

PRESENTATION DE LA COUR DE JUSTICE DE LA COMMUNAUTE – CEDEAO

Par l'Hon. Juge Yaya BOIRO

INTRODUCTION

La Cour de justice que j'ai le plaisir de présenter, est l'organe judiciaire principal de la CEDEAO. Pour rappel, la CEDEAO fut créée par le Traité de Lagos du 28 mai 1975, lequel fut révisé en 1993. La Communauté compte à ce jour 15 Etats membres : 8 Etats francophones, 5 Etats anglophones et 2 Etats lusophones. Il s'agit donc d'un espace d'intégration de différents systèmes juridiques.

Établie en vertu des dispositions de l'article 15 du Traité révisé, la Cour de Justice constitue une des institutions phares de la CEDEAO. Elle bénéficie, dans l'exercice de ses fonctions, d'une garantie d'indépendance envers les Etats Membres et les autres institutions de la Communauté.

En contrepartie, elle doit exercer son office en toute impartialité. Ses arrêts sont obligatoires pour les parties et revêtent un caractère définitif. En effet, mise à part la demande en révision, le mécanisme institutionnel de la Cour n'a pas prévu de voies de recours ordinaires contre ses arrêts. La nécessité d'assurer le double degré de juridiction figure néanmoins parmi les questions très débattues dans la perspective des prochaines réformes.

Le statut de la Cour, sa composition, ses domaines de compétence, ainsi que les principes directeurs du procès sont régis par les dispositions du Protocole du 6 juillet 1991. Celui-ci a fait l'objet de plusieurs amendements, notamment par l'adoption du protocole additionnel du 19 janvier 2005 et celui du 14 juin 2006. La Cour s'est également dotée, en 2002, d'un règlement de procédure qui demeure encore en vigueur.

En vertu de ces textes, la Cour a pour mission principale de contribuer à faire de la CEDEAO un espace de liberté fondé sur la garantie de la démocratie et des droits de l'homme. A ce titre, elle assure la primauté du droit et des principes d'équité dans l'interprétation et l'application des dispositions du Traité ainsi que de tous les instruments juridiques qui en découlent.

Elle règle les différends qui lui sont soumis suivant les conditions stipulées à l'article 76 du Traité et des protocoles y afférents. Elle favorise le processus d'intégration en

veillant au respect des engagements des Etats Membres, en protégeant les droits de l'homme et en contrôlant la légalité des actes des institutions communautaires.

Pour lui permettre de s'acquitter au mieux de cette lourde charge, la Cour de Justice a été conçue, dès le départ, comme une juridiction permanente, et l'essentiel de son activité porte aujourd'hui sur la protection juridictionnelle des droits de l'homme dans tout l'espace CEDEAO.

La Cour apparaît ainsi comme l'institution de la Communauté la plus ouverte aux particuliers, lesquels ont, en effet, un accès direct à son prétoire, notamment lorsqu'ils s'estiment victimes d'une violation de leurs droits de l'homme.

Après une esquisse de la structure organisationnelle de la Cour (I), l'on cherchera à en dégager les principales fonctions et activités (II).

I. Structure organisationnelle de la Cour

La première partie de cet exposé va donc porter sur la composition de la Cour et son organisation.

A. Composition de la Cour

Il s'agira ici de décrire, brièvement, la procédure de sélection des membres de la Cour et de préciser les conditions d'exercice de l'office du juge.

1. Sélection des membres de la Cour

Pour une Communauté composée de 15 Etats Membres, la Cour de Justice de la CEDEAO ne compte que sept (7) juges, et une réforme récente a réduit ce nombre à 5 juges, avec toutes les difficultés que cela implique pour la constitution des panels et la gestion des dossiers. Quoiqu'il en soit, le choix des juges n'en est que plus exigeant tant en ce qui concerne les critères de sélection qu'au regard de la procédure de nomination.

a. Critères de sélection des membres de la Cour

Les candidats au poste de juge à la Cour de Justice de la Communauté doivent satisfaire à des conditions rigoureuses, liées notamment à la nationalité, l'âge, la moralité, la compétence technique et l'expérience professionnelle (article 3 du Protocole relatif à la Cour).

