



UNITED NATIONS
UNIVERSITY

UNU-CRIS

Institute on Comparative
Regional Integration Studies

UNU-CRIS Working Papers

W-2014/11

Fondements constitutionnels de l'intégration régionale en Afrique :
De l'opérationnalité du concept d'« Unité africaine »



Author:

Samuel-Jacques Priso-Essawe



www.cris.unu.edu



**UNITED NATIONS
UNIVERSITY**

UNU-CRIS

**Institute on Comparative
Regional Integration Studies**

UNU-CRIS Working Papers

The author

Samuel-Jacques PRISO-ESSAWE est Maître de Conférences à l'Université Avignon.
E-mail : samuel.priso-essawe@univ-avignon.fr

United Nations University
Institute on Comparative Regional Integration Studies
Potterierei 72, 8000 Brugge, BE-Belgium
Tel.: +32 50 47 11 00 / Fax.: +32 50 47 13 09

www.cris.unu.edu

Abstract

One of the leitmotifs of Africa's continental bodies from the Organization of African Unity to its successor (the African Union) has been to define and implement regional integration disciplines. This goal was well encapsulated in the Lagos Plan of Action that constituted extant regional economic communities as the building blocks for an eventual African Economic Community. All these developments were contingent on the politically charged concept of African unity which constituted the guiding precept for integration in Africa following independence. In varying degrees, the idea of African unity has in turn been incorporated in many constitutions in Africa. This is a very important element because the fact of including regional integration in these constitutions imbues the pursuit of regional integration with traits of constitutionality: realised by making regional integration a constitutional objective. This has serious and precise legal and constitutional implications especially in the context of constitutional litigation. The incorporation of regional integration as a constitutional goal can in specific cases, engender what the author describes as the constitutional « right of integration. »

Résumé

L'intégration régionale en Afrique a été « organisée » au plan continental par l'Union Africaine, alors Organisation de l'Unité Africaine, à travers le Plan d'Action de Lagos. En créant des Communautés Economiques Régionales, l'Organisation continentale en a fait les maillons transitoires vers une Union Economique Africaine. Le soubassement théorique en est l'Unité africaine, concept-guide de l'action politique des Etats depuis leur indépendance. Ce concept a été inséré dans un certain nombre de constitutions nationales, à des degrés divers. L'analyse montre que la présence de cet élément dans les constitutions, en rapport avec le processus d'intégration régionale, donne à ce dernier un statut constitutionnel en lui conférant un « objectif constitutionnel », avec des implications juridiques précises. Pour les justiciables, ces dernières s'analyseraient – dans certains cas – en un véritable « droit à l'intégration ».

Introduction

Issus de traités internationaux, les processus d'intégration économique régionale sont parfois régis par les dispositions constitutionnelles nationales relatives à la conclusion d'engagements internationaux. Ils sont toutefois bien plus que le simple résultat d'un mécanisme de conclusion de traité. L'intégration économique régionale est un projet politique, dont la nécessité peut être issue de la volonté propre du constituant, soit a priori par une incitation ou un engagement, soit a posteriori sous la forme d'un endossement lorsque la constitution apporte sa « caution » à un processus d'intégration en cours¹. Les engagements des Etats membres sont, dans tous les cas, particulièrement importants, ce qui explique la présence dans le traité de clauses spécifiques mettant en évidence les sacrifices mutuellement consentis et la nécessité de privilèges réservés².

L'intégration régionale a fait, elle aussi, son chemin sur le continent africain depuis les indépendances, et plus particulièrement depuis le début de la décennie 1990. Les organisations se sont multipliées, et en parallèle, les problèmes de superposition,, ainsi que les tentatives d'harmonisation et de « rationalisation »³. Les contenus se sont également diversifiés, sortant de la volonté classique de construire des espaces de libre circulation pour appliquer la logique supranationale d'intégration à des champs « inattendus » comme le droit des affaires⁴.

La constitution étant – ou devant être considérée comme – le socle du projet global de société, il est opportun d'y rechercher les fondements du processus d'intégration dans lequel l'Etat est engagé, ou souhaite le faire. Et cette recherche n'est pas vaine. Car, au regard des dispositions analysées dans le cadre de cette étude⁵, il apparaît assez

¹ Une révision de la constitution peut en effet insérer des dispositions spécifiques au processus d'intégration. Ainsi, depuis 1992, à l'occasion de la ratification du traité de l'Union européenne, la constitution française contient des dispositions spécifiques au processus d'intégration européenne.

² Voir par exemple l'article 351 alinéa 3 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, aux termes duquel « *dans l'application des conventions visées au premier alinéa, les États membres tiennent compte du fait que les avantages consentis dans les traités par chacun des États membres font partie intégrante de l'établissement de l'Union et sont, de ce fait, inséparablement liés à la création d'institutions communes, à l'attribution de compétences en leur faveur et à l'octroi des mêmes avantages par tous les autres États membres* » (J.O. de l'Union Européenne, 30 mars 2010, n° C-83, p.196). C'est d'ailleurs sur ces bases également que les intégrations régionales sont acceptées comme exceptions dans le cadre de la libéralisation du commerce international multilatéral (cf. les paragraphes 5 et 8 de l'article XXIV du GATT de 1947, modifié en 1994, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1867).

³ Pour une synthèse sur ces questions, voir notamment Commission économique pour l'Afrique, *État de l'intégration régionale en Afrique* (Addis-Abeba, 2004, 306 p.) et *État de l'intégration régionale en Afrique II. Rationalisation des communautés économiques régionales* (Addis-Abeba, 2006, 169 p.).

⁴ Un traité signé à Port-Louis (Mauritius) le 1993 a en effet institué une Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, visant à instaurer par des Actes Uniformes, des règles uniques pour l'ensemble des Etats membres (OHADA, *Traité et actes uniformes commentés et annotés*, éd. Juriscope, 4^e édition, 2012).

⁵ L'étude est basée sur les constitutions des Etats membres de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) d'une part, de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)

clairement que les pouvoirs constituants se sont intéressés, bien que de manières inégales, à la question de l'intégration régionale⁶. Surtout, et de façon plus caractéristique, il semble se dégager, dans ces constitutions, une « unanimité » quant à la finalité de l'intégration régionale : celle-ci est liée, dans la quasi-totalité des constitutions d'Afrique subsaharienne, à la construction de l'unité du continent africain. Ferment de la construction politique du continent, avec toutefois une interprétation divergente de la part des premiers dirigeants politiques du continent⁷, le concept d'unité africaine apparaît alors dans ces nombreux textes constitutionnels comme l'*idée d'œuvre* des processus d'intégration régionale au sens de Maurice Hauriou, c'est-à-dire cet « élément spiritualisé » qui dote ce qu'il habite de son « armature », son « cadre », sa « consistance »⁸. L'existence de cette « *idée constitutionnelle d'intégration* » (I) permet de déduire et définir un encadrement juridique précis du processus d'intégration, à la fois *opérationnel* et matériel (II).

L'assise constitutionnelle de l'« *idée* » d'intégration

L'observation des constitutions des Etats d'Afrique subsaharienne montre que l'intégration régionale est une « réalité constitutionnelle » ancienne. Très tôt, en effet, elle a fait irruption dans les textes constitutionnels. De nos jours, l'intégration est affichée dans bien des cas comme un véritable projet politique des peuples concernés. Cet affichage quasi unanime⁹ se décline sous différentes formulations (A), sans toutefois

d'autre part. Etats francophones, leurs traditions et trajectoires juridiques et constitutionnelles sont en effet similaires, et leur appartenance croisée à la CEMAC ou à l'UEMOA et à l'OHADA permet d'aborder la complexité qui en résulte spécifiquement. La constitution de Guinée Bissau a été également visitée de façon accessoire. L'analyse s'enrichira ultérieurement d'une approche comparative avec les autres Etats du continent, de traditions juridiques anglo-saxonnes ou lusophones.

