. Au sens de l'article 24 de la Convention du 30 janvier 2009 régissant la Cour de Justice communautaire, la compétence de saisine de cette Cour est partagée entre les Etats membres et les entités communautaires.¹⁶⁸ De même, la compétence d'initiative de la Conférence des Chefs d'Etat,¹⁶⁹ de la réunion du Conseil des Ministres de l'UEAC¹⁷⁰ et de la réunion du Comité Ministériel de l'UMAC¹⁷¹ est partagée entre la Communauté et les Etats membres. Entrent dans la catégorie des compétences concurrentes, les compétences de proposition des projets tendant à la révision des traités et conventions communautaires.¹⁷²

De l'intérieur, les compétences que des Etats membres détiennent de leur souveraineté vers l'extérieur de leur territoire ou plus exactement vers l'extérieur de leur espace communautaire ne sont pas en principe limitées. Si la souveraineté interne des Etats membres est limitée en ce que le Traité stipule que « *les actes adoptés par les institutions, organes et institutions spécialisées de la*

¹⁶⁵ DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 140.

¹⁶⁶ 6^{ème} alinéa du préambule du Traité institutif du 16 mars 1994 et du Traité révisé du 25 juin 2008.

¹⁶⁷ Article 3 de l'Acte Additionnel n° 08/CEMAC-CEE-SE du 29 juin 2005 relatif à la libre circulation des personnes en zone CEMAC.

¹⁶⁸ Article 24, Alinéa 1 de la Convention du 30 janvier 2009 régissant la Cour de Justice communautaire.

¹⁶⁹ Article 13 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁷⁰ Article 20, alinéa 3 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁷¹ Article 22, alinéa 3 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁷² Article 57, alinéa 1 et 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

Communauté pour la réalisation des objectifs du présent Traité sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure »,¹⁷³ la souveraineté externe n'est pas limitée dans son principe par le droit communautaire de la CEMAC. Ce qui veut dire que les Etats membres jouissent de la plénitude de compétence. Les Etats conservent leurs compétences notamment en matière de la diplomatie, de la politique étrangère, de la coopération et de la défense nationale. L'exemple type est celui de l'appartenance au G5 Sahel. Le Tchad est le seul pays de la CEMAC à appartenir à ce regroupement de coopération militaire sans pour autant porter atteinte à ses obligations communautaires. Pour l'action extérieure, la coopération au développement est l'un des axes de la politique étrangère des Etats qui se rapprochent des objectifs de la Communauté. Mais pour autant, il n'existe aucune contradiction dans l'exercice des compétences des Etats membres en la matière et leur obligation de loyauté communautaire. La compétence en matière de conduite des relations extérieures n'est donc pas transférée par les Etats à la CEMAC. Il n'existe pas une politique de sécurité et de défense de la CEMAC.

Cependant, les Etats peuvent être amenés à exercer des compétences extérieures simplement parce que la Communauté n'a pas exercé la sienne. Il en est ainsi dans le domaine des compétences concurrentes. Au regard de la théorie de préemption et notamment dans les domaines des compétences concurrentes ou mixtes, les Etats membres sont autorisés à exercer la compétence pour autant que et dans la mesure où la Communauté n'a pas exercé, la sienne. Néanmoins l'exercice de compétence des Etats dans ce cas est gouverné par le principe de loyauté communautaire. En effet, des équilibres voulus par le Traité et ses conventions subséquentes valent en dehors de toute situation de préemption, c'est-à-dire dans l'exercice des compétences retenus des Etats membres en l'absence de compétence communautaire. Le principe de loyauté communautaire ne concerne pas seulement la loyauté envers la CEMAC mais aussi d'un Etat envers les autres Etats membres. En ce sens le Traité du 25 juin 2008 stipule que les Etats membres se consultent en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires afin d'éviter que le fonctionnement de la CEMAC ne soit affecté par les mesures que l'un d'eux pourrait être amené à prendre...¹⁷⁴

¹⁷³ Article 44 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁷⁴ Article 5 du Traité du 25 juin 2008 de la CEMAC.

L'ensemble des compétences d'un Etat membre dans le système communautaire de la CEMAC, qu'elles soient vues de l'intérieur ou de l'extérieur du territoire étatique ou de l'espace communautaire, obéissent aux modalités d'exécution.

