

Les droits communautaires africains: quelle rationalisation?

par Karen Ziemek¹

1. L'intégration régionale et l'influence historique et étrangère

Les difficultés de l'intégration régionale se présentent d'abord comme un héritage de la colonisation. Le morcellement du continent est basé sur les caractéristiques purement géographiques comme les fleuves, les déserts ou les montagnes qui ont été les points de repère des colonisateurs. Mais ces frontières ne reflètent pas les réalités des nations, cultures et des échanges commerciaux ainsi que des mouvements migratoires traditionnels.

Une conséquence de ce morcellement artificiel du continent africain est le clivage artificiel de la « culture législative » qui persiste jusqu'à nos jours, enfermant dans des cadres juridiques différents les pays de tradition de droit francophone, lusophone ou anglophone en les éloignant les uns des autres. Ce clivage, présent dans tous les domaines législatifs, est par exemple accentué dans la régulation des télécommunications en Afrique de l'Ouest. Il existe plusieurs lignes directrices concernant aussi bien un modèle de politique que de législation (octroi des licences, interconnexion, gestion des fréquences etc.) mais il n'y a pas de texte juridique ciblant spécifiquement l'harmonisation des différentes législations sur les TIC.

¹ L'auteur tient à remercier tous les conférenciers et participants au Séminaire en partenariat avec le CREDILA du 26 au 28 avril pour leurs pertinentes contributions tout comme la chargée de Programmes Nanténé Coulibaly-Seck pour la rédaction du texte.

Par ailleurs, la volonté des leaders politiques de «ressouder» le continent a été quand même présente dans l'histoire post-coloniale, même si les tentatives dans ce sens n'ont pas vraiment réussi. C'est le cas de la Fédération du Mali, de la Confédération de la Sénégalie et de la coopération entre le Sénégal et la Mauritanie. Dans certains cas, les leaders qui étaient prêts à céder une partie de leur souveraineté à une instance supérieure ont été accusés de trahison à la patrie.

Au reste, les Etats dans la première période post-coloniale ont été confrontés aux difficultés liées à la nécessité de sécuriser leur territoire et de renforcer leur pouvoir étatique, raison pour laquelle leurs leaders ne se trouvaient pas dans une position aisée pour transférer des fonctions au delà du gouvernement national.

Cependant avec l'évolution démocratique, la mondialisation et la constitution des espaces régionaux un peu partout, la question de sauvegarde de la souveraineté nationale en rapport avec les frontières artificielles constitue moins un obstacle à la coopération régionale. Déjà, la première vague de l'intégration en Afrique de l'Ouest marquée par le Plan de Lagos en 1975 n'a pas développé une dynamique économique. *L'intégration régionale récente, un type d'intégration plus économique et financière, paraît de fonctionner mieux surtout dans une zone d'histoire coloniale commune comme celle de l'UEMOA.*

Un modèle important d'intégration s'est développé avec l'Union Européenne qui, dans le cadre des négociations des Accords de Partenariat Economique (APE) encourage la coopération Sud - Sud. Comme source d'inspiration, l'influence de *l'Union Européenne* est spécialement pointue dans la dénomination des organismes comme *l'Union Africaine*, la **Commission**, etc. Mais elle se révèle plus flagrante dans l'imitation des modèles de lois souvent mal adaptés à la situation et aux réalités africaines.

L'intégration régionale n'est pas seulement conditionnée par l'influence européenne mais aussi par plusieurs facteurs externes comme la globalisation, l'OMC, l'AGOA, les OMD ou les DRSP.

En réalité, l'intégration régionale actuelle est née des pressions externes, mais également de problèmes concrets auxquels sont confrontés les Etats africains. Pris individuellement, les Etats africains ne seraient pas en mesure d'appréhender souverainement certains de

leurs problèmes politiques. La constitution des troupes africaines comme l'ECOMOG en est une parfaite illustration.

De toute façon, cette influence extérieure ne facilite pas l'appropriation et l'implantation du droit communautaire africain.