⁶ Voir sur cette question L. Burgorgue-Larsen, « Prendre les droits communautaires au sérieux. La force d'attraction de l'expérience européenne en Afrique et en Amérique latine », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron* (Paris, Pedone, 2004, pp. 563-580). Notre réflexion s'inscrit en prolongement de cette dernière qui, concernant l'appréhension par les constitutions africaines du phénomène d'intégration régionale, a considéré en substance que « [a]ux côtés des Chartes constitutionnelles qui ne soufflent mot de la question (constitution sénégalaise par exemple), on recense des textes constitutionnels qui intègrent tout au plus de vagues dispositions promouvant l'Unité africaine à travers la conclusion d'accords d'intégration, sans plus de précisions », et qu'« [o]n conviendra que la référence est minimale et n'apporte aucune précision ni sur la possibilité de participer à des "organisations transnationales" auxquelles sont transférées l'exercice de certaines compétences, ni sur le statut du droit résultant de l'activité de telles organisations » (p.577).

⁷ Unanimes sur sa nécessité, les uns n'y ont pourtant vu que l'opportunité d'une coopération politique (principalement sous la houlette de l'Ivoirien F. Houphouët-Boigny et du Sénégalais L. Sedar Senghor), tandis que d'autres y ont trouvé l'impératif d'une unification fédérale du continent (emmenés notamment par le Ghanéen Kwame N'Krumah et le Tanzanien Julius Nyerere).

⁸ M. Hauriou, *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1916, pp.276-284.

⁹ Parmi les Etats membres de l'UEMOA et de la CEMAC par exemple, seules les constitutions du Cameroun et du Togo font l'impasse sur l'idée d'intégration. Toutes les autres mentionnent la construction de l'intégration africaine comme une volonté « du Peuple ».

que le contenu de la notion d'intégration à laquelle il fait référence ne soit toujours précisé (B).

L'affirmation constitutionnelle d'une *idée d'intégration*

Des diverses énonciations constitutionnelles de l'idée d'intégration, il ressort tout d'abord une diversité quant à la cible elle-même. Les textes constitutionnels évoquent en effet, soit directement l'intégration régionale elle-même, soit la réalisation de l'unité africaine comme justifiant cette intégration (1). La diversité s'étend ensuite à la dimension de l'intégration, que tous les textes fondamentaux n'appréhendent pas de la même façon (2).

La variété des finalités de l'intégration

Dans certains cas, c'est l'unité africaine qui est visée. L'intégration n'en est qu'un élément, qu'un moyen. Ainsi, le préambule de la constitution sénégalaise dispose que « Le Peuple sénégalais: [s]oucieux de préparer la voie de *l'unité des Etats de l'Afrique* et d'assurer les perspectives que comporte cette unité; (...) Décide [q]ue la République du Sénégal ne ménagera aucun effort pour la réalisation de l'unité africaine », et les abandons de souveraineté ne sont consentis qu'« en vue de réaliser l'unité africaine » (article 96). Au Mali, c'est l'article 117 qui énonce ce lien quasiment dans les mêmes termes¹⁰. Le Peuple du Burkina Faso quant à lui « recherch[e] l'intégration économique et politique avec les autres peuples d'Afrique *en vue de la construction d'une unité fédérative de l'Afrique* » (Préambule). De même, en Côte d'Ivoire, le Peuple « s'engage à promouvoir l'intégration régionale et sous-régionale, *en vue de la constitution de l'Unité Africaine* ». En Afrique centrale, seule la constitution centrafricaine intègre cette dimension : l'article 67 dispose en effet que « la République peut (...) conclure avec tout Etat Africain des accords d'association ou de fusion comprenant abandon partiel ou total de souveraineté *en vue de réaliser l'unité africaine* ».

D'autres textes, bien que mentionnant également l'unité africaine et l'intégration régionale, ne font pas nécessairement, ou tout au moins explicitement, le lien entre les deux. Ainsi, dans le préambule de la constitution béninoise, le Peuple « Proclam[e] [son] attachement à la cause de l'Unité Africaine et [s']engage[e] à tout mettre en œuvre pour

¹⁰ « La République du Mali peut conclure avec tout Etat africain des accords d'association ou de communauté comprenant abandon partiel ou total de souveraineté *en vue de réaliser l'unité africaine* » (art. 117, dans le Titre XV consacré à « l'unité africaine »).

réaliser l'intégration sous-régionale et régionale »¹¹. La présence de la conjonction « et » entre les deux éléments cités n'indique qu'implicitement la corrélation. C'est dans des termes semblables que le préambule de la constitution du Togo indique que le Peuple togolais « [s']engag[e] résolument à défendre la cause de l'Unité Nationale, de l'Unité africaine et à œuvrer à la réalisation de l'intégration sous-régionale et régionale (...) ». La même observation peut être faite dans le préambule de la constitution du Tchad : le Peuple « Proclam[e] [son] attachement à la cause de l'unité africaine et [son] engagement à tout mettre en œuvre pour réaliser l'intégration sous-régionale et régionale ».

Enfin, il existe une troisième catégorie de constitutions, qui reste silencieuse sur ce point. Si un attachement à l'unité africaine est affirmé, il n'existe toutefois aucun lien avec l'intégration, qui n'est d'ailleurs même pas mentionnée. C'est le cas de la constitution du Cameroun, dont le préambule proclame la conviction « que le salut de l'Afrique se trouve dans la réalisation d'une solidarité de plus en plus étroite entre les peuples africains » et affirme la « volonté d'œuvrer à la création d'une Afrique unie et libre ». Les constitutions du Congo, du Gabon et de la Guinée Equatoriale quant à elle sont simplement muettes sur ces deux points.

Outre l'énonciation variée des finalités de l'intégration, c'est l'évocation de la dimension de celle-ci qui fait observer des différences dans les constitutions.

La diversité des dimensions de l'intégration

Certains des textes évoqués mentionnent l'intégration *sous-régionale et régionale* ; d'autres envisagent l'intégration *économique et politique*, tandis que d'autres enfin n'évoquent que les abandons total ou partiel de souveraineté, sans référence explicite à l'intégration en tant que telle. Dans le premier cas, l'on ne relèvera aucune difficulté particulière, mais uniquement une certaine indifférence quant à l'ampleur géographique possible de l'intégration. Les notions de « région » et de « sous-région » étant plutôt incertaines dans leur périmètre respectif, il paraît plus *prudent* d'évoquer les deux afin d'éviter toute difficulté liée à une interprétation restrictive éventuelle ; il est toutefois important de noter ici la précision apportée par la constitution de Guinée Bissau, aux termes de laquelle la République « participe aux efforts des Etats africains, *sur une base régionale ou continentale*, à la réalisation concrète du principe d'unité africaine » (article 18). En revanche, le recours à l'abandon de souveraineté est déjà plus problématique, surtout lorsqu'il n'est rendu possible qu'« *en vue de* » la réalisation de l'unité africaine.

¹¹ L'article 149 précise cependant que « La République du Bénin, soucieuse de réaliser l'Unité Africaine, peut conclure tout accord d'intégration sous-régionale ou régionale ».

Cette unité a-t-elle une dimension politique et économique, ou seulement économique¹² ? La réponse ne saute pas aux yeux, surtout lorsque l'on ajoute le constat d'une utilisation parfois ambiguë des notions de référence. Les constitutions oscillent en effet parfois entre confusion et clarté des objectifs. Et quand bien même les catégories sont différenciées, la clarté reste toute relative.

Certaines constitutions font un amalgame en associant l'objectif d'intégration à l'idée de... coopération. Le texte ivoirien par exemple prévoit que la Côte d'Ivoire peut conclure avec d'autres Etats des accords d'association, et créer ainsi avec eux « des organisations intergouvernementales de gestion commune, de coordination et de libre coopération » (article 122), dont l'objet pourra être « l'harmonisation de la politique monétaire, économique et financière » ou encore « l'établissement d'unions douanières » (article 123). Or l'union douanière par exemple est une des étapes de l'intégration ! Dans d'autres cas, l'amalgame est plutôt fait entre accords d'association et organismes d'intégration ; l'article 182 de la constitution congolaise prévoit que le pays peut signer avec d'autres Etats des accords d'association, mettant en place « avec ces Etats » des organismes « de gestion commune, de coordination, de libre coopération et d'intégration ». L'énumération mêle ainsi association, coopération et intégration, sans que l'on sache si elle établit un lien entre ces éléments ou s'il ne s'agit que de possibilités différentes.

