

# **Le contrôle juridictionnel des actes de la COBAC à la lumière de la jurisprudence**

**ABDOUL BAGUI KARI**

Avocat au Barreau du Cameroun

Ancien Secrétaire de l'Ordre

Secrétaire Général de l'Union Panafricaine des Avocats

## **Introduction**

Depuis 30 ans, la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC) assure la supervision et la régulation de l'activité bancaire dans la zone CEMAC. Cette commission créée par la convention du 16 octobre 1990 et son annexe est, en vertu de ce texte, l'organe chargé d'une part de veiller au respect par les établissements de crédit des dispositions législatives et réglementaires édictées par les Autorités Nationales, par la Banque Centrale ou par elle-même et qui leur sont applicables, et d'autre part de sanctionner les manquements constatés<sup>1</sup>.

L'Annexe de la convention susvisée précise que la Commission Bancaire veille en particulier au contrôle des conditions d'exploitation des établissements de crédit, à la qualité de leur situation financière et assure le respect des règles déontologiques de la profession.

Pour plus de cohérence et d'efficacité, le Règlement n°2/08/CEMAC/UMAC/COBAC du 06 octobre 2008 a conféré à la COBAC le pouvoir de déterminer les catégories des établissements de crédit, leur capital minimum, leur forme juridique et les activités autorisées<sup>2</sup>, toutes choses qui étaient de la compétence des Autorités Monétaires nationales des Etats parties depuis la création de la Commission bancaire.

Le Règlement n°01/02/CEMAC/UMAC/COBAC du 13 avril 2002 a étendu la mission de la COBAC aux établissements de microfinance<sup>3</sup> et celui n°01/15/CEMAC/UMAC/COBAC du 27 mars 2015 a assujetti les holdings financières à la supervision de la COBAC qui assure désormais la surveillance transfrontière.

Dans le cadre des nombreuses attributions qui lui sont ainsi confiées, la Commission bancaire assure trois types de mission :

D'abord, une mission normative qui en vertu de l'article 9 de l'annexe à la Convention de 1990 donne à la commission bancaire pouvoir de fixer les règles destinées à assurer et à contrôler la liquidité et la solvabilité des établissements de crédit, et plus généralement à veiller à l'équilibre de leur structure financière.

L'article 4 du Règlement COBAC du 17 septembre 2017 relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité de microfinance dans la CEMAC pris en remplacement du Règlement du 13 avril 2002 susvisé accorde le même pouvoir à la Commission bancaire pour ce qui concerne les EMF.

---

<sup>1</sup> Ce sont les termes des Articles 1<sup>er</sup> de la convention du 16 octobre 1990 modifiant les articles 3 et 7 de la convention de Coopération Monétaire du 22 novembre 1972 et 1<sup>er</sup> de l'Annexe qui fait partie intégrante de la convention.

<sup>2</sup> Le Règlement COBAC - R - 2009/02 du 1<sup>er</sup> avril 2009 porte fixation des catégories des établissements de crédit, de leur forme juridique et des activités autorisées.

<sup>3</sup> L'article 53 alinéa 1 du Règlement du 13 avril 2002 dispose que la Commission bancaire est chargée de veiller au respect par les établissements de micro finance (EMF) des dispositions réglementaires édictées par le Comité Ministériel, par l'Autorité Monétaire, par la Banque des Etats de l'Afrique centrale, ou par elle-même qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés.

La Commission bancaire encadre donc le développement du secteur bancaire de la sous-région en fixant les règles du jeu et en arbitrant entre les intérêts en présence ; plus spécifiquement, l'usage de son pouvoir règlementaire permet à la COBAC de prendre des normes adaptées à la spécificité bancaire de la CEMAC et à les adapter sans cesse aux standards internationaux. Ainsi, elle définit entre autres, le plan et les procédures comptables applicables aux établissements et fixe les normes prudentielles de gestion, prescrit les ratios de liquidité de couverture et de division des risques. L'objectif ici est de veiller à la solidité du système bancaire à travers un regard permanent sur la situation financière des établissements de crédit qui doit être équilibrée en tout temps.