B- Compétences d'exécution des Etats membres

Les compétences d'exécution des membres peuvent s'analyser en exécution non juridictionnelle (1) et en exécution juridictionnelle (2).

1- Exécution non juridictionnelle

Il est une vision déformée du système communautaire d'occulter le rôle essentiel joué par les Etats membres dans la mise en œuvre des règles communes et d'ignorer le caractère essentiellement décentralisé de leur exécution.¹⁷⁵ La logique de l'application du droit communautaire repose tout entière, dans les hypothèses où les traités n'ont pas attribué de compétences d'exécution à la Communauté, sur la reconnaissance de compétences propres des Etats membres, le plus souvent exprimée sous la forme d'un principe dit de l'autonomie institutionnelle et procédurale des droits nationaux.¹⁷⁶ L'exécution du

droit communautaire doit se faire en principe dans le respect des formes et procédures du droit national. C'est le cas de la mise en œuvre de la directive communautaire. Ainsi au sens de l'article 41 du Traité du 25 juin 2008, « *les directives lient tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales leur compétence en ce qui concerne la forme et les moyens* ». La jurisprudence européenne pouvait indiquer aussi que : « *Lorsque les dispositions du traité ou des règlements reconnaissent des pouvoirs aux Etats membres en leur imposant des obligations aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle façon l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiés par les Etats à des organes déterminés relève uniquement du système constitutionnel de chaque Etats* ». ¹⁷⁷ Il faut noter que le principe d'autonomie institutionnelle au sens strict, signifie que les Etats membres ont une compétence exclusive pour déterminer les organes qui seront chargés d'exécuter le droit communautaire. Ceci signifie aussi que les Etats membres disposent de la compétence

¹⁷⁵ KOVAR (R.), « Compétences des communautés européenne », JCL. Europe, fasc. 420, sp. Cité par DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 155

¹⁷⁶ RIDEAU (J.), *Le rôle des Etats membres dans l'application du droit communautaire*, AFDI, 1972,

864 cité par DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 155.

¹⁷⁷ CJCE, 15 décembre 1971, International Fruit Company e.a., 51/71, 52/71, 53/71 et 54/71, Rec., 1107

de fixer les règles de forme et de procédure applicables à la mise en œuvre du droit communautaire.

Les Etats membres sont soumis à l'obligation de coopération comme nous l'avons déjà indiqué. Cela veut dire que l'autonomie institutionnelle et procédurale ne saurait pour autant être absolue. La reconnaissance d'un monopole d'exécution aux Etats membres organisé exclusivement selon les règles du droit national risquerait en effet, de mettre en péril l'uniformité d'application du droit communautaire. C'est la raison pour laquelle la compétence nationale exprimée par le principe d'autonomie institutionnelle et procédurale doit être encadrée afin de se concilier avec les exigences d'application uniforme et effective du droit communautaire. En ce sens le préambule du Traité du 25 juin 2008 stipule que les Etats sont soucieux d'assurer le bon fonctionnement des institutions et organes prévus dans le Traité. Cela suppose que les Etats membres n'entendent pas empiéter sur les domaines de compétence de la CEMAC. La jurisprudence européenne a admis que l'exercice respectif des compétences nationales et communautaires dans la gestion d'un accord mixte suppose une étroite

coopération entre les institutions communautaires et les autorités nationales, en particulier pour garantir l'unité de représentation internationale de la communauté.¹⁷⁸

L'équilibre entre les exigences de l'application effective et uniforme du droit communautaire et le respect de l'autonomie institutionnelle et procédurale des droits nationaux commande ainsi la répartition des compétences de mise en œuvre du droit communautaire. Ainsi, si certaines décisions communautaires, prises à l'égard des personnes autres que l'Etat, forment titre exécutoire, leur exécution forcée est régie par les règles de la procédure civile en vigueur dans l'Etat sur le territoire duquel elle a lieu.¹⁷⁹ Territorialement, les autorités nationales, dans leur mission d'application du droit communautaire, ne s'écartent pas des terminologies communautaires. Ainsi, elles peuvent évoquer « *l'espace communautaire* », « *ressortissants des Etats membres de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale* » à chaque fois qu'elles sont appelées à l'exécution du droit communautaire.¹⁸⁰ Certaines autorités nationales qui semblent être portées vers une intégration rapide et plus poussée,

¹⁷⁸ CJCE, 15 novembre 1994, Accords GATS et TRPS cité par DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 158.

