

COMMENTAIRE D'ARRÊT

Cour de Justice de l'UEMOA, Arrêt n° 01/2026 du 28 janvier 2026

État du Mali c/ Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA

Recours en annulation – Sanctions économiques et financières – Défaut de base légale – Autonomie de l'ordre juridique UEMOA – Guerre des juges communautaires



Par

Maître Mamadou Ismaïla KONATÉ

Avocat aux Barreaux du Mali et de Paris

Arbitre international

Ancien Garde des Sceaux, ministre de la Justice de la République du Mali

✉ mko@jurifis.com

RÉSUMÉ

L'arrêt rendu le 28 janvier 2026 par la Cour de Justice de l'UEMOA dans l'affaire État du Mali c/ Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement constitue une décision majeure du contentieux communautaire africain. La Cour annule les sanctions économiques et financières adoptées le 9 janvier 2022 contre le Mali, au motif qu'elles étaient dépourvues de base légale dans l'ordre juridique propre de l'UEMOA. Cette décision affirme l'assujettissement de l'organe suprême de l'Union au contrôle juridictionnel, consacre une conception fonctionnelle de l'acte attaqué et proclame l'autonomie normative de l'UEMOA par rapport à la CEDEAO. Elle entre cependant en tension avec la jurisprudence de la Cour de Justice de la CEDEAO sur la qualité à agir des régimes issus de coups d'État, ouvrant ainsi la voie à une potentielle « guerre des juges »⁽¹⁾ communautaires.

MOTS-CLÉS : UEMOA – CEDEAO – Sanctions économiques – Contrôle juridictionnel – Base légale – Pouvoirs implicites – Autonomie des ordres juridiques – Qualité à agir – Changements anticonstitutionnels de gouvernement – Guerre des juges.

ABSTRACT

The judgment delivered on January 28, 2026 by the WAEMU Court of Justice in the case State of Mali v. Conference of Heads of State and Government constitutes a landmark decision in African community litigation. The Court annuls the economic and financial sanctions adopted on January 9, 2022 against Mali, on the grounds that they lacked legal basis within the WAEMU legal order. This decision affirms the subjection of the Union's supreme body to judicial review, establishes a functional conception of challengeable acts, and proclaims WAEMU's normative autonomy from ECOWAS. However, it conflicts with the ECOWAS Court of Justice's case law on the standing of governments resulting from coups d'état, thereby paving the way for a potential « war of judges » between community courts.

KEYWORDS : WAEMU – ECOWAS – Economic sanctions – Judicial review – Legal basis – Implied powers – Autonomy of legal orders – Standing – Unconstitutional changes of government – War of judges.

INTRODUCTION

L'arrêt rendu le 28 janvier 2026 par la Cour de Justice de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) dans l'affaire État du Mali c/ Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement constitue, sans nul doute, l'une des décisions les plus significatives de l'histoire du contentieux communautaire africain. Par cette décision de principe, la juridiction de Ouagadougou annule les sanctions économiques, financières et institutionnelles adoptées le 9 janvier 2022 à Accra contre l'État du Mali, au motif qu'elles étaient dépourvues de base légale dans l'ordre juridique propre de l'UEMOA.

Cette décision s'inscrit dans un contexte géopolitique particulièrement tendu, marqué par une crise institutionnelle profonde entre les organisations régionales ouest-africaines et plusieurs États membres ayant connu des transitions politiques non constitutionnelles. Elle pose avec une acuité renouvelée la question fondamentale des limites du pouvoir de sanction des organes suprêmes des organisations d'intégration régionale, et celle, connexe, de l'articulation entre ordres juridiques communautaires distincts mais partiellement superposés.

L'intérêt doctrinal de l'arrêt est considérable. Il touche à la fois à la théorie générale des actes attaquables devant les juridictions communautaires, à la problématique des pouvoirs implicites des organisations internationales, à l'autonomie des ordres juridiques régionaux et à la modulation des effets dans le temps des arrêts d'annulation. L'arrêt convoque ainsi, directement ou par analogie, la jurisprudence de plusieurs juridictions internationales et régionales, de la Cour de Justice de l'Union européenne à la Cour de Justice de la CEDEAO, en passant par la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA.