Ensuite une mission administrative en vertu de laquelle, la COBAC assure le contrôle de l'accès à la profession placée sous sa surveillance et le contrôle de l'exercice de l'activité bancaire. Elle émet des avis conformes dans le processus d'agrément des établissements<sup>4</sup>, de leurs dirigeants et commissaires aux comptes<sup>5</sup>, exerce le contrôle de la gestion et de l'activité des établissements sur pièces ou sur place, émet à leur encontre en tant que de besoin, des mises en garde ou injonctions afin de les amener à respecter la réglementation.

La mission administrative donne aussi à la COBAC pouvoir d'examiner pour autoriser ou non les demandes de modification de l'actionnariat des sociétés du secteur bancaire, de la prise de participation dans d'autres sociétés ainsi que l'exercice des activités non bancaires par les établissements concernés.

Pour asseoir véritablement son autorité de régulateur du secteur, la convention a enfin donné à la COBAC le pouvoir de sanction que lui confère l'article 39 de l'annexe à la Convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats d'Afrique Centrale qui dispose en effet que la Commission bancaire est habilitée à prononcer à l'encontre des établissements assujettis, comme à l'encontre de leurs dirigeants ou de leurs commissaires aux comptes des sanctions disciplinaires.

Elle a pouvoir de nommer un administrateur provisoire ou un liquidateur s'il y a lieu et peut retirer l'agrément aux établissements de crédit à titre de sanction ; ces sanctions sont prononcées dans le cadre de l'action disciplinaire exercée par la COBAC, et cette action disciplinaire est encadrée par divers textes organisant la procédure et les modalités de prise de décision, à savoir notamment le Règlement COBAC n°92/01 du 22 décembre 1992 modifié par le règlement n°93/14 du 26 juillet 1993 relatif à la procédure de convocation et d'audition des dirigeants d'établissement de crédit et le règlement 2017/01 du 17 juillet 2017 portant organisation des procédures des sessions de la COBAC.

Le régulateur bancaire de l'espace CEMAC pose ainsi divers actes<sup>6</sup> qui sont susceptibles d'affecter directement les droits et intérêts des différents acteurs du secteur bancaire.

Il est donc normal qu'un contrôle du juge puisse s'exercer sur cette activité pour en assurer la conformité et la légalité. Le contrôle juridictionnel est pour la doctrine, un contrôle exercé par des juges, c'est-à-dire des magistrats indépendants et professionnels, ayant une compétence technique en matière juridique, et c'est un contrôle exercé selon une procédure contentieuse organisée<sup>7</sup> ; ce contrôle est prévu sur les actes de la COBAC et il est organisé par les textes.

---

<sup>4</sup> Articles 15 annexe convention du 17 janvier 1992 portant harmonisation de la réglementation bancaire dans les Etats de l'Afrique Centrale et 49 Règlement de 2017.

<sup>5</sup> Articles 20 annexe convention du 17 janvier 1992 et 59 et suivants du Règlement de 2017.

<sup>6</sup> Sur la question, lire Pr. Y. KALIEU ELONGO, Cours de contentieux bancaire CEMAC in Kalieu-elongo.com

<sup>7</sup> G. BRAIBANT, Le droit administratif français, Paris, presse de la FNSP et Dalloz, 1988, p. 416.

Sur cette base, un contentieux de plus en plus affirmé et affiné s'est développé autour des actes de la COBAC. Mais quelle est la tendance jurisprudentielle qui s'en dégage et quels en sont les enseignements majeurs ?

L'intérêt du sujet réside dans l'appréciation de la réalité de la soumission de la COBAC au droit et la mise en relief des techniques spécifiques de contrôle du juge ainsi que l'étendue de ses pouvoirs.

Notre regard ne portera pas sur les modalités d'exercice de ce contrôle telles que les exigences des délais et de forme<sup>8</sup> ; il portera essentiellement sur une relecture des décisions rendues en rapport avec la problématique déclinée.