Pour le reste, on semble distinguer clairement les mécanismes permettant des abandons de souveraineté du reste. Dans la plupart des cas, ces abandons sont associés à la conclusion d'accords d'association, de communauté ou d'intégration. Une constitution va toutefois aller plus loin dans son interprétation en établissant une hypothèse plus forte : c'est le texte centrafricain qui rend possible des accords d'association ou de fusion. Entre la coopération entre Etats et la fusion d'Etats, il y a un grand écart qu'il n'est pas aisé de comprendre...

On le voit, si l'idée d'intégration est bien présente dans de nombreuses constitutions d'Afrique subsaharienne, la présentation qui en est faite n'est ni homogène, ni très précise. Et à cette relative confusion, s'ajoute le fait que la réalité abritée dans la notion « constitutionnelle » d'intégration est tout aussi imprécise.

Le contenu imprécis de l'« idée » constitutionnelle d'intégration

Dans les constitutions qui affirment et encadrent l'idée d'intégration, cette notion n'est pas pour autant définie. Or, l'ambition d'intégration énoncée par le pouvoir constituant n'aurait de véritable sens que si elle faisait référence à quelque chose de précis, tant la

¹² On fera le postulat que l'intégration politique est nécessairement économique...

notion d'intégration en elle-même (1), que son insertion dans l'idéologie « africaniste » (2), peuvent conduire à des interprétations fort différentes.

Des fondements théoriques a priori classiques

L'intégration renvoie d'abord à une séquence économique spécifique, telle qu'elle a été théorisée notamment par l'économiste hongrois Bela Balassa¹³ ; le processus d'intégration va de la zone de libre-échange à l'union politique, en passant par l'union douanière, le marché commun, et l'union économique et monétaire. Sur le plan juridique, les traités d'intégration régionale ne s'attardent pas, pour la plupart d'entre eux, à une définition du concept d'intégration¹⁴, mais décrivent leur objectif dans des termes plus ou moins globaux¹⁵, et détaillent les actions dans le corps du traité (libre circulation, politiques communes, harmonisation des législations, etc.). Seul le GATT en 1947, par son article XXIV-8, dans ses paragraphes a) et b), reprend les définitions économiques de la zone de libre-échange et de l'union douanière, les deux premières étapes du processus.

Les constitutions africaines étudiées ne font, pour leur part, aucune référence à une conception précise de l'intégration. Mais la pratique permet de faire deux observations.

a) Tout d'abord, les organisations d'intégration qui ont été mises en place dès les indépendances l'ont été, pour l'essentiel, sur la base du schéma théorique de Bela Balassa. Des unions douanières ont été mises en place en Afrique centrale (Union douanière équatoriale – UDE) et en Afrique de l'Ouest (Union douanière de l'Afrique de

¹³ B. Balassa, *The theory of economic integration* (Homewood, R.D. Irwing Inc., 1961). Le canadien Jacob Viner avait quelques années plus tôt consacré une étude plus spécifique aux unions douanières (*The customs unions issue*, 1950).

¹⁴ Signalons toutefois, par exemple, le traité d'Arusha instituant l'East African Community, dont le préambule précise que les Etats décident de créer entre eux « *une Communauté d'Afrique de l'Est, incluant une Union douanière est-africaine et un marché commun, en tant qu'étapes transitoires et parties intégrantes d'une union monétaire et, au final, d'une Fédération politique* ».

¹⁵ Le Préambule du Traité sur l'Union Européenne, tel qu'issu du Traité de Lisbonne, indique que les signataires décident d'établir entre eux « *une Union économique et monétaire, comprenant (...) une monnaie unique et stable* » ; il précise aussi que le traité vise à instaurer et renforcer « *une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* », formule reprise dans le Préambule du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dans le traité instituant la CEMAC, les Etats membres décident « *de passer d'une situation de coopération qui existent déjà entre eux, à une situation d'union susceptible de passer de parachever le processus d'intégration économique et monétaire* » (article 2), tandis que le Préambule rappelle la volonté des Etats de « *donner une impulsion nouvelle et décisive au processus d'intégration en Afrique centrale par une harmonisation accrue des politiques et des législations* ». L'UEMOA vise, selon le Préambule du traité de Dakar, à élargir au domaine économique la solidarité existant entre les Etats au plan monétaire, ce qui se traduit par la création d'un marché commun, « *sans préjudice des objectifs définis dans le traité de l'UMOA* » (article 4).

l'Ouest – UDAO), évoluant plus tard vers des marchés communs¹⁶. Plus tard, l'évolution des organisations régionales d'intégration s'est faite dans le sens d'un renforcement de ces mêmes objectifs. La CEMAC en Afrique centrale et l'UEMOA en Afrique de l'Ouest ne recherchent rien d'autre que la réalisation d'une union économique et monétaire dans chacun des espaces concernés. Dans un cadre plus large, la CEEAC d'une part, et la CEDEAO d'autre part, visent des objectifs identiques, tout en intégrant également une dimension politique, notamment en matière de sécurité et de gestion des conflits¹⁷. On peut donc dire que le projet d'intégration mentionné par le pouvoir constituant est théoriquement fondé sur la description classique de l'intégration économique. Cependant, les organisations citées ne sont pas les seules qui ont mis en œuvre une approche supranationale des rapprochements entre Etats africains. Si l'approche « *balassienne* » de l'intégration s'édifie à certaines expériences d'intégration, elle ne rend pas compte de l'ensemble du phénomène tel qu'il s'est développé sur le continent depuis le début des années 1990.

b) La création et la mise en route effective de l'OHADA en 1993 a constitué un tournant pour l'intégration en Afrique, notamment francophone, à double titre.

Tout d'abord, parce que l'OHADA a mis en place une logique supranationale d'*intégration juridique*¹⁸ spécifique et particulièrement novatrice. L'unification du droit des affaires a emprunté les mêmes canaux juridiques que ceux souvent utilisés dans l'intégration économique ; les actes juridiques ont bénéficié des caractéristiques d'application immédiate d'une part, et d'applicabilité directe d'autre part. Les actes unilatéraux de l'organisation issue du traité de Port-Louis se sont en effet vus soustraits à la rigidité dissuasive de l'acceptation nécessaire et préalable par les Etats membres avant leur mise en œuvre, et ont dans le même temps obtenu un statut supérieur au droit interne des Etats Parties à ce traité¹⁹. Mais l'originalité de l'OHADA réside surtout dans sa dimension

¹⁶ L'UDEAC, créée en 1964, avait pour objet l'instauration d'une libre circulation des personnes et des biens entre les Etats membres ; il en était de même pour la CEAO en 1973, qui visait la création d'un « espace économique et douanier unifié ».

¹⁷ La mise en place de la FOMUC, Force multinationale de la CEMAC en Centrafrique, s'est faite sous l'impulsion des Etats de la CEMAC, mais a été intégrée et gérée organiquement dans le cadre de la CEEAC (voir l'Acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat de la CEMAC n°21/08-CEMAC-CCE-09 du 25 juin 2008 transférant l'autorité de la FOMUC à la CEEAC ; voir aussi Georges AWOUMOU, « *Le Golfe de Guinée face aux convoitises* », in CODESRIA, *Repenser le développement africain : au-delà de l'impasse, les alternatives*, Maputo, décembre 2005) ; la FOMUC a été remplacée le 12 juillet 2008 par la Mission de consolidation de la Paix en Centrafrique (MICOPAX). La CEDEAO quant à elle dispose depuis plus longtemps encore de l'ECOMOG.

¹⁸ L'expression est utilisée entre autres par le Pr J. Issa-Sayegh : « *L'intégration juridique des Etats africains de la zone franc* » (Recueil Penant, 1997, n° 823 pp. 5 et s. et n° 824, pp. 125 et s.) ; « *L'OHADA, instrument d'intégration juridique* » (Revue de jurisprudence commerciale, juin 1999, p. 237).