Au-delà de ces questions techniques, l'arrêt soulève des interrogations plus fondamentales sur la nature même des organisations d'intégration africaines et sur les rapports entre légalité communautaire et légitimité politique. Peut-on sanctionner un État au nom de valeurs démocratiques non expressément consacrées par les traités fondateurs d'une union économique ? L'urgence politique justifie-t-elle le contournement des procédures prévues par les textes ? Le juge communautaire est-il légitime à censurer les décisions des chefs d'État réunis en formation solennelle ? Autant de questions auxquelles la Cour apporte des réponses nuancées mais fermes, qui feront date dans l'histoire du droit communautaire africain.

L'arrêt recèle enfin un paradoxe saisissant qu'il convient de méditer. Quelle victoire pour le Mali ! Et combien plus éclatante encore lorsque l'on songe qu'elle bénéficie à un gouvernement de fait qui, sur son propre sol, nie et bafoue, lui comme bien d'autres gouvernements africains, chaque jour les vertus d'une justice indépendante et de l'État de droit. Ceux-là mêmes qui récusent chez eux le formalisme juridique, qui subordonnent les juges au pouvoir politique, qui gouvernent par décrets et ordonnances en marge de toute légalité constitutionnelle, trouvent aujourd'hui leur salut dans le strict respect des procédures et des textes par une juridiction communautaire. Les magistrats de la Cour de Justice de l'UEMOA viennent ainsi de rappeler

magnifiquement à tous ces gouvernements de fait que le Droit, lui, ne connaît pas de frontières politiques : il protège tout le monde, y compris ceux qui le contestent. L'État de droit serait-il donc indispensable lorsqu'il vous sert, et négligeable lorsqu'il vous gêne ? Puisse cette victoire juridique inspirer à son bénéficiaire et ses semblables une réflexion salutaire : si les garanties de l'État de droit sont assez précieuses pour être invoquées à Ouagadougou, ne devraient-elles pas l'être également à Bamako, Niamey, Conakry ?

I. FICHE D'ARRÊT

A. Les faits

La République du Mali a connu deux coups d'État successifs : le premier le 18 août 2020, renversant le président Ibrahim Bou-bacar Keïta, et le second le 24 mai 2021, par lequel le colonel Assimi Goïta a évincé les autorités civiles de transition pour s'emparer de la présidence. Face à ces ruptures de l'ordre constitutionnel, la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a d'abord suspendu le Mali de ses instances, puis négocié un calendrier de retour à l'ordre constitutionnel prévoyant des élections en février 2022.

Les autorités maliennes ayant proposé un nouveau calendrier repoussant significativement les échéances électorales – évoquant une prolongation de la transition de cinq années supplémentaires –, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO, réunie en session extraordinaire à Accra le 9 janvier 2022, a décidé d'imposer au Mali un ensemble de sanctions d'une sévérité sans précédent dans l'histoire de l'organisation : rappel pour consultations des ambassadeurs des États membres accrédités auprès du Mali ; fermeture des frontières terrestres et aériennes entre les États membres de la communauté et le Mali ; suspension de toutes les transactions commerciales et financières, à l'exception de certains produits de première nécessité ; gel des avoirs de l'État du Mali et des entreprises publiques dans les banques centrales et commerciales des États membres ; suspension de l'aide des institutions financières régionales, notamment la BIDC et la BOAD.

Le même jour, réunie également à Accra en session extraordinaire, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA a adopté un communiqué final décidant d'« endosser » l'ensemble des sanctions CEDEAO, d'y ajouter des sanctions propres et de suspendre le Mali des Organes et Institutions de l'UEMOA ainsi que des concours financiers des Institutions de financement de l'Union. Ces mesures ont eu des conséquences économiques majeures pour le Mali, État enclavé dont les échanges commerciaux dépendent largement de ses voisins membres de l'UEMOA et de la CEDEAO, provoquant notamment un défaut de paiement sur le marché financier régional dès février 2022.

B. La procédure

Le 15 février 2022, l'État du Mali a introduit devant la Cour de Justice de l'UEMOA un recours en appréciation de légalité, enregistré sous le numéro 22 R 001, tendant à l'annulation de la

décision de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement du 9 janvier 2022 portant sanctions à son encontre. Parallèlement, le Mali a sollicité le sursis à l'exécution de cette décision.