Ainsi, les membres de la Cour doivent tout d'abord être choisis parmi les ressortissants de la Communauté, à raison d'un juge au plus par Etat Membre représenté. Les citoyens ayant la double nationalité communautaire doivent opter

pour la nationalité de l'Etat dans lequel ils exercent habituellement leurs droits civils et politiques. L'âge des candidats est compris entre 40 et 60 ans.

Ce sont des personnes de haute valeur morale, qui doivent en outre justifier d'une expérience professionnelle de vingt ans au minimum. Les juges sont sélectionnés parmi les magistrats, ou parmi les juristes de compétence notoire en droit international. Ils doivent enfin (seul critère laissé à la libre appréciation des Etats), posséder les qualifications requises dans leurs pays respectifs pour occuper les plus hautes fonctions juridictionnelles.

b. Procédure de sélection

La procédure de sélection des membres de la Cour a connu une nette amélioration au fil des années. Les réformes entreprises ont permis de renforcer la transparence du processus de sélection, d'assurer une représentation équitable de tous les Etats Membres et de garantir le recrutement par concours de professionnels confirmés.

En effet, le processus de sélection des juges s'ouvre par une décision de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement attribuant les postes vacants aux Etats Membres, suivant un système de rotation.

Une fois les postes attribués aux Etats, l'essentiel du travail de sélection est fait par le Conseil judiciaire de la Communauté, organe créé en juin 2006 pour s'occuper des questions de recrutement et de discipline des juges.

En ce qui concerne le recrutement, le Conseil judiciaire se compose des Présidents des Cours suprêmes des Etats membres non concernés par le recrutement. Il s'agit de faire en sorte qu'aucun candidat au poste de juge ne puisse avoir son compatriote parmi les membres du jury de sélection.

Les vacances de postes sont publiées dans le Journal Officiel de la Communauté et dans les Etats membres concernés, et les dossiers de candidature sont directement envoyés au Conseil judiciaire qui, après examen des dossiers, présélectionne trois candidats par pays. Il procède à l'interview des candidats présélectionnés et transmet au Conseil des Ministres la liste des candidats retenus afin que celui-ci en recommande la nomination à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Le statut et la responsabilité des juges justifient amplement la rigueur entourant leur procédure de sélection.

2. Conditions d'exercice de l'office du juge communautaire

Les membres de la Cour jouissent du statut le plus élevé parmi les catégories de personnel de la Communauté. Les juges appartiennent en effet au personnel

statutaire de la Communauté avec les droits et les privilèges qui s'y attachent. Ils sont également couverts par l'immunité diplomatique. A ce titre, ils ne peuvent faire l'objet de poursuites ou d'arrestation quand ils sont en fonction, ni après la cessation de celles-ci s'agissant d'actes accomplis ou de déclarations faites à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions (article 6 du Protocole relatif à la Cour).

Toutes ces garanties visent, encore une fois, à asseoir l'indépendance des juges et à favoriser leur impartialité dans l'accomplissement de leur mission juridictionnelle.

Le nombre et la durée de leur mandat peuvent également contribuer à accroître leur sérénité et à améliorer la qualité et la stabilité de leurs décisions. C'est pourquoi, tout au début, les juges de la Cour étaient nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois (article 4 Protocole relatif à la Cour).

Toutefois, la réforme intervenue en juin 2006 est revenue sur cet acquis, pourtant considéré comme essentiel à la formation d'une jurisprudence cohérente et prévisible pour les justiciables. Désormais, les juges, comme tout le personnel statutaire de la Communauté, sont nommés pour un mandat de 4 ans non renouvelable. C'est une singularité de la Cour de justice de la CEDEAO dans le concert des juridictions internationales.

B. Organisation de la Cour

La structure organisationnelle de la Cour fait apparaître plusieurs organes et services concourant ensemble à l'accomplissement de sa mission. Il s'agit de passer en revue le Bureau de la Cour, les Cabinets des Juges, les Départements opérationnels de la Cour et les autres organes ou services destinés à appuyer la Cour.