¹⁹ Selon l'article 9 du traité tel que révisé en 2008, l'applicabilité des actes uniformes est conditionnée par leur publication au journal officiel de l'Organisation (la version initiale de cette disposition distinguait l'entrée en vigueur et l'opposabilité des actes uniformes, toutes deux soumises toutefois uniquement et respectivement

juridictionnelle. La Cour Commune de Justice et d'Arbitrage *recupère* en effet la compétence de dernier ressort des juridictions suprêmes des Etats parties au traité en matière de droit des affaires²⁰. Un tel schéma a d'ailleurs pu être considéré par le juge constitutionnel congolais comme portant atteinte à la souveraineté de l'Etat, même si cette décision n'a pas été suivie de l'effet escompté²¹.

Ensuite, parce que la dynamique de l'OHADA a eu un effet certain sur les autres processus *classiques* d'intégration économique. Les interactions entre l'OHADA d'une part, la CEMAC et l'UEMOA d'autre part, sont nombreuses. Sur le plan organique, l'identité des personnes statuant sur des questions connexes est parfois la même ; les mêmes ministres sont parfois amenés à siéger aussi bien au Conseil de l'OHADA qu'à celui de chacune des deux Communautés. Sous l'angle des normes, ensuite, la connexité est forte, et a souvent été évoquée²². Si l'on rajoute à ces éléments « objectifs », le fait que le droit uniforme des affaires a bénéficié d'une dynamique particulièrement efficace impulsée par la « société civile »²³, on comprend aisément que ces interactions aient pu *déteindre* sur le déroulement des processus d'intégration économique.

Ces différents éléments permettent ainsi de constater que la notion d'intégration, telle qu'elle peut être dégagée de l'analyse des relations internationales africaines, fait autant

à leur adoption par le Conseil des ministres, et à leur publication au journal officiel de l'Organisation). L'article 10 dispose quant à lui qu'ils sont « directement applicables et obligatoires dans les Etats Parties nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure ».

²⁰ L'article 14 du traité de 1993 dispose en effet que « saisie par la voie du recours en cassation, la Cour se prononce sur les décisions rendues par les juridictions d'Appel des Etats Parties dans toutes les affaires soulevant des questions relatives à l'application des actes uniformes et des règlements prévus au présent traité à l'exception des décisions appliquant des sanctions pénales. Elle se prononce dans les mêmes conditions sur les décisions non susceptibles d'appel rendues par toute Juridiction des Etats Parties dans les mêmes contentieux ».

²¹ Voir Benjamin Boumakani, « *La Constitution congolaise et le traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique ; à propos de l'avis de la Cour Suprême du 1er octobre 1998* » (Revue trimestrielle de droit africain (Penant), 2001, n° 836, pp. 202 -220).

²² Voir entre autres Pierre Meyer, « *Les conflits de juridictions dans les espaces OHADA, UEMOA, CEDEAO* », in Séminaire sous-régional de sensibilisation sur le droit communautaire de l'UEMOA (Ouagadougou, Octobre 2003) ; Dorothé C. Sossa, « *Les concurrences de compétence entre les Hautes juridictions communautaires de l'Afrique de l'Ouest et du Centre : Réalités et approches de solutions* », Communication à la 2^e Rencontre inter-juridictionnelle UEMOA, CEDEAO, CEMAC et OHADA, (Bamako, février 2009) ; Michel F. Sawadogo, « *Les conflits entre normes communautaires : aspects positifs et prospectifs* », Communication au colloque sur *La concurrence des organisations régionales en Afrique* (Université Montesquieu Bordeaux IV, Septembre 2009 : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-colloque-la-concurrence-des.html>) ; Samuel Priso-Essawe, « *[Regard critique sur] L'hypothèse d'un dialogue préjudiciel entre juridictions régionales africaines* », in *Actes du Séminaire de sensibilisation au droit communautaire* (Cour de Justice CEMAC, N'Djamena, février 2011, à paraître, éd. de l'O.I.F.) ; « *Les "espaces juridiques" de sécurisation des investissements en Afrique : entre droits communautaires et droit uniforme* », Lamy Droit Civil n°67, janvier 2010, pp.59-67.

²³ L'on ne peut que saluer ici l'initiative de la création des « Clubs OHADA », et constater l'efficacité de la communication parallèle (non officielle) du site www.ohada.com pour la diffusion du droit uniforme des affaires. Il convient cependant d'en regretter les limites, ainsi que la faiblesse de la communication officielle de l'organisation (Voir en ce sens Michel Akouété Akué, « *La communication des institutions de l'OHADA* », Communication à l'Université d'été 2009 du Cercle Horizon - OHADA et bonne gouvernance - Orléans, juillet 2009).

référence à l'analyse économique qu'à l'imagination des dirigeants politiques et des élites. Cette diversité des approches ne se reflète pas dans les textes constitutionnels, ce qui est de nature à créer des difficultés dans l'appréciation de la portée des dispositions desdits textes relatives à l'intégration régionale. L'on perçoit aussi, de fait, l'inopportunité d'une référence constitutionnelle à l'objet des traités, vu la diversité de ces derniers. Une telle approche serait peu logique, dans la mesure où les traités mettent en œuvre l'idée constitutionnelle d'intégration. Renverser cette logique reviendrait politiquement à soumettre le constituant à la volonté exprimée par les rédacteurs de traités qui, par ailleurs, ne sont pas toujours, voire jamais, approuvés par voie référendaire.

La difficulté de lecture de l'idée constitutionnelle d'intégration est également politique, dès lors que les constitutions renvoient souvent à l'idée d'unité africaine, dont l'intégration régionale est parfois présentée comme un instrument.

La référence politique à l' « unité africaine »

Nous l'avons vu plus haut, certaines des constitutions africaines étudiées mentionnent expressément ou implicitement l'unité africaine comme but ultime de l'intégration. Trois réflexions peuvent être tirées de ces dispositions.

Tout d'abord, il apparaît clairement que si ces constitutions n'excluent pas des intégrations *asymétriques*, telles que des associations entre Etat(s) africain(s) et Etat(s) européens, celles-ci n'ont pas la même *onction* constitutionnelle. Il y a donc ainsi des intégrations constitutionnellement assumées, et des intégrations d'opportunité politique plus circonstancielle. A titre d'exemple, les accords successifs d'association des Etats ACP avec l'Union européenne ne relèvent pas de la première catégorie. Il en serait de même des accords destinés à s'y substituer, les Accords de partenariat économique en cours de négociation entre les différentes régions ACP et l'Union européenne.

Une seconde *certitude* ensuite – bien que déjà un peu plus discutable ; les Etats africains se situent dans un mouvement d'unité du continent à travers l'intégration économique. Il est possible de qualifier cet élément de Certitude car des textes constitutionnels y font référence ; Il est toutefois important de relativiser cet élément, car, comme nous l'avons indiqué plus haut, d'autres constitutions soit ne semblent faire ce lien que de façon implicite, soit n'évoquent que l'unité africaine, sans faire état du lien avec l'intégration régionale préalable.

Enfin, et malgré ce qui précède, il est difficile de définir un contenu précis à cette notion d'unité africaine. Si l'adossement à la doctrine officielle de l'Organisation de l'Unité africaine peut être considéré comme la référence *objective*, des interrogations persistent, concernant la compatibilité (voire la conformité) des différents processus d'intégration

avec cette doctrine, telle qu'énoncée dans le Plan d'action de Lagos, dont les effets constatés restent instables. C'est en effet sous ce prisme que l'on peut tenter de donner un cadre de référence à l'intégration africaine telle que mentionnée par les textes constitutionnels étudiés.