Pour la présentation et l'analyse de ces décisions judiciaires rendues en la matière, notre propos portera d'abord sur les contours du contrôle (I) et ensuite sur la détermination des instances intervenant dans le processus de ce contrôle (II).

## **I. Les contours du contrôle juridictionnel**

L'analyse des contours du contrôle juridictionnel des actes de la COBAC nous conduit à examiner l'objet, c'est-à-dire ce sur quoi porte le contrôle (A) et les moyens, c'est-à-dire les différents griefs susceptibles de fonder les contrôles à exercer (B).

### **A. L'objet du contrôle**

Il a été déjà indiqué plus haut que tous les actes de la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale susceptibles d'affecter les droits des acteurs du secteur bancaire sont assujettis au contrôle juridictionnel ; ce contrôle porte donc sur tous les actes et décisions de nature diverse pris par la COBAC.

#### **1. Les actes de nature administrative**

Il a été signalé à l'introduction que la COBAC assure une mission administrative qui lui permet de veiller au contrôle de l'accès à la profession, à la surveillance de l'exercice de l'activité bancaire. A ce titre, elle émet des avis conformes dans le processus d'agrément des établissements, de leurs dirigeants et commissaires aux comptes ; elle exerce le contrôle de l'activité et la gestion des établissements sur pièces ou sur place, émet à leur encontre en tant que de besoin, des mises en garde ou des injonctions afin de les amener à respecter la réglementation.

L'avis conforme de la COBAC pour l'agrément des dirigeants est un acte soumis à un certain formalisme ; il doit notamment comporter les visas, la formule décisionnelle dans son intitulé et dans le fond. Un simple courrier ne peut par conséquent pas être considéré comme un avis conforme<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Sur la question, lire G. TATY Magistrat, Les modalités du recours des établissements de crédit devant la Cour de Justice de la CEMAC, Communication lors de la 7ème Réunion annuelle de concertation entre la Cour de Justice et la profession bancaire et financière, Douala, le 3 juillet 2015.

<sup>9</sup> Avis n°004/2008 du 18 juin 2008, CJ/CEMAC/CJ rendu sur demande du Ministre des Finances et du Budget de la République de Guinée Equatoriale dans l'affaire Commercial Bank Guinea Equatorial.

Tous les actes pris dans le cadre de cette mission administrative de la COBAC sont soumis au contrôle du juge lorsqu'une des parties concernées considère qu'ils l'ont été en marge de la loi et qu'ils lésent ses droits et intérêts. Il s'agit de l'affirmation de la soumission au droit du régulateur bancaire qui ne saurait être au-dessus des lois.

Cette mission administrative donne aussi à la COBAC le pouvoir d'examiner pour autoriser ou non les demandes de modification de l'actionnariat des sociétés du secteur bancaire, de la prise de participation dans d'autres sociétés ainsi que l'exercice des activités non bancaires par les établissements concernés.

L'affaire Afriland First Bank et autres en est une parfaite illustration ; Par décision COBAC – D 2009/223 du 03 décembre 2009, la COBAC a refusé l'autorisation sollicitée par Afriland First Bank de procéder à la modification de son capital par le moyen d'une cession de participations de certains actionnaires à un holding dénommé Afriland First Group mis sur pied pour mobiliser les fonds au plan international. Cette décision purement administrative de la COBAC et dont la motivation n'a pas convaincu l'établissement de crédit concerné a fait l'objet des recours juridictionnels de la part des dirigeants de cette structure <sup>10</sup>.

Tout comme les actes de nature administrative, les décisions prises par la COBAC au titre de sanctions sont soumises au contrôle du juge.

## **2. Les décisions de nature juridictionnelle**

Le régulateur du secteur bancaire a le pouvoir de diligenter des procédures disciplinaires et de prononcer des sanctions à l'encontre des acteurs du secteur. Il l'a fait à plusieurs occasions et ses décisions dans ce cadre ont très souvent été contestées par les parties mises en cause.