1. Le Bureau de la Cour

Au sommet de la pyramide institutionnelle de la Cour, on trouve le Bureau. Celui-ci fut créé par le Règlement du Conseil des Ministres en date du 13 juin 2006 (C/REG.2/06/06). Il s'agit d'une grande avancée puisque désormais la direction de la Cour est assurée par un organe collégial composé de trois juges, à savoir : le Président, qui est en même temps le Chef de la Cour et l'ordonnateur principal de son budget ; le Vice-Président ; et le Doyen de la Cour. Les deux premiers sont élus par leurs pairs pour un mandat de deux ans renouvelables. Le doyen des juges est, comme son nom l'indique, le juge le plus âgé du collège des juges qui soit disposé à assumer les fonctions de doyen.

Le Protocole relatif à la Cour avait certes prévu l'élection d'un Président et d'un Vice-Président (article 3, par. 2) mais sans établir, à proprement parler, un organe de direction collégial comme c'est désormais le cas avec le Bureau.

A ce titre, le Bureau est chargé de l'orientation stratégique de la Cour, ainsi que de la supervision de sa gestion et de son administration. Il examine le projet de programme de travail de la Cour et détermine les grandes lignes de son budget annuel. Il définit les procédures applicables à l'organisation interne de la Cour conformément aux textes en vigueur. La gestion du budget se fait sous son autorité.

2. Les Cabinets des Juges

Au Cabinet de chaque Juge sont affectés un Assistant Personnel, une Secrétaire, un agent de bureau et un garde du corps. Chaque juge a la faculté de choisir son Assistant personnel, qui bénéficie alors d'un engagement correspondant à la durée du mandat du juge. Les candidats à ce poste, doivent justifier d'une solide formation juridique et d'une certaine expérience dans la pratique du droit. Aussi, de plus en plus de voix s'élèvent pour souligner l'intérêt qu'il y aurait à confier cette fonction à un personnel permanent de la Cour, afin de capitaliser sur l'expérience acquise au service de la Communauté.

En effet, les Assistants Personnels sont les premiers collaborateurs des Juges avec une forte implication dans la préparation des dossiers. Ainsi, après chaque renouvellement des membres de la Cour, les Assistants personnels pourraient jouer un rôle clé dans l'accueil et l'accompagnement des nouveaux juges, en particulier durant leurs premiers mois à la Cour.

3. Les Départements de la Cour

La Cour dispose de trois départements opérationnels que sont le Greffe, la Direction de l'Administration et des Finances et la Direction de la Recherche, de la Communication et de la Documentation.

a. Le Greffe

Le Greffe constitue un service important par l'appui et l'assistance qu'il fournit à la Cour dans l'exercice de ses fonctions. Il assure notamment la réception, l'enregistrement, la transmission des actes de procédure et veille à la conservation des documents de la Cour.

Le Greffe est dirigé par le Greffier en Chef, qui est le plus haut fonctionnaire de carrière de l'institution. Le Greffier en Chef a la garde des sceaux et la responsabilité des archives et des publications de la Cour. Il assiste aux audiences et, sous l'autorité

du Président, veille à la bonne marche des services. Il est secondé par le Greffier en Chef adjoint, qui a rang de Directeur.

b. Le Département de l'Administration et des Finances

Il assume, sous l'autorité du Président, la charge de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières de la Cour. Il a notamment pour tâche de préparer les projets de budget et de programme d'activité de la Cour.

Ce département est dirigé par le Directeur de l'Administration et des Finances (DAF). Le DAF est institué ordonnateur délégué des dépenses de la Cour. A ce titre, il présente un état financier trimestriel au Bureau de la Cour.

c. Le Département de la Recherche, de la Communication et de la Documentation

Ce département joue le rôle de service juridique de la Cour. A ce titre, il prépare des avis juridiques sur les questions que suscite la gestion de la Cour. Il mène une recherche juridique approfondie sur les points de droit soulevés par les dossiers soumis à la Cour, veille à ce que celle-ci puisse disposer d'une documentation de qualité et organise la communication de la Cour afin d'en promouvoir le prestige et l'image de marque.