L'Acte final de Lagos, clôturant la session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA du 29 Avril 1980, prévoyait en effet dans l'optique de la création de la Communauté économique africaine, « *de renforcer les communautés économiques régionales existantes, et de créer d'autres regroupements économiques, afin de couvrir le continent dans son ensemble (Afrique centrale, Afrique de l'Est, Afrique australe, Afrique du Nord)* »²⁴. Retenir cet instrument comme définissant un contenu pour l'intégration africaine postulerait que les organisations d'intégration envisagées par les constitutions étudiées dans le cadre de l'unité africaine sont des structures provisoires, transitoires, s'inscrivant dans l'objectif final de la création de la Communauté économique africaine ; leur maintien après la mise en place de la communauté continentale devrait être considéré comme contraire à l'idée constitutionnelle d'intégration, et donc peut-être à la constitution²⁵...

L'énumération des Communautés régionales ne peut cependant pas être considérée comme l'indication de l'étendue territoriale des communautés préparatoires à la Communauté économique africaine. L'évocation du renforcement des communautés existantes²⁶ empêche cette conclusion. Mais surtout, « [i]l y a lieu de faire remarquer que bien que reconnues comme telles, l'IGAD, la CEN-SAD et l'EAC, ne répondent pas au critère de région au sens de la Résolution CM/Res. 464 (XXVI) de l'OUA découpant l'Afrique en cinq régions »²⁷. L'on ne devrait donc finalement ne retenir que l'idée selon laquelle ces différents regroupements économiques régionaux doivent contribuer, par une coordination et une harmonisation progressives entre elles²⁸, à l'édification de la Communauté continentale, dont le traité a néanmoins été adopté 3 juin 1991 à Abuja.

Cela ne résout pas pour autant toutes les difficultés. En effet, la mise en œuvre du processus d'intégration peut donner lieu à des approches très différentes. La référence à l'unité africaine n'a *a priori* aucun impact significatif ni sur la dimension régionale ou sous-régionale du regroupement, ni sur le nombre d'Etats y participant, leur identification

²⁴ Acte final de Lagos, section II, paragraphe B, point 1-a. Notons au passage que contrairement à la résolution du Conseil des ministres de l'OUA de 1976 (n° CM/Res.464[XXVI]), l'Acte final n'énumère que quatre régions au lieu de cinq, oubliant au passage la région Ouest...

²⁵ Pour autant que celle-ci soit liée à la poursuite ou au renforcement de l'unité du continent... Nous tenterons, en seconde partie, d'établir cette inconstitutionnalité, sa portée et sa sanction.

²⁶ Et qui ne figurent pas nécessairement parmi celles énumérées par l'Acte final de Lagos et la Résolution du Conseil des Ministres de l'OUA...

²⁷ Rapport consolidé du Groupe d'experts gouvernementaux de l'Union Africaine sur la rationalisation des Communautés économiques régionales, Mars 2006, §.10. C'est nous qui soulignons.

²⁸ Idem, point 1-c.

qualitative ou leur situation géographique, contigüe ou non. Autrement dit, dans les termes des constitutions étudiées, aucune autre limitation que le cadre uniquement africain des Etats participants n'affecterait la constitutionnalité du processus d'intégration...

L'idée constitutionnelle d'intégration se résumerait ainsi à la volonté des peuples concernés d'associer leurs pays respectifs à des organisations d'intégration économique visant, à terme, à construire et consolider l'intégration africaine par la création d'une Communauté économique africaine, dont elles ne seraient que des *vecteurs*. La forme de l'intégration envisagée reste indéfinie, autant que son étendue et même son opportunité. Les constitutions n'obligent pas l'Etat à s'engager dans un processus d'intégration, et laissent ainsi une marge d'appréciation au pouvoir exécutif, responsable de la négociation des traités et de la conduite des relations internationales du pays, dans l'identification de l'intérêt d'un processus d'intégration donné. Mais, bien qu'apparaissant plutôt « lâche » dans son contenu²⁹, la référence explicite à l'intégration régionale, insérée dans les textes constitutionnels, n'en a pas moins des implications juridiques fortes. Elle transforme définitivement l'« idée » politique d'intégration en « projet » constitutionnel, encadrant l'engagement de l'Etat dans un processus d'intégration régionale d'une manière juridiquement forte, qu'il convient à présent de définir.

L'encadrement constitutionnel du *processus d'intégration*

L'affirmation par le pouvoir constituant de la spécificité du processus d'intégration régionale est doublement significative quant à l'implication de l'Etat dans ledit processus. Parce que des exigences particulières peuvent être posées par le texte constitutionnel concernant l'intégration, la constitutionnalité du traité d'intégration dans lequel l'Etat entend s'engager devrait être examinée à l'aune de ces dispositions particulières (A). Cette vérification est d'autant plus indispensable que l'*onction* constitutionnelle du processus d'intégration en fait un « objectif constitutionnel », conférant à sa mise en œuvre et à son effectivité une véritable protection constitutionnelle (B).

²⁹ Cette « *permissivité* » est logique lorsqu'on sait que ces formulations constitutionnelles sont antérieures, pour la plupart, aux traités d'intégration auxquels les Etats concernés sont parties. L'hypothèse inverse pouvait en effet être observée dans le cas où la constitution viendrait confirmer et renforcer l'adhésion de l'Etat à un processus d'intégration particulier. La constitution française de 1958 en fournit un exemple intéressant, puisque ses plus récentes révisions y ont inclus le processus de construction de l'Union européenne, identifiée en tant que telle. En vue de la ratification par la France du traité instituant l'Union européenne, un titre XIV spécifique intitulé « *Des communautés européennes et de l'Union européenne* » a été inséré par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992.

La constitutionnalité du « projet d'intégration » à l'aune de l'« idée » constitutionnelle

Il est apparu que la prévision de projet d'intégration par le texte constitutionnel conférait au traité mettant en place l'organisation d'intégration une constitutionnalité *a priori* ; il ne serait donc plus nécessaire d'en vérifier la constitutionnalité dès lors que le Constituant lui-même aura consacré l'intérêt d'un regroupement d'Etat visant l'objectif d'intégration. Ainsi, Alioune Sall pense que dès lors qu'il y a un « *pari régional* » dans certaines constitutions (c'est-à-dire des dispositions affirmant l'importance de, ou l'attachement des peuples à, l'unité ou l'intégration africaines), la conséquence est la légitimité voire la constitutionnalité des transferts ou des abandons de compétences³⁰. De même, Jean-Jacques Raynal affirme que la constitutionnalité du traité OHADA ne peut pas être contestée au Burkina Faso, au Niger et au Mali, parce que les constitutions de ces pays prévoient expressément la possibilité d'un « abandon partiel ou total de souveraineté »³¹. Ces affirmations s'appuient également sur des positions jurisprudentielles telles que celle du juge constitutionnel béninois pour qui « un abandon partiel de souveraineté dans le cadre d'un traité ne saurait constituer une violation de la constitution dans la mesure où (...) ledit traité se justifie, au surplus, par la nécessité de l'intégration régionale ou sous-régionale affirmée par le préambule et l'article 149 de la constitution »³².

Cette thèse, ayant quelques bases en droit comparé, peut séduire. La reconnaissance par la constitution française de 1958 de l'Union européenne ne prive-t-elle pas le juge constitutionnel français d'une bonne partie de son rôle vis-à-vis du processus d'intégration européenne ? Dès lors que la constitution prévoit que l'Etat participe à l'Union européenne, est-il encore opportun de s'assurer que ledit traité ne remette pas en cause des conditions essentielles de la souveraineté de l'Etat, selon la terminologie du Conseil constitutionnel³³ ?

³⁰ Alioune Sall, « *Le droit international dans les nouvelles constitutions africaines* », RJPIC, sept-déc. 1997, p.339.

³¹ J.-Jacques Raynal, « *Intégration et souveraineté : le problème de la constitutionnalité du traité OHADA* », Penant n°832, 2000, pp.5-22, spéc. p.13.

³² Cour constitutionnelle du Bénin, décision du 30 juin 1994 préalable à la ratification du traité de l'OHADA, cité par J.J. Raynal, *op.cit.*, p.15.