Quelques affaires avec des rebondissements multiples ont alimenté les chroniques judiciaires et donné de la matière au juge pour tracer les lignes et poser des balises d'une jurisprudence aujourd'hui plus ou moins assise en la matière.

Ces arrêts sont intervenus notamment en matière de retrait d'agrément et de nomination d'un liquidateur bancaire comme ce fut le cas avec la décision COBAC – D 2010/164 du 10 novembre 2010 par laquelle la COBAC avait clôturé l'administration provisoire de la Commercial Bank of Cameroon (CBC), procédé au retrait de son agrément et nommé un liquidateur judiciaire. Cette décision a été contestée devant le juge par l'Autorité Monétaire Nationale du Cameroun et quelques intervenants volontaires. Le recours n'est pas allé à son terme en raison d'un accord amiable intervenu entre les parties au litige en cours d'instance<sup>11</sup>.

Les cas de retrait d'agrément des dirigeants et des commissaires aux comptes prononcés par la COBAC au titre de sanction disciplinaire ont également été déférés à la justice.

Le contrôle qu'exerce le juge à l'encontre des actes et décisions de la COBAC se présente sous divers moyens qu'il est utile de présenter.

---

<sup>10</sup> Les décisions rendues dans cette affaire seront présentées plus loin.

<sup>11</sup> Arrêt n°003/CJ/2012-13 du 06/12/2012 donnant acte à l'Autorité Monétaire Nationale du Cameroun de son désistement et prononçant la radiation de l'affaire du rôle.

## B. Les moyens de contrôle

Afin de s'assurer de la légalité de l'acte querellé, il peut être exercé soit un recours en annulation, soit un recours en réformation ou même un recours en responsabilité si les conditions d'exercice sont réunies.

### 1. Le recours en annulation

Le recours en annulation de l'acte pris la COBAC traduit un contrôle qui s'apparente à celui qui s'exerce dans le cadre d'un recours administratif pour excès de pouvoir en droit interne et comme pour ce recours, il est ouvert lorsque l'acte de la COBAC qui porte grief recèle l'un des vices énumérés par la loi, à savoir l'incompétence, la violation de la loi, la violation des formes substantielles et le détournement de pouvoir<sup>12</sup>. Il s'agit donc d'un recours qui tend à un contrôle de légalité de l'acte du régulateur bancaire.

Ce type de recours peut intervenir contre les actes pris par la COBAC agissant comme Organe administratif ou Instance disciplinaire.

La précision importante apportée par le juge en charge du contrôle juridictionnel est en effet que la COBAC a une double nature, en ce qu'elle est à la fois un organe administratif et un organe juridictionnel<sup>13</sup> d'une part et que d'autre part, lorsque le recours est porté contre un acte de la COBAC agissant comme autorité administrative, cette dernière est partie au litige devant la juridiction saisie en annulation pour défendre son acte, ce qui n'est pas le cas lorsque le recours est dirigé contre un acte qu'elle a pris en qualité d'organe juridictionnel. Le juge a formulé son raisonnement en ces termes : *« Attendu que le pouvoir ainsi reconnu à la COBAC de rendre des décisions exécutoires de plein droit et susceptibles de recours devant la Cour de Justice confère implicitement et nécessairement un caractère juridictionnel tant aux dites décisions qu'à cet organisme statuant en matière disciplinaire ; Que considérer la COBAC comme partie à l'instance en cours reviendrait non seulement à négliger la haute spécificité de sa mission disciplinaire, mais aussi à l'empêcher d'accomplir cette mission avec toute la sérénité requise ; Que s'agissant essentiellement d'un procès fait à un acte juridictionnel au surplus, la COBAC peut jouer le rôle non de la partie défenderesse, mais du défenseur de l'acte selon l'heureuse expression de la LAFERRIERE ; Qu'enfin et de coutume constante, les juridictions d'instance ne sont jamais appelées à intervenir devant les juridictions d'appel ou de cassation pour justifier leurs décisions ou a fortiori pour y répondre des conséquences dommageables desdites décisions ; Qu'en statuant en l'espèce comme instance disciplinaire, la COBAC a agi comme organisme à compétence juridictionnelle possédant les mêmes droits que les juridictions de premier ressort ; Qu'elle ne saurait par la suite être valablement considérée comme partie devant la Cour saisie du recours en annulation de la décision rendue »<sup>14</sup>.*