Par ordonnance n° 6/2022/CJ du 24 mars 2022, la Cour a partiellement fait droit à cette demande de sursis, retenant notamment que le « communiqué final » constituait une décision faisant grief susceptible d'être attaquée devant la Cour de Justice. Cette ordonnance, rendue dans le cadre du référé, préfigurait la solution qui serait retenue au fond sur la question de la compétence.

La procédure au fond a connu un cours inhabituellement long, marqué par plusieurs incidents de procédure, l'échange de mémoires et de pièces entre les parties, et l'intervention d'un arrêt avant dire droit (n° 05/2025/CJ du 5 novembre 2025). Il convient de relever que, pendant cette période, les sanctions ont été progressivement levées : la CEDEAO a allégé les mesures à partir de juillet 2022 après l'adoption par le Mali d'un nouveau calendrier électoral, et l'UEMOA a formellement levé la suspension du Mali de ses organes et institutions en juillet 2023. Le recours n'était cependant pas devenu sans objet, la question de la légalité originelle des sanctions demeurant pendante.

L'affaire a finalement été appelée en audience publique ordinaire le 28 janvier 2026, devant une formation de jugement composée de M. Mahawa Sékou Diouf, Président rapporteur, M. Abdourahmane Gayakoye Sabi et M. Jules Chabi Mouka, Juges, en présence de M. Kuami Gameli Lodonou, Premier avocat Général, et de Me Boubakar Taweye Maïdanda, Greffier.

C. Les prétentions des parties

Le demandeur, l'État du Mali, représenté par M. Hasseye Traoré Badou, Directeur Général du Contentieux de l'État, assisté de Maître Ousmane Mama Traoré et d'un collectif d'avocats, demandait à la Cour, en la forme, de recevoir le recours comme régulier et, au fond, de dire et juger que la décision de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA en date du 9 janvier 2022 portant sanctions à l'encontre de l'État du Mali procède d'une violation manifeste de la loi et, en conséquence, d'annuler ladite décision.

À l'appui de sa demande, le Mali invoquait tant des moyens de forme que des moyens de fond. Sur la forme, il alléguait une irrégularité tirée du lieu de la réunion, tenue à Accra (Ghana), État non-membre de l'UEMOA, ainsi qu'une violation des conditions préalables à la sanction d'un État membre, notamment l'absence de procédure de manquement conformément aux articles 113 du Traité UEMOA modifié et 6 du Protocole additionnel n° 1. Sur le fond, le Mali soutenait le défaut de pouvoir de la Conférence pour prononcer des sanctions économiques, financières et diplomatiques, faute de base légale dans les Traités UEMOA et UMOA, l'excès de pouvoir dans l'« endossement » de sanctions adoptées par la CEDEAO, la violation des statuts de la BCEAO, de la BOAD et de la BIDC, notamment de l'indépendance de la Banque centrale, ainsi que la contrariété avec la Convention des Nations Unies sur les pays sans littoral.

La défenderesse, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA, assistée de Me Sangoné Fall et de Maîtres Issa Sama, Mbaye Gueye et Abbé Yao, concluait, à titre principal, à l'incompétence de la Cour au motif que l'acte du 9 janvier 2022, n'étant pas une « décision » au sens de l'article 19 du Traité UEMOA mais un acte politique de haut niveau, ne saurait être attaqué par un État membre sur la base du recours en appréciation de légalité, et, à titre subsidiaire, au rejet de l'ensemble des moyens comme mal fondés, en soutenant que la Conférence dispose d'un pouvoir implicite de sanction en cas de circonstances exceptionnelles.

D. Le problème de droit

La Cour était confrontée à plusieurs questions de droit distinctes mais liées. Sur la compétence, elle devait déterminer si un communiqué final de la Conférence des Chefs d'État, contenant des mesures de sanction à l'encontre d'un État membre, constitue un acte susceptible de recours en appréciation de légalité devant la Cour de Justice. Sur le fond, elle devait trancher la question de savoir si la Conférence dispose, en vertu des traités constitutifs ou d'un pouvoir implicite, de la compétence pour adopter des sanctions économiques et financières à l'encontre d'un État membre, et pour « endosser » des sanctions adoptées par une autre organisation régionale. Subsidiairement, elle devait déterminer les effets à attacher à une éventuelle annulation au regard du principe de sécurité juridique.