³³ Florence Chaltiel relève ainsi que pour surmonter l'inconstitutionnalité des traités de Maastricht et d'Amsterdam, le constituant a opté pour une révision-adjonction plutôt qu'une modification des dispositions constitutionnelles générant la non-conformité des traités. Il a ainsi, précise-t-elle, « choisi de donner une base constitutionnelle générale à l'appartenance française à l'Union et aux Communautés européennes », même si cette base a davantage une « haute teneur symbolique », le texte ne faisant référence à l'exercice en commun, par les Etats membres, que de « certaines de leurs compétences » (F. Chaltiel, « *Les bases constitutionnelles du droit communautaire* », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, pp.551-568. spéc. pp.557-558). On peut d'ailleurs relever, sur un autre plan, que le constituant français a contourné les arguments d'inconstitutionnalité du Statut de la Cour Pénale Internationale en affirmant tout simplement, par l'insertion d'un article 53-2, que « *La*

Mais la situation est sensiblement différente dans les constitutions africaines ; elles ne visent pas un traité d'intégration particulier, mais ouvrent la possibilité de s'engager dans un processus d'intégration. Et la position d'un autre juge constitutionnel, celui du Sénégal, montre les limites de cette thèse de la constitutionnalité *a priori*. Le Conseil constitutionnel sénégalais estime en effet qu'« un engagement international par lequel le Sénégal consentirait à abandonner sa souveraineté dans ce but³⁴ serait conforme à la constitution à condition que cet abandon de souveraineté se fasse sous réserve de réciprocité et dans le respect des droits de l'homme et des peuples, ainsi que des libertés fondamentales, garantis par des dispositions de valeur constitutionnelle »³⁵. Cet attendu a le mérite de poser clairement la particularité de la constitutionnalité, dans certains Etats africains, des traités portant sur un processus d'intégration à fondement constitutionnel. La constitutionnalité de ces traités doit, certes, être établie au regard spécifique de l'idée constitutionnelle d'intégration (1) ; mais elle doit aussi l'être par rapport aux conditions générales posées par le Constituant pour tous les engagements internationaux de l'Etat (2).

La compatibilité du « projet d'intégration » avec l'« idée constitutionnelle »

L'application d'un traité d'intégration nécessitera donc, d'abord, de s'assurer que ledit traité rentre bien dans les cas prévus par les dispositions constitutionnelles relatives à l'intégration et qu'il s'insère dans la perspective de l'unité et/ou de l'intégration africaines. On l'a vu, tous les processus d'intégration ne sont pas couverts par l'autorisation constitutionnelle ; les intégrations *asymétriques* par exemple ne sauraient en bénéficier. De la détermination du type d'intégration envisagée dépend ainsi l'octroi d'une protection constitutionnelle particulière ou non. Il importe en effet de préciser que la nécessaire vérification de la constitutionnalité *spécifique* n'a ni pour objet, ni pour effet, d'interdire les autres processus d'intégration. Elle vise simplement à définir le type d'engagement envisagé par l'Etat et, partant, le cadre et la protection constitutionnels dans lesquels il s'insère.

Les paramètres du contrôle ne sont pas toujours évidents à identifier ; la valeur de référence, l'intégration régionale et/ou l'unité africaine, n'est en effet pas définie par la constitution, et le juge constitutionnel serait bien en peine d'accomplir sa mission à cet égard. Certaines constitutions sont pourtant claires à ce sujet ; rappelons par exemple

République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998 », c'est-à-dire précisément celles relevées par le juge constitutionnel comme contraire à la constitution...

³⁴ Le Conseil fait ici référence à « la réalisation de l'unité africaine », prévue par le dernier alinéa du Préambule de la constitution.

³⁵ Conseil constitutionnel du Sénégal, décision du 16 décembre 1993 relative à la ratification du traité OHADA, cité par J.J. Raynal, *ibid.* p.18. Les italiques sont de nous.

qu'au Sénégal, l'article 96 n'autorise de « conclure avec tout État africain des accords d'association ou de communauté comprenant abandon partiel ou total de souveraineté [qu'] *en vue de réaliser l'unité africaine* »³⁶. Cette difficulté ne saurait cependant exclure la nécessité d'assurer le respect de cette exigence constitutionnelle³⁷, en se fondant peut-être sur des éléments tels que les dispositions du traité dont la ratification est envisagée. L'indication par ce dernier de son arrimage à l'objectif d'unité africaine suffirait probablement, faute de mieux, à convaincre le juge constitutionnel que la condition posée par le Constituant est remplie. Et de telles dispositions ne sont pas rares, bien au contraire. Le préambule du traité de l'OHADA réaffirme par exemple la détermination des Etats parties « à accomplir de nouveaux progrès *sur la voie de l'unité africaine* » ainsi que « leur engagement en faveur de l'institution d'une communauté économique africaine »³⁸. Le préambule du traité de la CEMAC indique pour sa part que les Etats membres « [prennent] acte de l'approche d'intégration proposée en UDEAC *telle qu'inspirée par les Chefs d'Etat de l'OUA* lors de la Conférence d'Abuja en juillet 1991 », et l'article 9 du traité précise que « la Communauté participe aux efforts d'intégration dans le cadre de l'Union Africaine (...) » et qu'elle « établit des consultations périodiques, notamment avec les institutions régionales africaines ». Quant aux Etats membres de l'UEMOA, ils se disent « [f]idèles aux objectifs de la Communauté Economique Africaine et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) », et soulignent « que leur démarche s'inscrit dans la logique des efforts d'intégration régionale en cours en Afrique, et appelant les autres Etats de l'Afrique de l'Ouest qui partagent leurs objectifs à se joindre à leurs efforts »³⁹. La référence la plus claire dans cette optique est celle de l'article 2§1 du traité de la CEDEAO qui dispose que « les Hautes Parties Contractantes réaffirment la création de la CEDEAO et décident qu'elle sera à terme la seule Communauté économique de la région aux fins de l'intégration économique et de la réalisation des objectifs de la Communauté Economique Africaine »

³⁶ Dans le même sens, voir les articles 149 de la constitution du Bénin, 217 de la constitution de la RD du Congo, 117 de la constitution du Mali, 67 de la constitution de la République centrafricaine, ou encore le Préambule de la constitution de Côte d'Ivoire.

³⁷ Il arrive pourtant que le juge constitutionnel ne prenne pas nécessairement cette précaution. Il en est ainsi de la Cour suprême de la République démocratique du Congo. Dans son arrêt du 8 février 2010 relatif à la ratification du traité de l'OHADA, elle déclare que les clauses dont l'examen lui est soumis « sont des clauses de transfert de compétence et de limitation de souveraineté des Etats membres au profit de l'OHADA, susceptible d'être adoptés en vertu de l'article 217 de la constitution qui édicte que : " la République démocratique du Congo peut conclure des Traités ou des accords d'association ou de communauté comportant un abandon partiel de souveraineté *en vue de promouvoir l'unité africaine* " ». La présence dans l'article 217 de cette précision liée à la promotion de l'intégration africaine ne conduit pourtant la Cour à aucune vérification particulière de cet aspect ...

³⁸ De plus, les Etats parties se disent « [c]onvaincus que l'appartenance à la zone franc, facteur de stabilité économique et monétaire, constitue un atout majeur pour la réalisation progressive de leur intégration économique et que cette intégration doit également être poursuivie *dans un cadre africain pus large* » (c'est nous qui soulignons).

³⁹ Préambule du Traité de Dakar.

⁴⁰. D'autres organisations régionales africaines se positionnent également dans l'optique de l'intégration ou de l'unité africaine⁴¹. Ces dispositions pourraient donc aider le juge constitutionnel à examiner la conditionnalité posée le cas échéant par la constitution entre organisation régionale d'intégration africaine et intégration globale du continent. Ce contrôle se limiterait toutefois à un simple constat de l'existence dans le traité en cours de ratification de l'affirmation du lien avec l'intégration africaine. La question de la coexistence entre une Communauté économique africaine effective et la communauté régionale pourrait toutefois se poser dans ce cadre, mais ne relèverait alors pas du contrôle de constitutionnalité *a priori*, mais plutôt de la problématique de l'effectivité de l'intégration entreprise, question que nous aborderons plus loin⁴². En revanche, il incombera bien au juge constitutionnel, dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité du traité d'intégration régionale, de s'assurer du respect d'autres conditions éventuellement tirées de la constitution.