¹⁷⁹ Article 45 du Traité révisé de la CEMAC du 25 juin 2008.

¹⁸⁰ Voir le Communiqué de presse du 19 octobre 2017 du Gouvernement de la République gabonaise.

n'hésitent pas à évoquer la notion même du « *territoire communautaire* » dans leur acte d'exécution du droit communautaire.¹⁸¹

L'exécution normative c'est-à-dire celle d'adopter les normes en droit interne pour l'application du droit communautaire est tout aussi importante que l'exécution administrative dite aussi exécution matérielle.

L'adoption par les institutions communautaires d'un acte à portée générale n'exclut pas la nécessité d'une mise en œuvre normative complémentaire. Ainsi aux termes de l'article 4 du Traité révisé du 25 juin 2008, les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de la Communauté en adoptant toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du Traité.¹⁸² Cela signifie que cette obligation comprend clairement, l'exécution normative, c'est-à-dire celle d'adopter, en droit interne, des dispositions législatives ou réglementaires utiles à l'application des dispositions du droit communautaire. Au sens de l'article 49 de

la Convention de l'UEAC, les Etats membres complètent les dispositions des règlements cadres et des directives, et prennent les actes d'application nécessaires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.¹⁸³

S'agissant notamment de l'usage du règlement, qui révèle pourtant l'existence d'une compétence communautaire exclusive,¹⁸⁴ l'intervention normative des autorités nationales procède soit d'une habilitation explicite figurant dans le règlement, soit fondée sur l'obligation de coopération. A cet effet, le règlement cadre, au sens de l'article 41 du Traité révisé, n'est directement applicable que pour certains de ses éléments.¹⁸⁵ Cela veut dire que le règlement cadre nécessite, pour son application, l'intervention de la compétence des autorités nationales. Dans ce cas, l'exercice de la compétence normative de l'Etat membre est non seulement licite, mais imposé par l'effet obligatoire du règlement en ce que, aussi bien le règlement et le règlement cadre sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicable dans tout Etat membre au sens de

¹⁸¹ Circulaire du 08 août 2017 du Ministre Tchadien des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine et de la Coopération Internationale à Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs, Chefs de Missions Diplomatiques et Consulaires de la République du Tchad.

¹⁸² Article 4, Alinéa 1 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁸³ Article 49 de la Convention du 25 juin 2008 de l'UEAC.

¹⁸⁴ Pour ce faire l'article 41, alinéa 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC dispose : « *Les règlements et les règlements cadres ont une portée générale. Les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre. Les règlements cadres ne sont directement applicables que pour certains de leurs éléments* ».

¹⁸⁵ Article 41, alinéa 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

l'article 41 du Traité révisé. L'intervention normative des autorités nationales est soumise à l'obligation de coopération. Cette coopération est notamment fondée sur les dispositions du Traité aux termes desquelles les Etats s'abstiennent de prendre toute mesure susceptible de faire obstacle à l'application droit communautaire originaire et dérivé.¹⁸⁶ Cela signifie que l'intervention des autorités nationales soit nécessaire pour assurer la pleine efficacité de l'acte communautaire. Sur ce, la Convention de l'UEAC est quelque peu plus explicite et stipule que l'organe intergouvernemental de la Communauté prend des règlements cadres ou directives et « *les Etats membres complètent leurs dispositions et prennent les actes d'application nécessaires, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ». Cependant, on ne peut tirer de ces dispositions la règle selon laquelle, les compétences d'exécution appartiennent aux Etats membres. Il ne fait pas de doute que les organes communautaires disposent d'une compétence pour adopter si nécessaire, des actes d'exécution normative. Cette compétence résulte notamment des dispositions de l'article 40

du Traité révisé¹⁸⁷ du 25 juin 2008. Elle implique le pouvoir d'adopter des actes à caractère normatif, et celui de prendre des décisions particulières.