E. La solution

La Cour, statuant publiquement et contradictoirement, en premier et dernier ressort, se déclare compétente et déclare le recours recevable. Au fond, elle dit que la décision portant sanctions adoptées contre l'État du Mali par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA, le 9 janvier 2022 à Accra, est dépourvue de base légale et prononce en conséquence son annulation. Elle dit que cette nullité prend effet à compter de la date du présent arrêt et condamne la Conférence aux dépens.

II. L'AFFIRMATION D'UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL ÉTENDU SUR LES ACTES DE LA CONFÉRENCE

L'arrêt du 28 janvier 2026 marque une étape décisive dans la construction du droit communautaire ouest-africain en affirmant, avec une force particulière, la compétence de la Cour de Justice pour contrôler la légalité des actes adoptés par l'organe politique suprême de l'Union (A), et en consacrant une conception fonctionnelle de l'acte attaquant qui transcende les catégories formelles des traités (B).

A. Le rejet de l'exception d'incompétence : l'assujettissement de la Conférence au contrôle juridictionnel

1. La portée générale de la mission de contrôle de légalité

La Cour fonde sa compétence sur l'article premier du Protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, aux termes duquel « la Cour de Justice veille au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du Traité de l'Union ». Cette formulation confère à la juridiction communautaire une mission générale de gardienne de la légalité, qui ne saurait souffrir d'exception au profit d'aucun organe de l'Union, fût-il le plus élevé dans la hiérarchie institutionnelle.

Cette affirmation fait écho à la jurisprudence fondatrice de la Cour de Justice des Communautés européennes qui, dès l'arrêt *Les Verts c/ Parlement européen* du 23 avril 1986, avait proclamé que la Communauté est une « communauté de droit » dans laquelle ni les États membres ni les institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes au traité constitutif. La Cour de l'UEMOA s'inscrit résolument dans cette lignée en refusant de reconnaître à la Conférence des Chefs d'État une quelconque immunité juridictionnelle.

Cette autonomie revendiquée par la Cour de l'UEMOA mérite d'être soulignée. Elle témoigne de la maturité d'une juridiction qui, tout en s'inspirant des solutions dégagées par d'autres cours régionales, n'hésite pas à s'en écarter lorsque le contexte normatif propre à son organisation le commande. Cette démarche rejoint celle adoptée par la Cour de Justice de la CEDEAO dans l'arrêt *Manneh c/ The Gambia* du 5 juin 2008, où elle avait affirmé que « la Cour n'est pas liée par les précédents d'autres juridictions internationales, même si elle peut s'en inspirer ».

2. Le dépassement de la lettre de l'article 19 du Traité UEMOA

L'article 19 du Traité UEMOA énumère limitativement les actes susceptibles de recours en appréciation de légalité : règlements, directives et décisions. La défenderesse en tirait argument pour soutenir que le communiqué final du 9 janvier 2022, qui n'entre dans aucune de ces catégories formelles, échapperait par nature au contrôle juridictionnel.

Cette argumentation littéraliste est fermement rejetée par la Cour qui rappelle sa jurisprudence antérieure, notamment l'arrêt n° 03/2005 du 27 avril 2005, selon lequel « la compétence de la Cour en matière de contrôle de légalité ne saurait se limiter aux seuls actes cités par le Protocole additionnel n° 1 et par le Règlement de procédures ». La Cour ajoute que cette compétence « porte aussi sur les recours en annulation dirigés contre tous les actes ayant des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci, quelle que soit leur dénomination ».

Cette position s'inscrit dans une tradition jurisprudentielle bien établie en droit communautaire comparé. La CJCE avait posé le principe dès l'arrêt *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes* du 14 décembre 1962. Cette jurisprudence a été constamment réaffirmée, notamment dans l'arrêt *Commission c/ Conseil (AETR)* du 31 mars 1971. La Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA a adopté une approche similaire

dans son avis n° 001/2001/EP du 30 avril 2001.