La compatibilité du « projet d'intégration » avec les conditions générales imposées par le Constituant

Le traité d'intégration doit respecter les conditions posées le cas échéant par la constitution elle-même, ou d'autres engagements internationaux à statut *constitutionnel*. C'est le cas lorsqu'une procédure spécifique d'adoption des traités d'intégration a été prévue par la constitution. La constitution du Centrafrique illustre ce cas de figure. Son article 67 dispose que « la République peut, *après référendum*, conclure avec tout Etat Africain des accords d'association ou de fusion comprenant abandon partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine ». Ainsi, outre la finalité de l'intégration – la réalisation de l'unité africaine – la conclusion de traités d'intégration nécessite une autorisation référendaire. L'absence de cette consultation du peuple devrait alors conduire le juge constitutionnel à constater l'inconstitutionnalité du l'engagement souscrit⁴³.

⁴⁰ Dans le Préambule, les Chefs d'Etat disent déjà avoir « à l'esprit le Plan d'action et l'Acte final de Lagos d'Avril 1980 prévoyant la création à l'horizon de l'an 2000 d'une Communauté Economique Africaine basée sur les communautés économiques régionales existantes et futures », ainsi que le traité d'Abuja du 3 juin 1991.

⁴¹ Le Traité d'Arusha du 30 novembre 1991 instituant l'*East African Community* précise, dans le dernier paragraphe de son Préambule, la conviction des Etats membres que « cooperation at the sub-regional and regional levels in all fields of human endeavour will [...] *accelerate the successive stages in the realisation of the proposed African Economic Community and Political Union* ». Le traité de la SADC quant à lui ne fait aucune référence à l'unité ou l'intégration africaine.

⁴² Voir *infra*, partie II-B.

⁴³ Signalons toutefois que si le traité instituant l'OHADA par exemple, antérieur à cette constitution de 1995, n'a fait l'objet ni d'une autorisation référendaire de ratifier, ni tout simplement d'un contrôle de constitutionnalité, le traité révisé de la CEMAC semble prendre le même chemin d'une ratification sans aucune autre formalité que le dépôt des instruments par le Chef de l'Etat...

Outre cette modalité procédurale importante, la constitution impose aussi d'autres obligations générales qui couvrent toutes les actions de l'Etat, qu'elles soient nationales ou internationales. Il en va ainsi du respect des droits fondamentaux, qui peuvent être reconnus et/ou intégrés en son sein par la Loi Fondamentale. C'est le cas au Bénin, où la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples fait partie intégrante de la constitution. Le Conseil constitutionnel sénégalais, on l'a vu, pose la nécessité pour tout accord international dont la ratification est envisagée par l'Exécutif de respecter les droits fondamentaux « garantis par des dispositions de valeur constitutionnelle ». Cette position, qui n'est pas sans rappeler l'attitude vigilante adoptée par le juge constitutionnel allemand vis-à-vis tant de la jurisprudence que de la primauté de la législation européennes, marque la prééminence de ces exigences constitutionnelles sur la mise en œuvre de la volonté intégrationniste du Constituant. Ce n'est donc pas un blanc-seing que la constitution donne au pouvoir exécutif quant à la signature et à la ratification de traités d'intégration, et il est indispensable – lorsque le contrôle de constitutionnalité est institué à l'égard de traités internationaux, et est effectif – que le juge constitutionnel s'assure du respect de ces exigences.

Les développements précédents peuvent cependant paraître n'avoir qu'une portée théorique, dans la mesure où l'essentiel des traités d'intégration régionale ont déjà été ratifiés par les Etats membres. La portée de l'affirmation constitutionnelle du projet d'intégration s'étend cependant au-delà de ce contrôle *a priori*. Par ce biais, le Constituant confère au(x) processus d'intégration qu'il évoque, et dans lesquels l'Etat s'est engagé, une importance telle que leur réalisation concrète bénéficie d'une protection constitutionnelle.

La protection constitutionnelle de l'effectivité du processus d'intégration

L'affirmation constitutionnelle d'une *idée* d'intégration contraint doublement l'Etat. S'il conserve la décision de s'engager dans un processus d'intégration par la ratification du traité correspondant, son engagement ne peut se faire qu'aux conditions prévues par la constitution. La traduction de l'idée d'intégration en *projet* d'intégration est donc limitée par l'expression de l'idée elle-même. Cette décision politique a également pour conséquence de transformer l'« idée » en un « objectif constitutionnel » (1), légitimant de ce fait l'évocation, sous certaines conditions, d'un *droit constitutionnel à l'intégration* (2).

L'intégration comme « objectif constitutionnel »

L'objectif constitutionnel est une notion connue en droit comparé. Le droit constitutionnel allemand par exemple impose des *finalités*⁴⁴ à l'action de l'Etat. Ainsi, par exemple, selon l'article 23 I 1 de la Loi Fondamentale de 1990, « Pour l'édification d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne »⁴⁵. La constitution espagnole quant à elle définit des *principes directeurs de la politique économique et sociale* dont le respect doit inspirer « la législation positive, la pratique judiciaire et l'action des pouvoirs publics »⁴⁶. En droit communautaire européen, les directives européennes lient les Etats membres quant au but à atteindre ; les Etats tiennent donc d'elles un *objectif*. Le droit constitutionnel français quant à lui recourt à la notion d'*objectif de valeur constitutionnelle*, c'est-à-dire de « buts constitutionnels vers lesquels doit tendre l'action du législateur en vue d'une plus grande effectivité des droits et libertés constitutionnels »⁴⁷. Mais contrairement aux autres exemples cités, ce n'est pas la constitution qui énonce ces objectifs ; ils sont « reconnus » par le juge constitutionnel au fil de ses décisions, en les rattachant chaque fois à une disposition constitutionnelle. Le statut de la réalisation de l'intégration régionale dans les constitutions africaines présente cependant quelques nuances aussi bien par rapport au cas français qu'à l'égard des autres.

Il ne s'agit tout d'abord pas d'objectifs simplement *de valeur* constitutionnelle, car l'énonciation de l'objectif est le fait du texte constitutionnel lui-même. En cela, on se rapproche davantage des exemples allemand ou espagnol. Néanmoins, et à la différence de ces derniers, l'objectif a la particularité d'être assujéti à la ratification d'un accord international. Contrairement à l'action en faveur de l'égalité homme/femme ou à la protection de l'environnement, finalités assignées à l'Etat allemand par la Loi Fondamentale, ou encore à la politique économique dont les principes sont posés par la constitution espagnole, l'intégration régionale n'est pas conduite par l'Etat seul. L'autorité étatique restant maître de l'opportunité de négocier ou de ratifier un engagement international, l'affirmation constitutionnelle de la possibilité d'intégration ne saurait donc être interprétée comme l'obligeant à s'engager dans un processus d'intégration

⁴⁴ Les *Staatzielbestimmungen*. Distinctes des (5) *principes constitutifs* de l'Etat (républicain, démocrate, fédéral, de droit et social), les *Staatzielbestimmungen* sont des finalités assignées par la constitution à l'action de l'Etat (voir Christian Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Paris, PUF, 1997, pp.89-110).

⁴⁵ Ch. Autexier, *op.cit.*, p.110. On notera la similitude, par rapport aux constitutions africaines, de la référence à l'unité du continent... Autres exemples : la réunification de l'Allemagne qui, « dans la formulation initiale du préambule, (...) constituait une obligation juridique pour tous les organes politiques de l'Etat » (*ibid.*, p.109), ou encore l'obligation pour l'Etat de « [promouvoir] la réalisation effective de l'égalité en droit des hommes et des femmes et [d'agir] en vue de l'élimination des désavantages existants » (article 3 II 2 de la Loi Fondamentale 1994, *ibid.* p.110).