Dans les deux situations, la compétence normative des Etats membres est cependant subordonnée, en ce sens qu'il leur est interdit de fixer des conditions supplémentaires par rapport à celles posées par l'acte, d'introduire des dérogations non prévues par l'acte et plus largement d'édicter des règles obligatoires qui affectent le contenu normatif de l'acte. Il faut donc que l'Etat membre se borne à assurer l'exécution de l'acte communautaire, sans en affecter la substance normative. Il en est ainsi lorsque le règlement du 20 juin 2008 relatif au passeport CEMAC dispose que « *l'impression et la gestion du Passeport CEMAC relèvent de la compétence de chaque Etat membre* ».¹⁸⁸ S'en tenir à cette disposition revient à considérer que le pouvoir normatif communautaire dérivé habilite les Etats membres à imprimer et gérer eux-mêmes la délivrance du Passeport CEMAC institué par le règlement du 21 juillet 2000.¹⁸⁹ Ou encore le même règlement habilite chaque Etat membre à

¹⁸⁶ Article 4 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁸⁷ Article 40 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁸⁸ Article 12 du Règlement 01/08-UEAC-042-CM-17 du 20 juin 2008 modifiant le Règlement n° 1/00-

CEMAC-042-CM-04 portant institution et conditions de gestion et de délivrance du Passeport CEMAC.

¹⁸⁹ Règlement n° 1/00-CEMAC-042-CM-04 du 21 juillet 2000 portant institution et conditions d'attribution du Passeport CEMAC.

prendre des dispositions nécessaires aux fins de notification du Passeport CEMAC aux pays tiers.¹⁹⁰ Au sens de ce règlement, la désignation des autorités nationales chargées de la délivrance du Passeport est de la compétence de chaque Etat membre.¹⁹¹ Les exigences pesant sur les Etats en matière de transposition et d'exécution des directives imposent aux autorités nationales l'obligation d'adopter les normes nécessaires à l'application effective des dispositions de l'acte communautaire, selon les formes et les moyens du droit national, mais à condition de ne rien ajouter ni de ne rien retrancher aux dispositions matérielles de l'acte communautaire. Ainsi, l'article 112 de la directive du 19 décembre 2011 relative au règlement général de la comptabilité publique dispose par exemple « *les Etats membres communiquent à la Commission de la CEMAC, pour avis, le projet de texte national transposant les dispositions de la présente directive avant adoption. Ils communiquent ensuite à la Commission le texte des dispositions de droit interne*

adoptées dans les matières régies par la présente Directive ». ¹⁹²

La mise en œuvre normative du droit communautaire s'effectue, conformément au principe d'autonomie institutionnelle et procédurale, selon les règles constitutionnelles nationales, qui déterminent, en fonction de l'objet et de la nature de la norme communautaire, les organes compétents et les procédures applicables. Au sens de la Convention de l'UMAC du 25 juin 2008, les Etats membres s'engagent à apporter leur concours à l'UMAC afin d'assurer le plein respect des dispositions conventionnelles et des textes pris pour leur application sur des points limitativement énumérés.¹⁹³ L'exécution du droit communautaire peut tout d'abord être effectuée par voie législative. Cette solution, en dépit de la préférence qui devrait lui être accordée pour des raisons démocratiques, est souvent présentée comme lourde d'inconvénients à la fois techniques et politiques. Elle implique d'une part des délais relativement longs liés aux contraintes de la procédure

¹⁹⁰ Article 2, alinéa 3 du Règlement n° 01/08-UEAC-042-CM-17 du 20 juin 2008 modifiant le Règlement n° 1/00-CEMAC-042-CM-04 portant institution et conditions de gestion et de délivrance du Passeport CEMAC.

¹⁹¹ Article 8 du Règlement n° 01/08-UEAC-042-CM-17 du 20 juin 2008 modifiant le Règlement n° 1/00-CEMAC-042-CM-04 portant institution et conditions de gestion et de délivrance du Passeport CEMAC.

¹⁹² Article 112 de la Directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publique.