B. La consécration d'une conception fonctionnelle de l'acte faisant grief

1. Le critère des effets juridiques obligatoires

La Cour de l'UEMOA adopte un critère matériel pour déterminer le caractère attaquant d'un acte : celui-ci doit produire « des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique ». Ce critère fonctionnel, qui privilégie la substance sur la forme, permet d'étendre le contrôle juridictionnel à l'ensemble des actes produisant des effets de droit, quelle que soit leur appellation.

L'application de ce critère au communiqué final du 9 janvier 2022 ne souffrait guère de discussion. Les mesures qu'il contenait – fermeture des frontières, embargo commercial et financier, gel des avoirs, suspension des concours financiers, exclusion des organes et institutions de l'Union – modifiaient de manière radicale et immédiate la situation juridique du Mali en tant qu'État membre.

2. L'indifférence à la dénomination de l'acte

Un aspect particulièrement novateur de l'arrêt réside dans l'affirmation que la dénomination de « communiqué final » ne saurait faire obstacle à la qualification d'acte attaquant. Cette solution rappelle la jurisprudence européenne relative aux actes atypiques. Dans l'arrêt *IBM c/ Commission* du 11 novembre 1981, la CJCE avait précisé que « constituent des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation toutes dispositions prises par les institutions, quelle qu'en soit la forme, qui visent à produire des effets juridiques ».

III. L'ANNULATION POUR DÉFAUT DE BASE LÉGALE : L'AUTONOMIE DE L'ORDRE JURIDIQUE UEMOA

Après avoir affirmé sa compétence et déclaré le recours recevable, la Cour examine les moyens d'annulation soulevés par le Mali. Elle écarte les moyens de forme tout en adoptant une approche pragmatique (A), mais accueille le moyen de fond tiré du défaut de base légale des sanctions dans l'ordre juridique de l'UEMOA (B), consacrant ainsi l'autonomie normative de l'Union par rapport à la CEDEAO.

A. Le rejet des moyens de forme : une approche pragmatique

1. L'inopérance du moyen tiré du lieu de la réunion

Le Mali soutenait que la tenue de la session de la Conférence à Accra, capitale du Ghana, État non-membre de l'UEMOA, viciait la procédure d'adoption des sanctions. La Cour rejette ce moyen en relevant qu'« il ne ressort de l'article 8 du Traité de l'UEMOA aucune sanction attachée à une tenue obligatoire de la réunion de la CCEG dans l'espace UEMOA ». Cette solution

s'inscrit dans la tradition jurisprudentielle relative aux vices de forme, qui ne sanctionne les irrégularités formelles que lorsqu'elles ont eu une incidence sur le contenu de l'acte.

2. L'inapplicabilité du régime de la surveillance multilatérale

Le Mali invoquait également la violation des conditions préalables à la sanction d'un État membre, telles qu'elles résultent des articles 70 à 74 du Traité UEMOA relatifs à la surveillance multilatérale. La Cour écarte ce moyen en relevant que « *les dispositions du Traité en ses articles 70 à 74 portent sur les sanctions prévues dans le cadre de la surveillance multilatérale et les politiques économiques et budgétaires édictées par l'Union* » et que ce régime « *n'est pas applicable en l'espèce* ».

B. L'accueil du moyen de fond : l'absence de base légale dans l'ordre juridique UEMOA

1. Le rejet de la théorie des pouvoirs implicites

La défenderesse soutenait que la Conférence dispose d'un pouvoir implicite de sanction lui permettant de répondre aux circonstances exceptionnelles, invoquant la doctrine des implied powers théorisée par la CIJ dans l'avis consultatif sur la Réparation des dommages subis au service des Nations Unies du 11 avril 1949.

La Cour rejette cette argumentation en relevant que « *ni le Traité UEMOA ni le Traité UMOA ne confèrent à la CCEG le pouvoir de prononcer les sanctions économiques, financières et diplomatiques à l'encontre d'un État membre de l'Union encore moins celui d'entériner des sanctions de même nature* ». Elle ajoute que « *la seule fois où le Traité UEMOA parle de sanctions c'est dans le cadre de l'exercice de la surveillance multilatérale visé à l'article 74* ».