Ce département qui est le principal point de contact entre la Cour et le monde académique et universitaire, est dirigé par un Directeur qui fait office de conseiller juridique des services de la Cour.

4. Les autres organes concourant à la mission de la cour

La Cour bénéficie également des services de certains organes qui ne sont pas intégrés aux départements de la Cour. Il s'agit notamment du bureau du contrôleur de gestion. Celui-ci relève du Contrôle Financier de la Communauté et contribue, par un audit interne, à la saine gestion des ressources de la Communauté. Il assure une présence permanente du Conseil des Ministres auprès des organes chargés de la gestion.

La Cour bénéficie aussi des services d'un personnel non intégré à ses effectifs et qui s'occupe des questions de sécurité, ainsi que de l'entretien de ses locaux. Tous ces facteurs combinés permettent à la Cour d'être plus efficace dans l'exercice de ses fonctions.

II. Les fonctions et activités de la Cour

La Cour accomplit toute une série d'activités qui lui sont dévolues en tant qu'institution de la Communauté. Il s'agit notamment des réunions statutaires, des relations interinstitutionnelles, des missions de sensibilisation et de formation, des rencontres organisées dans le cadre du dialogue international des juges (dont relève le présent atelier), etc. Qu'à cela ne tienne, les fonctions de la Cour sont et demeurent d'ordre essentiellement juridictionnel.

Cette mission procède des textes en vigueur qui ont défini les attributions de la Cour, délimité ses domaines de compétence, précisé les règles applicables devant elle, ainsi que les effets juridiques attachés à ses décisions.

A. Les attributions de la Cour

La Cour d'Abuja a reçu deux attributions principales : d'une part, elle tranche le contentieux qui lui est soumis ; d'autre part, elle fait de la consultation juridique, lorsqu'elle est dûment sollicitée. C'est dire donc que la Cour est dépourvue de pouvoir d'auto saisine.

1. Le contentieux devant la Cour

L'exercice par la Cour de cette attribution peut en principe emprunter deux voies alternatives : soit la procédure judiciaire, soit le règlement arbitral. Dans les deux cas, il faut que la Cour ait été saisie d'un différend opposant deux ou plusieurs parties justiciables de la Cour en vertu des règles en vigueur. Dans la pratique, le contentieux devant la Cour est principalement judiciaire, ce qui la conduit à trancher le litige en application de son Règlement de procédure adopté le 3 juin 2002. A date, tous les contentieux dont la Cour a eu à connaître relèvent de cette catégorie.

Il faut cependant noter que la Cour est également chargée, en attendant la mise en place du Tribunal arbitral prévu à l'article 16 du Traité révisé (voir article 9, par. 5 du Protocole relatif à la Cour), de remplir des fonctions d'arbitre. Faute de disposer d'un règlement d'arbitrage (un projet de règlement a toutefois été préparé et soumis aux organes compétents en vue de son adoption) et en l'absence de toute convention d'arbitrage à l'effet de soumettre un quelconque différend à l'arbitrage de la Cour, celle-ci n'a pu à ce jour connaître d'aucun contentieux arbitral. La réflexion se poursuit sur la meilleure manière de rendre effective et opérationnelle cette attribution.

2. La procédure des avis juridiques

La Cour est investie d'une attribution consultative en vertu de l'article 11 du Protocole et 96 de son Règlement. Elle peut ainsi, lorsqu'elle est dûment saisie, émettre, à titre consultatif, un avis juridique sur les questions d'interprétation du droit communautaire. Peuvent saisir la Cour d'une requête d'avis consultatif les Etats membres et les institutions de la Communauté, notamment la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le Conseil des Ministres et le Président de la Commission.