¹⁹³ Il s'agit des génératrices de l'émission monétaire ; la mise en commun des réserves de change ; la libre circulation des signes monétaires et la liberté des transferts entre les Etats membres de l'Union Monétaire ; les mesures d'harmonisation des législations monétaire, bancaire et financière et du régime de change ; les procédures de mise en cohérence des politiques économiques (Article 5 de la Convention de l'UMAC du 25 juin 2008).

législative et d'autre part, un coût politique souvent élevé, les assemblées parlementaires supportant mal de voir le pouvoir d'amendement et la discussion législative singulièrement réduits, dans la mesure où les exigences du droit communautaire limitent le pouvoir du législateur national à l'exercice d'une compétence liée. Mais la voie législative, même si elle est parfois inéluctable, compte tenu de l'identification constitutionnelle des matières réservées à la loi, demeure d'une utilisation délicate. C'est la raison pour laquelle les Etats membres ont souvent recours aux techniques de délégation au gouvernement, soit sur la base d'autorisations permanentes, soit sur la base d'habilitations législatives ponctuelles. Dès lors qu'une intervention du législateur n'est pas constitutionnellement nécessaire, l'exécution normative peut également être opérée par la voie réglementaire, soit en vertu du pouvoir réglementaire autonome reconnu au gouvernement, soit sur la base du pouvoir réglementaire d'exécution des lois. Au sens de l'article 27 de la Convention de l'UMAC du 25 juin 2008, « *les Etats membres s'obligent à prendre toutes dispositions nécessaires d'ordre national ou international en vue d'assurer une position créditrice du fonds commun de réserves de change* ». Le renvoi à l'autonomie institutionnelle et procédurale en matière d'exécution normative fait

nécessairement l'objet d'un encadrement destiné d'une part à assurer l'application uniforme et simultanée des règles communes, de droit originaire comme de droit dérivé, et d'autre part à donner son plein effet à l'obligation de loyauté communautaire.

L'exécution administrative est aussi appelée l'exécution matérielle. L'exécution matérielle par les Etats intervient le plus souvent lorsque la Communauté n'est pas en mesure de l'assurer. L'application administrative des règles communautaires relève également d'un partage de compétences entre la communauté et ses Etats membres. Elle peut s'effectuer soit sous la forme de l'administration directe, soit sous la forme de l'administration indirecte. Pour la première hypothèse, la solution dominante correspond à l'attribution aux administrations nationales de la responsabilité d'appliquer les réglementations communautaires aux cas individuels. C'est ainsi que les services douaniers et fiscaux nationaux sont chargés, par une sorte de dédoublement fonctionnel, de la perception pour le compte de la communauté, des droits de douane qui constituent pour partie les recettes du budget communautaire. En ce sens, le Traité révisé du 25 juin 2008 stipule que « *les ressources de la Communauté proviennent essentiellement du produit de la Taxe*

Communautaire d'Intégration. Elles sont collectées conformément aux dispositions en vigueur». ¹⁹⁴ La Directive du 19 décembre 2011 renvoie à la compétence des autorités nationales en disposant que « *Les règles d'exigibilité des créances publiques sont définies par la réglementation propre à chaque Etat* ». ¹⁹⁵ Il appartient donc aux agents de l'Etat de procéder matériellement à la collecte des taxes communautaire par l'exercice de l'opération de dédoublement fonctionnel. La compétence des Etats membres s'analyse alors comme une compétence liée, limitée strictement à l'exécution administrative, conformément à la logique de répartition des tâches et des compétences entre les Etats membres et les organes communautaires, qui caractérisent un mode de gestion décentralisée impliquant les autorités des Etats membres. L'application du droit communautaire s'impose non seulement aux autorités centrales de l'Etat, mais aussi les autorités déconcentrées compétentes de l'Etat membre sont en outre assujetties. Les autorités déconcentrées compétentes de l'Etat membre sont en outre assujetties à l'obligation de veiller à la bonne application du droit communautaire par les collectivités

publiques autonomes ou décentralisées, voire dans certains cas-limités, par les administrés eux-mêmes, sous peine d'encourir l'ouverture d'une procédure de manquement prévue par le Traité révisé. ¹⁹⁶

Le caractère exécutoire de la décision d'un organe communautaire est rigoureusement interprété par la Cour de justice de la CEMAC pour son exécution administrative par les organes des Etats membres. Ainsi, la Cour a admis qu'un simple courrier qui ne remplit pas un formalisme décisionnel d'un organe communautaire ne peut être considéré comme un avis conforme dont l'organe en question est compétent. ¹⁹⁷ Dans son avis du 20 juin 2012, la Cour a réaffirmé que « *le contrôle de la régularité des mesures d'exécution relève de la compétence des juridictions nationales auxquelles il appartient de saisir la Cour de Justice communautaire d'un recours préjudiciel en interprétation des dispositions litigieuses concernées* ». ¹⁹⁸

2- Exécution à caractère juridictionnel

L'exécution répressive du droit communautaire par les Etats membres de la CEMAC est plus que nécessaire au fonctionnement de la Communauté.