2. L'autonomie de l'ordre juridique UEMOA par rapport à la CEDEAO

L'apport le plus significatif de l'arrêt réside dans l'affirmation de l'autonomie normative de l'UEMOA par rapport à la CEDEAO. La Cour relève que « *le fondement desdites sanctions réside dans la violation de normes communautaires CEDEAO qui n'ont pas leur pendant dans le système UEMOA, lequel demeure une union purement économique et monétaire* ».

La CEDEAO et l'UEMOA sont deux organisations internationales distinctes. La CEDEAO s'est dotée d'instruments normatifs en matière de gouvernance démocratique (Protocole de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance), alors que l'UEMOA ne dispose pas d'instruments comparables. La Cour en tire la conséquence que les sanctions fondées sur la violation de normes CEDEAO sont « *dépourvues de base légale* » dans l'ordre juridique de l'UEMOA.

La Cour souligne également la violation de l'indépendance de la BCEAO. L'article 4 des statuts de la BCEAO consacre l'indépendance de la Banque centrale, qui « *ne peut solliciter, ni rece-*

voir des directives ou des instructions des institutions ou organes communautaires ». Le gel des avoirs ordonné par la Conférence impliquait une instruction à la BCEAO, en violation de cette indépendance.

3. La modulation des effets de l'annulation dans le temps

Ayant prononcé l'annulation, la Cour fait usage de la faculté que lui reconnaît l'article 10 du Protocole additionnel n° 1 d'« *indiquer les effets des actes annulés qui doivent être considérés comme définitifs* ». Elle décide que « *les effets de la nullité de la décision attaquée courent à compter du présent arrêt* ».

Cette technique est bien connue du droit communautaire européen. La CJUE l'a consacrée dès l'arrêt Defrenne II du 8 avril 1976, au nom de la sécurité juridique. Le Conseil d'État français a adopté une technique similaire avec la jurisprudence Association AC ! du 11 mai 2004.

IV. LA « GUERRE DES JUGES » COMMUNAUTAIRES AURA-T-ELLE LIEU ?

L'arrêt de la Cour de Justice de l'UEMOA ne saurait être analysé isolément. Il s'inscrit dans un paysage juridictionnel régional marqué par des approches divergentes entre les cours communautaires africaines, en particulier s'agissant de la question de la légitimité et de la qualité à agir des régimes issus de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cette divergence jurisprudentielle pose avec acuité la question, pour reprendre l'heureuse formule du Dr Moustapha Fall(1), d'une potentielle « *guerre des juges* » communautaires en Afrique de l'Ouest (A), dont les implications pour l'avenir de l'intégration régionale sont considérables (B).

A. La confrontation des jurisprudences : UEMOA contre CEDEAO

La Cour de Justice de l'UEMOA, en déclarant illégale la décision de sanctions contre le Mali, adopte une position qui entre en tension directe avec la jurisprudence récente de la Cour de Justice de la CEDEAO sur la qualité à agir des gouvernements issus de coups d'État.

En effet, dans l'arrêt Niger et autres contre Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO (ECW/CCJ/RUL/05/23) du 7 décembre 2023, la Cour d'Abuja avait adopté une position diamétralement opposée. Elle y déclarait que « *une entité issue d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement par des moyens anticonstitutionnels et qui n'est pas reconnue par la CEDEAO comme gouvernement d'un État membre, n'a pas la capacité, prima facie, de la saisir d'une affaire dont elle cherche à tirer profit ou à obtenir un sursis. Par conséquent, dans la mesure où la présente action et la demande de mesures provisoires au nom du Niger ont été introduites par une autorité gouvernementale anticonstitutionnelle non reconnue, elles sont prima facie irrecevables* » (point 49).

Le contraste entre les deux approches est saisissant. Là où la Cour de la CEDEAO refuse aux gouvernements de fait la qualité

même pour ester en justice, la Cour de l'UEMOA non seulement reçoit le recours du Mali gouverné par les autorités issues du coup d'État, mais lui donne gain de cause au fond. Cette divergence révèle deux conceptions antagonistes du rôle du juge communautaire face aux situations de rupture constitutionnelle.