B. Domaines de compétence et saisine de la Cour

Aux termes des articles 9 et 10 du Protocole amendé, la Cour, une fois qu'elle est valablement saisie, exerce sa compétence dans les domaines suivants :

▮ L'interprétation et l'application des normes communautaires, y compris par le truchement du renvoi préjudiciel étant donné que les juridictions internes des Etats membres jouent un rôle important dans l'application des textes de la Communauté ; dans ce cas, l'initiative de la procédure appartient aux juridictions nationales qui peuvent décider, d'office ou à la demande des parties, de saisir la Cour.

▮ Le contrôle de la légalité des actes des organes de la Communauté : tous les instruments de droit dérivé sont concernés (recours en annulation ou en appréciation de la légalité) ; la saisine est alors ouverte aux Etats Membres, aux institutions de la Communauté, notamment le Conseil des Ministres et le Président de la Commission ; les particuliers, personne physique ou morale peuvent également initier ce contrôle à condition de démontrer que l'acte attaqué lui a fait grief.

▮ Le contrôle du respect par les Etats Membres de leurs obligations communautaires, encore appelé recours en manquement; La saisine de la Cour est dans ce cas restreinte aux Etats membres et au Président de la Commission.

▮ Le Contentieux de la fonction publique de la Communauté ; peut saisir la Cour tout membre du personnel de la Communauté, à condition d'avoir épuisé en vain les recours prévus par le Statut et le Règlement du personnel.

▮ Le contentieux de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté du fait de ses institutions ou agents; l'action devant la Cour est dans ce cas ouverte à toute personne ayant subi un préjudice imputable à la Communauté.

▮ Le contentieux fondé sur l'accord des parties en litige (forum prorogatum) ; la saisine est dans ce cas restreinte aux parties à l'accord (Etats Membres ou institutions de la Communauté).

▮ Le contentieux de la violation des droits de l'homme ; la saisine de la Cour peut intervenir à l'initiative de toute personne physique ou morale se disant victime de violation de ses droits. C'est, de loin, le contentieux le plus abondant devant la Cour (plus de 90% des dossiers) ; en effet, la saisine de la Cour en la matière, n'est en rien subordonnée à l'épuisement des voies de recours internes ; c'est une pratique propre à la Cour d'Abuja et qui laisse cependant subsister l'obligation pour le requérant d'établir la responsabilité de l'Etat dans la violation de ses droits.

Ainsi, la Cour exerce des compétences qui permettent de la qualifier tantôt de juridiction d'intégration communautaire, tantôt de tribunal administratif d'une organisation internationale, tantôt de Cour sous régionale des droits de l'homme.

Il faut également noter que la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement a le pouvoir de saisir la Cour de litiges autres que ceux visés plus haut (article 9 par. 6 du Protocole relatif à la Cour).

CONCLUSION

En définitive, la Cour de justice de la CEDEAO a connu une activité juridictionnelle dont l'intensité s'accroît d'année en année. Elle a été saisie à ce jour de près de 300 requêtes au total et rendu plus de 143 décisions sur le fond. Le contentieux concerne essentiellement la violation des droits de l'homme sur le territoire des Etats Membres. C'est donc contre ceux-ci que l'action est presque toujours dirigée. En revanche, du côté des requérants, on note une diversité remarquable. En effet, la Cour a été saisie tant par des citoyens ordinaires que par d'anciens dirigeants jusqu'au sommet de l'Etat. Elle a fait preuve d'audace en rendant des décisions d'une grande portée.

Toutefois, ce succès ne doit pas occulter les quelques défis que la Cour doit s'efforcer de relever. Au nombre de ces défis, figure en bonne place la nécessité pour la Cour de créer des passerelles entre sa compétence en tant que tribunal d'intégration communautaire et sa vocation de cour sous régionale des droits de l'homme. On peut également mentionner l'opérationnalisation de sa compétence arbitrale, l'effectivité du mécanisme du renvoi préjudiciel, lequel devrait s'imposer aux juridictions statuant en dernier ressort, l'aménagement d'une procédure de recours en carence, la problématique de l'exécution des décisions de justice, l'établissement d'un fonds d'aide judiciaire et la création de sous-greffes dans les Etats membres pour faciliter la saisine de la Cour.

Merci de votre attention.

Yaya Boiro