¹⁹⁴ Article 50, alinéa 1 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁹⁵ Article 38 de la Directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au règlement général de la comptabilité publique

¹⁹⁶ Article 4, alinéa 2 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

¹⁹⁷ Cour de Justice de la CEMAC, 18/06/2008, Avis n° 004/2008, demande d'interprétation des normes communautaires formulée par le Ministre des Finances et du Budget de la Guinée Equatoriale.

¹⁹⁸ Cour de Justice de la CEMAC, 20/06/2012, Avis n° 003/2011- 12, Demande d'avis du Directeur Général de l'E.I.E.D de la CEMAC.

L'exécution juridictionnelle relève des Etats à travers leurs Tribunaux tout comme de la Communauté au moyen de sa Cour de justice.

L'application effective d'une règle de droit suppose nécessairement que sa violation par les sujets de droit soit sanctionnée. Là encore, la compétence d'appliquer des sanctions est partagée entre la CEMAC et ses Etats membres. Les pouvoirs communautaires de sanction directe sont toutefois relativement limités. Le plus souvent, le pouvoir sanctionnateur est confié aux Etats membres, érigés ainsi en véritables bras séculiers de la Communauté. Les Etats membres, non seulement peuvent, mais doivent assortir l'application du droit communautaire de sanctions garantissant son exécution effective, soit sur la base d'habilitations expresses figurant dans les actes communautaires, soit spontanément, en vertu de l'obligation générale. Ainsi par exemple le règlement n° 1 du 20 juin 2008 relatif au Passeport CEMAC habilite les autorités nationales de la répression des infractions relatives à la délivrance du Passeport en ces termes : « *Sont poursuivis*

*et sanctionnés conformément aux dispositions légales et réglementaires de l'Etat sur le territoire duquel ils ont été constatés les faits ci-après :... ».*¹⁹⁹

L'obligation de sanctionner va de pair avec un encadrement de l'autonomie procédurale reconnue aux instances nationales dans l'exercice de leur pouvoir de sanction. L'Etat membre devra adopter un dispositif de sanction qui soit équivalent à celui qui serait appliqué à la violation de règles nationales de nature et d'importance comparable, et surtout devra en tout état de cause présenter un caractère effectif proportionné et dissuasif. En ce sens, le règlement relative au Marché Financier dispose que « *les autorités judiciaires compétentes, saisies de poursuites (...) peuvent, en tout état de la procédure, demander l'avis de la Commission de surveillance du Marché Financier. Cet avis est obligatoirement... ».*²⁰⁰

De même que les autorités législatives et administratives nationales doivent mettre leurs pouvoirs au service de leur compétence d'exécution du droit communautaire, les juridictions nationales

¹⁹⁹ Article 14 du Règlement n° 01/08-UEAC-042-CM-17 du 20 juin 2008 modifiant le Règlement n° 1/00-CEMAC-042-CM-04 portant institution et conditions de gestion et de délivrance du Passeport CEMAC. Ces faits sont notamment l'obtention d'un passeport CEMAC sous un faux état civil et l'usage ou l'utilisation d'un Passeport ainsi établi ; la cession, même temporaire, d'un Passeport CEMAC ou l'utilisation d'un passeport emprunté ou volé ; la contrefaçon, la falsification ou l'altération volontaire

du Passeport ainsi que l'usage du Passeport contrefait, falsifié ou altéré ; toutes autres infractions prévues en la matière par les Conventions internationales auxquelles les Etats membres sont parties.