La position de la Cour de la CEDEAO repose sur un fondement politique : la non-reconnaissance des gouvernements issus de coups d'État est un principe cardinal de l'organisation, consacré par le Protocole de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance. En refusant la qualité à agir aux représentants de ces régimes, la Cour d'Abuja entend donner une traduction juridictionnelle à cette politique de non-reconnaissance, transformant la sanction politique en incapacité juridique.

La position de la Cour de l'UEMOA, à l'inverse, repose sur un fondement strictement legaliste. L'absence de dispositions dans les traités fondateurs de l'UEMOA relatives à la gouvernance démocratique et aux changements anticonstitutionnels de gouvernement implique, selon cette logique, que la qualité d'État membre – et les droits qui s'y attachent, y compris l'accès au juge – demeure indépendante de la nature du régime politique en place. Le Mali reste le Mali, quel que soit le gouvernement qui le représente.

B. Les enjeux de la confrontation jurisprudentielle

Cette divergence entre les deux cours communautaires soulève des questions fondamentales pour l'architecture juridique de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest.

Premièrement, elle met en lumière l'absence de hiérarchie et de mécanisme de coordination entre les ordres juridiques communautaires superposés. Les huit États membres de l'UEMOA sont également membres de la CEDEAO, et sont donc soumis simultanément à deux ordres juridiques communautaires qui peuvent désormais donner des réponses contradictoires à des questions connexes.

Deuxièmement, elle pose la question de la légitimité respective des deux approches. D'un côté, la position de la Cour de la CEDEAO peut être critiquée en ce qu'elle confond reconnaissance politique et capacité juridique, et en ce qu'elle prive de protection juridictionnelle les populations des États concernés. De l'autre, la position de la Cour de l'UEMOA peut être critiquée en ce qu'elle fait abstraction du contexte politique et pourrait être perçue comme une légitimation indirecte des régimes issus de coups d'État.

Troisièmement, cette divergence appelle à une réflexion sur la nécessité d'harmoniser les instruments juridiques des deux organisations. La dualité normative actuelle – une CEDEAO dotée d'instruments de gouvernance démocratique et une UEMOA cantonnée aux questions économiques et monétaires – crée une brèche dans laquelle les États sanctionnés peuvent s'engouffrer. Quatrièmement, l'arrêt soulève la question de ses effets concrets. La déclaration d'illégalité des sanctions UEMOA peut-elle fonder une action en réparation du préjudice subi ? Et si oui, contre qui ?

CONCLUSION

L'arrêt du 28 janvier 2026 de la Cour de Justice de l'UEMOA constitue une décision majeure pour le droit communautaire africain, dont la portée dépasse largement le cas d'espèce.

Sur le plan institutionnel, il affirme qu'aucun organe d'une organisation d'intégration régionale ne saurait échapper au contrôle juridictionnel de légalité, fût-il l'organe suprême réunissant les chefs d'État et de gouvernement.

Sur le plan contentieux, il consacre une conception fonctionnelle de l'acte attaqué qui privilégie les effets juridiques sur la dénomination formelle, dans la lignée de la jurisprudence européenne et de celle de la CCJA.

Sur le plan substantiel, il trace les limites du pouvoir de sanction des organisations régionales en l'absence de base légale expresse et affirme l'autonomie de l'ordre juridique de l'UEMOA par rapport à celui de la CEDEAO.

Sur le plan procédural, il illustre la technique de modulation des effets dans le temps des arrêts d'annulation, au service de la sécurité juridique.

Mais par-delà ces apports techniques, l'arrêt révèle une fracture jurisprudentielle entre les cours communautaires ouest-africaines qui pourrait annoncer une véritable « guerre des juges ». La confrontation entre la position de la Cour de l'UEMOA, qui reçoit le recours d'un État gouverné par un régime issu d'un coup d'État, et celle de la Cour de la CEDEAO, qui dénie à ces mêmes régimes la qualité à agir, pose des questions fondamentales sur l'articulation des ordres juridiques régionaux et sur le rôle du juge face aux situations de rupture constitutionnelle.