En somme, les problèmes hérités sont multiples :

- Tradition de l'influence extérieure ;
- Une histoire post-coloniale caractérisée par un difficile voisinage ;
- Une motivation basée sur le besoin des réponses rapides aux problèmes de sécurité et de développement.

Deux questions restent cependant ouvertes :

- Comment faire de sorte que le droit communautaire soit approprié et implanté ?
- Quelle marge de manoeuvre y a-t-il pour une authenticité et une adaptation véritable du droit communautaire par rapport à l'héritage lourd de la colonisation et au poids de l'influence extérieure ?

2. La constellation actuelle

Il y a en Afrique une atomisation des organisations communautaires où on compte maintenant plus de 20 organisations et cadres de coopération différents. Ceci est accompagné de deux catégories de coopération - la simple coordination (secteur privé et affaires avec l'OHADA, et la politique économique, de compétition et fiscale avec l'UEMOA) ou l'intégration profonde avec la CEDEAO.

Une mise en ordre organisationnelle et structurelle s'impose comme priorité. Mais la prolifération d'organisations diverses pose la question de savoir dans quel cadre une rationalisation est encore possible ? Les organismes ont déjà développé leur propre intérêt d'existence, leur propre culture institutionnelle. Ils ont des ambitions concernant leur finalité et ambitions; ce qui pose maintenant des difficultés d'harmonisation.

La Mauritanie par exemple est sortie de la CEDEAO à cause de son désaccord avec l'ambition de créer une monnaie commune mais aussi à cause de sa proximité

géographique, culturelle et économique avec les pays du Maghreb ; cependant elle a choisi justement ce cadre pour les négociations d'un APE avec l'UE.

Les espoirs se dirigent vers l'Union Africaine. Plusieurs Chefs d'Etat viennent de réitérer leur volonté d'aller vers les Etats-Unis d'Afrique (Wade et Khaddafi) même si la réalité est qu'il existe :

- Un mimétisme avec des lois copiées de l'extérieur (les directives de l'UE constituent le socle) ;
- Un caractère graduel de la nomenclature (manque de rigueur dans la définition normative) ;
- Une persistance du régime présidentiel et une démocratie faible (par ex. la législation de l'UEMOA est marquée par l'influence des experts extérieurs) ;
- Pluralité des schémas d'abrogation dans les pays (modalités de décisions peu claires et différentes).

Il y a en réalité une tendance à confiner les juridictions communautaires dans un rôle consultatif : il faut, pour éviter un tel risque, revoir les conditions d'accès au juge communautaire en lui donnant la possibilité de connaître tout le droit communautaire.

Les contraintes rencontrées sont les suivantes :

- Les avis des juridictions ne sont pas toujours suivis, et souvent, pour des raisons politiques ;
- Difficultés rencontrées par les juges nationaux relativement à la compétence et à la mise en conformité ;
- Problèmes soulevés par la portée abrogatoire des dispositions communautaires ; même les avis donnés par les juges communautaires ne suffisent pas souvent à résoudre les conflits entre normes internes et normes communautaires ; ce qui est source d'insécurité juridique.

3. UEMAO /CEDEAO : Concurrence et complémentarité ?

En Afrique de l’Ouest, une constellation paraît spécialement défavorable, CEDEAO-UEMOA.

Géographiquement et entre les Etats membres il y a des chevauchements. Les objectifs et les principes (comme la subsidiarité, la proportionnalité, l’applicabilité directe et la primauté) manifestent également des similarités frappantes. En plus, les deux organismes ouest-africains ont un système institutionnel et structurel différencié et développé.

Même si l’UEMOA a pris son départ en réglant des questions financières alors que la CEDEAO poursuit une approche technique avec des organes techniques, la concurrence semble persister, du fait surtout que les deux aspirent à la représentation exclusive de la région et ont intégré cette prétention dans leurs accords. L’UEMOA comme union monétaire est beaucoup plus avancée sur le chemin de l’intégration, pendant que la CEDEAO est le cadre déclaré pour la négociation avec l’UE.