²⁰⁰ Article 68 du Règlement n° 06/03-CEMAC-UMAC du 15 mars 2002 portant Organisation, Fonctionnement et Surveillance du Marché Financier de l'Afrique Centrale.

sont appelées à constituer les relais de la mise en œuvre du droit communautaire sur le terrain contentieux. En ce sens, selon l'article 3 du Traité révisé du 25 juin 2008, la responsabilité contractuelle de la CEMAC, en fonction de la loi applicable au contrat en cause, est soumise à la juridiction nationale compétente de chaque Etat membre.²⁰¹ C'est pour cela que le juge national peut être qualifié de « juge communautaire de droit commun », investi, par un dédoublement de sa fonction, d'une mission communautaire à côté de ses attributions nationales. Le devoir du juge national en la matière a d'ailleurs été clairement précisé par la jurisprudence européenne, en ce que l'obligation des instances nationales d'exécuter le droit communautaire sur leur territoire s'impose « à toutes les autorités des Etats membres y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles ».²⁰² Cette fonction communautaire reconnue aux juridictions nationales, associée le cas échéant à la coopération juridictionnelle instituée par les mécanismes préjudiciels, et enrichie des effets à leur égard des arrêts de constatation de manquement, est le moyen privilégié

permettant d'assurer l'articulation, dans le champ des compétences communautaires, de l'ordre juridique communautaire avec les ordres juridiques nationaux et de réaliser l'intégration juridique de la Communauté. La Cour de justice de la CEMAC, dans son avis du 18 juin 2008, a clairement admis que les Etats membres n'ont pas capacité pour saisir la Cour de recours préjudiciel. Cependant, les Etats membres ne sont fondés qu'à saisir la Cour de justice d'une demande d'avis.²⁰³ Selon la Cour, « *il n'existe pas dans les textes aucune disposition qui attribue expressément aux parlementaires pris individuellement l'autorisation de saisir la Cour d'un avis consultatif ...* » et que seuls « *les Etats membres (...) peuvent, (...) déclencher la saisine de la Cour en matière consultative* ».²⁰⁴

La compétence personnelle des Etats est réglée par le droit national. Cette compétence personnelle des Etats cède toujours devant la compétence territoriale. En effet la compétence d'exécution est toujours fondée sur le titre territorial. Et un Etat ne peut agir sur le territoire d'un autre qu'avec le consentement de celui-ci. La

²⁰¹ Article 3 du Traité révisé du 25 juin 2008 de la CEMAC.

²⁰² CJCE, 10 avril 1984, Von Colson et Kamann, 14/83, Rec. 1891 cité par DENYS (S.), *Le système juridique communautaire*, Op. Cit., p. 167.

²⁰³ Cour de Justice de la CEMAC, 18/06/2008, Avis n° 004/2008, demande d'interprétation des normes

communautaires formulée par le Ministre des Finances et du Budget de la Guinée Equatoriale.

²⁰⁴ Cour de Justice de la CEMAC, 12/02/2014, Avis n° 001/2013- 14, demande d'avis des Députés de la Délégation Tchadienne au Parlement de la CEMAC.

compétence des Etats en matière juridictionnelle consiste aussi pour tout Etat membre de saisir le juge communautaire pour le manquement d'un autre Etat membre. L'action en manquement permet de sanctionner le non-respect par un Etat membre la répartition des compétences. En ce qui concerne l'exécution dans le domaine des compétences externes, le domaine des relations avec les pays tiers connaît un partage vertical des compétences internationales, associant les Etats membres et la Communauté dans la mise en œuvre des compétences communautaires externes, le fait que la communauté dispose d'une compétence, et même d'une compétence exclusive, n'exclut pas que l'exercice de cette compétence soit confié pour partie aux autorités nationales.

Conclusion

Il est donc certain que le schéma de la répartition des compétences entre la CEMAC et ses Etats membres, consacrée par le système communautaire, minore les compétences de la communauté au détriment des Etats membres qui disposent des compétences quasi-illimitées. Les Etats, étant les seules entités territoriales dotées de la souveraineté, ont tendance à faire de cette souveraineté une chasse-gardée. Malgré qu'ils semblent « *résolus à donner une impulsion nouvelle et décisive au processus d'intégration en Afrique Centrale par une*

harmonisation accrue des politiques et des législations », ils ne consentent qu'à une mise en commun partiel mais surtout progressive de leur souveraineté. La répartition des compétences entre la CEMAC et ses Etats membres est commandée par le principe des compétences d'attribution. Cependant, ces compétences communautaires sont exercées dans le respect strict des « *identités nationales respectives* ».