Cette décision s'inscrit dans un mouvement plus large de juridictionnalisation des relations au sein des organisations africaines d'intégration. Elle témoigne de la maturité croissante des juridictions communautaires africaines et contribue à l'émergence d'un véritable jus commune africain, même si ce dernier n'est pas exempt de contradictions internes.

L'arrêt laisse ouvertes plusieurs questions : les voies de recours contre les décisions de la CEDEAO, la réparation du préjudice subi par le Mali, l'articulation future entre les deux organisations dans l'adoption de mesures coercitives, et surtout le devenir de cette divergence jurisprudentielle. Les chefs d'État ouest-africains devront, tôt ou tard, trancher cette question par la voie politique ou institutionnelle, sous peine de voir se pérenniser une incohérence normative préjudiciable à la crédibilité et à l'efficacité de l'intégration régionale.

Quoi qu'il en soit, cet arrêt pose un jalon essentiel dans la construction d'un espace juridique intégré en Afrique de l'Ouest. Il mérite de figurer parmi les grandes décisions du droit communautaire africain.

(1) L'expression « guerre des juges » est empruntée au Dr Moustapha FALL, maître de conférences assimilé en droit public, dans son commentaire publié sur LinkedIn le 28 janvier 2026 (<https://www.linkedin.com/posts/dr-moustapha-fall-a4b669138>).

G. Conseil d'État français

CE, 7 février 1936, Jamart

CE, Ass., 11 mai 2004, Association AC !

CE, Ass., 23 décembre 2011, Danthony

RÉFÉRENCES JURISPRUDENTIELLES

A. Cour de Justice de l'UEMOA

CJ UEMOA, arrêt n° 02/05 du 12 janvier 2005

CJ UEMOA, arrêt n° 03/2005 du 27 avril 2005

CJ UEMOA, arrêt n° 01/2006 du 5 avril 2006

CJ UEMOA, arrêt n° 01/2013 du 18 décembre 2013

CJ UEMOA, arrêt n° 2/2019 du 13 février 2019, Camlan Honorat

CJ UEMOA, ordonnance n° 6/2022/CJ du 24 mars 2022

B. Cour de Justice de la CEDEAO

CJ CEDEAO, 5 juin 2008, Manneh c/ The Gambia

CJ CEDEAO, 18 novembre 2010, Hissène Habré c/ République du Sénégal

CJ CEDEAO, 14 décembre 2012, SERAP c/ Federal Republic of Nigeria

CJ CEDEAO, 7 décembre 2023, Niger et autres c/ Conférence, ECW/CCJ/RUL/05/23

C. Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (OHADA)

CCJA, avis n° 001/2001/EP du 30 avril 2001

D. Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

Cour ADHP, 26 mai 2017, African Commission c/ Republic of Kenya

E. Cour de Justice de l'Union européenne

CJCE, 14 décembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, Rec. p. 901

CJCE, 31 mars 1971, Commission c/ Conseil (AETR), aff. 22/70

CJCE, 8 avril 1976, Defrenne II, aff. 43/75

CJCE, 25 janvier 1979, Roquette Frères, aff. 138/78

CJCE, 29 octobre 1980, Allemagne c/ Commission, aff. 138/79

CJCE, 11 novembre 1981, IBM c/ Commission, aff. 60/81

CJCE, 23 avril 1986, Les Verts c/ Parlement européen, aff. 294/83

CJCE, 22 mai 1990, Parlement c/ Conseil (Comitologie), aff. C-70/88

CJCE, 9 octobre 1990, France c/ Commission, aff. C-366/88

CJCE, 20 mars 1997, Allemagne c/ Commission, aff. C-57/95

CJCE, 13 juin 2002, Espagne c/ Commission, aff. C-382/99

CJUE, 8 septembre 2010, Winner Wetten, aff. C-409/06

CJUE, 16 juin 2015, Gauweiler et a., aff. C-62/14

F. Cour internationale de Justice

CIJ, avis consultatif du 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies

CIJ, avis consultatif du 21 juin 1971, Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie

CIJ, arrêt du 20 décembre 1974, Essais nucléaires (Australie c/ France)