L’on est en droit de soulever les interrogations suivantes :

L’UEMOA tend-elle à disparaître? Le géant Nigeria va-t-il accepter les règles avancées de l’UEMOA comme en matière de commerce ? Ou bien la CEDEAO va-t-elle phagocytter l’UEMOA?

De tout évidence, l’approche « *pick and choose* » des deux systèmes de droit semble impossible. Les grandes questions de compatibilité restent ouvertes. En ce moment, cette impasse juridique est le grand défi que les juristes doivent relever et étudier.

4. Comment sortir de l’impasse?

Une hypothèse suit la logique de la « Loi comme instrument d’intégration ». Le droit, notamment son affinement, doit jouer le rôle de vecteur de l’intégration. Cette approche correspond à une intégration améliorée, portée au sommet par des Chefs d’Etats et leur administration qui envisagent une rationalisation radicale. *On est aussi, dans ce même contexte, en droit de se poser la question de savoir si l’uniformisation est la solution?*

Cependant, malgré la volonté fédératrice de ces dirigeants, l'esprit de nationalisme persiste ; ce qui rend la confusion plus complexe et difficile à lever. Même si les grandes conférences de Chefs d'Etat sont multiples.

Le processus d'intégration régionale est taxé d'avoir une approche qui va « du haut vers le bas ». Les décideurs politiques ne se sont pas adressés aux différents « *stakeholders* » (parties prenantes), notamment le secteur privé (exemple : les télécommunications) et la société civile qui sont *in fine* des acteurs non étatiques incontournables dans tout processus.

En fait, la question est de savoir comment vulgariser les textes de lois au niveau de la population et faire de telle sorte qu'elle se les approprie?

Il y a le traité sur la libre circulation des biens et des personnes dans la sous région de même que le passeport de la CEDEAO qui rend tous les citoyens égaux; cependant pour plusieurs raisons les populations ne circulent pas librement entre la Gambie et le Sénégal par exemple.

En somme, l'expérience avec ce nouveau cadre d'intégration donne tout de même des raisons d'espérer. La régulation à l'échelle régionale a déjà permis une dépolitisation visible. Une nouvelle classe politique moins politisée a compris les besoins du marché et de la société.

Elle doit commencer dès maintenant à trouver et à appliquer, de manière courageuse, des solutions juridiques et avoir des marges de manœuvre assez larges et souples prenant en compte les réalités et spécificités de la région mais aussi les exigences au niveau global.

Ainsi, le colloque organisé en avril 2006 par la FES en partenariat avec le CREDILA sur « *Les droits communautaires africains : exemples de l'OHADA, de l'UEMAO et de la CEDEAO* » propose les conclusions suivantes :

- une collaboration étroite entre les différentes organisations communautaires, notamment au moment de l'élaboration ou de l'examen des projets de textes en vue d'éviter les conflits éventuels ;

- le recensement de l'ensemble des dispositions constituant des sources de conflits de normes communautaires, notamment par le CREDILA en vue de suggérer des solutions aux décideurs politiques ;
- l'adoption, dans le dispositif normatif OHADA, d'un recours en manquement contre les Etats membres ;
- la publication des Actes du colloque et leur diffusion le plus largement possible, notamment au niveau des instances communautaires ;
- une meilleure diffusion des Revues des juridictions communautaires.

L'auteur :

Karen Ziemek est la Représentante Résidente de la Friedrich Ebert-Stiftung à Dakar. Elle a étudié à l'Université Leipzig et à Sciences Po Paris et elle a obtenu un diplôme en Sciences d'Administration Publique en 2002.

Contact : fes [at] fes-sn.org

La Fondation :

La Friedrich Ebert-Stiftung est une fondation politique allemande qui promeut la démocratie, la justice sociale et la coopération politique. Installée depuis 30 ans dans le cadre de sa coopération politique internationale au Sénégal, elle a 80 bureaux dans le monde, surtout dans les pays en développement.

[Le document est disponible sur www.fes-sn.org](http://www.fes-sn.org)