⁴⁶ Article 53-3 de la constitution, cité par P. de Montalivet, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2006, §.599.

⁴⁷ P. de Montalivet, *op.cit.*, p.23.

régionale. Aucune des constitutions étudiées ne porte atteinte à ce principe. En revanche, la décision politique de s'engager dans un processus d'intégration déterminé donne vie à l'idée constitutionnelle, désormais sortie de son enveloppe théorique et conceptuelle, pour rentrer dans le champ des programmes d'action. La ratification d'un traité d'intégration régionale ne fait pas seulement de l'idée constitutionnelle un projet politique, voulu et assumé par l'autorité politique ; elle la transforme en un véritable *objectif constitutionnel*, dont l'opérationnalité juridique n'est plus illusoire, parce qu'un tel projet s'inscrit dans un sillon tracé par la constitution elle-même, et parce que cette dernière lui assigne une finalité identifiée – servir l'unité africaine. Car l'existence dans le texte constitutionnel de l'idée d'intégration contraint l'Etat dans la réalisation du processus d'intégration. Il s'agit d'un objectif prévu et décrit, plutôt que logiquement construit par la nécessité d'assurer un effet utile à une disposition particulière. L'idée constitutionnelle, traduite en action ou programme par la ratification du traité, acquiert donc une valeur normative précise. Elle oriente l'exécutif dans la négociation et la ratification du traité, et constitue un cadre d'appréciation de l'action qu'il mène dans la mise en œuvre dudit traité. Le caractère normatif de cet objectif est d'autant moins problématique que l'idée est énoncée dans des termes généralement précis⁴⁸ et souvent dans des conditions formelles sans équivoque⁴⁹. Pour autant, les *objectifs constitutionnels* opèrent dans certaines conditions.

En règle générale, il ne leur est pas reconnu d'effet direct ; ils sont « impropres à être invoquées pour fonder une prétention de l'administré/citoyen à l'appui d'un recours tendant à constater l'irrégularité ou l'inconstitutionnalité d'un acte de la puissance publique »⁵⁰. Pierre de Montalivet leur a identifié trois fonctions normatives essentielles : interdire, permettre et obliger, parce qu'« ils commandent plus qu'ils ne recommandent »⁵¹. La méconnaissance des objectifs de valeur constitutionnelle est sanctionnée par le juge constitutionnel de manière forte par une déclaration de non-conformité ou, de manière plus douce, par des réserves d'interprétation⁵². L'objectif d'intégration régionale et d'unité africaine ne peut quant à lui constituer une obligation d'agir, si ce n'est de poser les limites de l'action. Ce sont donc davantage les fonctions d'interdiction et de permission qui peuvent être retenues. L'objectif constitutionnel

⁴⁸ A défaut d'être précis dans le fond et sur les concepts (comme on l'a montré en première partie), les dispositions constitutionnelles le sont dans la volonté de fixer un cadre et une finalité.

⁴⁹ Rappelons que dans certaines constitutions (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali), un titre est spécifiquement consacré à la question de l'intégration régionale. Dans les autres, c'est dans les dispositions relatives à la conclusion de traités internationaux qu'est évoqué l'objectif d'intégration et/ou d'unité africaine.

⁵⁰ Ch. Autexier, *op.cit.*, p.109. Voir aussi Anne Levade, « L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après. Réflexions sur une catégorie juridique introuvable », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, *op.cit.*, pp. 686-702. spéc. pp.698-699.

⁵¹ P. de Montalivet, *op.cit.*, §§.581 et s.

⁵² *Ibid.*, §§.604-611. Relevons ici que, en Allemagne, l'objectif de réunification constituait un critère d'appréciation de la constitutionnalité des partis politiques (Ch. Autexier, *op.cit.*, p.109).

d'intégration permet à l'Etat de s'engager dans un tel processus (par la ratification du traité qui l'institue), et de tenir compte de ses buts et impératifs dans son activité législative nationale. Parallèlement, cet objectif interdit de compromettre le processus d'intégration dans lequel l'Etat est engagé. L'action de l'Etat qui aurait pour but ou pour effet de compromettre la réalisation du processus d'intégration serait dès lors inconstitutionnelle au regard de l'objectif constitutionnel. L'on peut alors estimer que l'opérationnalité de l'objectif atteindrait, sous certaines conditions, le champ de l'administré/justiciable.

Un « droit – constitutionnel – à l'intégration » ?

L'interdiction de compromettre le processus d'intégration, telle qu'énoncée ci-dessus, fait écho à l'obligation de loyauté ou de fidélité pour les Etats membres, insérée en général dans les traités d'intégration⁵³. Associée à l'identification d'un objectif constitutionnel d'intégration et d'unité africaine, cet engagement général de l'Etat membre vis-à-vis de la Communauté régionale devient, dans son ordre interne, une obligation constitutionnelle. Aussi, une action ou omission des autorités nationales qui aurait pour effet de porter atteinte à l'intégrité du droit communautaire ou de façon générale de compromettre la réalisation de l'intégration pourrait faire l'objet d'une contestation subjective, dès lors que trois conditions sont réunies. Il faut tout d'abord l'existence d'un objectif constitutionnel bien défini. Les textes étudiés le mettent en évidence. Il faut ensuite que l'Etat soit engagé dans un processus d'intégration relevant de la catégorie constitutionnellement prévue. Il faut enfin, et surtout, que des droits identifiés aient été énoncés dans le cadre du processus d'intégration en question au bénéfice du particulier demandeur. Une telle réclamation juridique n'est pas nouvelle dans le cadre du droit communautaire, puisque les traités communautaires et les actes pris en application de leurs dispositions ont – parfois – un effet direct. Mais l'objectif constitutionnel permet, lorsque les mécanismes pertinents de droit interne existent, d'élever la contestation au-delà de l'écran législatif. Mais, au-delà de cette dimension opérationnelle, l'évocation d'un *droit à l'intégration* sous les conditions énumérées ci-dessus implique, pour les institutions nationales, une obligation de ne pas compromettre, par l'adoption de dispositions nationales incompatibles avec les droits énoncés par l'organisation d'intégration, la réalisation de l'*objectif constitutionnel*, défini par la constitution et mis en œuvre par le traité et ses applications. En d'autres termes, le juge constitutionnel

⁵³ Pour le droit communautaire européen, cf. article 4§3 du traité sur l'Union européenne (TUE) aux termes duquel « [I]es États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union ». Dans le droit africain de l'intégration, voir dans des termes quasi identiques l'article 7 du traité de l'UEMOA, l'article 4 du nouveau traité de la CEMAC, ou encore l'article 5 du traité révisé de la CEDEAO.

devient lui aussi garant de l'effectivité du droit communautaire, ce dernier étant un des moyens de mise en œuvre d'un objectif constitutionnel. Qui plus est, contrairement aux objectifs de valeur constitutionnelle, l'objectif constitutionnel d'unité africaine par l'intégration ne serait pas qu'un « instrument au service du respect des autres normes de référence », utilisé en liaison avec elles, et permettant au juge constitutionnel « de vérifier l'adéquation et l'efficacité des mesures au regard de l'objectif poursuivi »⁵⁴. La mission du juge serait ici plus directement liée à l'objectif d'intégration lui-même, en tant que norme constitutionnelle. Une action ou omission du législateur, incompatible avec les buts du traité d'intégration – lui-même considéré comme conforme à l'objectif constitutionnel, serait inconstitutionnelle parce qu'elle compromettrait la réalisation d'un objectif constitutionnel.

De l'idée d'intégration au droit (subjectif) à l'intégration, en passant par la volonté (politique) d'intégration, drôle de parcours pour l'unité africaine, dont l'évocation n'était probablement pas destinée à donner corps à une contrainte pour les pouvoirs politiques ; la force des mots réside aussi dans leur capacité à se faire discrets jusqu'au jour où un contexte nouveau vient exhumer leur sens profond, et leurs implications insoupçonnées. Les constitutions et les traités regorgent probablement encore de bien d'autres mystères...

⁵⁴ A. Levade, *op.cit.*, p.702.