Cette position a été réitérée à plusieurs occasions par le juge, comme dans la motivation ci-après : *« Attendu au surplus que la COBAC qui est caractérisée par le dualisme de ses fonctions (fonction de contrôle administratif et fonction juridictionnelle) a agi en l'espèce en tant qu'organe juridictionnel et comme juridiction de première instance dont les décisions sont examinées par la Cour ; Qu'elle n'est pas partie à l'instance d'appel devant ladite Cour, de*

---

<sup>12</sup> Article 25 de la Convention régissant la Cour de justice communautaire.

<sup>13</sup> Arrêt n° 003 ADD/CJ/CEMAC/02 du 16/05/2002, COBAC/TASHA L. Lawrence.

<sup>14</sup> Arrêt n° 003/ADD/CJ/CEMAC/CJ/02 du 16 mai 2002, affaire COBAC c/ TASHA LOWEH Laurence et Arrêt n° 003/CJ/CEMAC/CJ/03 du 02 juillet 2003.

*sorte qu'elle n'est pas fondée à former tierce opposition contre l'arrêt querellé ; Qu'elle doit être déclarée irrecevable »<sup>15</sup>.*

Le premier enseignement que nous délivre la jurisprudence est donc la détermination de la nature juridique dualiste de la Commission bancaire et la conséquence procédurale qui en découle sur sa qualité possible ou non de partie au litige pendant devant l'instance de recours.

Il a été indiqué que plusieurs griefs sont susceptibles fonder le recours en annulation de l'acte du régulateur. Au rang des ceux-ci, l'incompétence de la Commission bancaire, c'est-à-dire le fait pour celle-ci de prendre un acte dans une matière qui ne relève pas de son office ; ce fut par exemple le cas lorsque la Commission Bancaire a démis de ses fonctions, le Président du Conseil d'Administration de AMITY BANK SA par une décision n° 2000/22 du 17 octobre 2000. Le Juge saisi du recours contre cette décision l'a annulée pour incompétence en rappelant que si la COBAC est compétente pour démettre les dirigeants des établissements bancaires, cette qualification ne concerne que le Directeur Général et le Directeur Général adjoint de la Banque. Le juge a indiqué en effet que *«la COBAC qui n'a pas compétence pour nommer ou agréer le Président du Conseil d'Administration d'un établissement de crédit ne peut davantage le démettre valablement »<sup>16</sup>.*

Ensuite, le contrôle de la violation des formalités substantielles est un autre grief qui a permis au juge de sanctionner l'acte de la COBAC lorsque celui-ci n'est pas motivé ou lorsque les droits de la défense ont été ignorés. L'absence ou l'insuffisance de motivation entache en effet l'acte d'illégalité pour vice de forme. Une décision du juge rendue en 2003 dans l'affaire qui a opposé Afriland First Bank à la COBAC mérite d'être signalée ici :

La société Afriland First Bank a sollicité de la COBAC l'autorisation de céder les participations de certains actionnaires à un holding nouvellement créé, dénommé Afriland First Group et implanté à l'extérieur de l'espace CEMAC, plus précisément en Suisse pour le holding et en Autriche et Singapour pour certains de ses actionnaires.

Se prévalant des dispositions du Règlement COBAC R93/09 du 19 avril 1993 relatif à la modification de la situation juridique des établissements de crédit, la Commission bancaire a, par décision n°02009/223 rendue le 03 décembre 2009, refusé d'autoriser la modification de la structure de l'actionnariat de Afriland First Bank aux motifs suivants :

- La fraction du capital à céder (73,54 %) était supérieure à celle validée par l'Assemblée générale ordinaire du 23 mai 2008 (69,35 %) ;
- L'instabilité de l'actionnariat du Holding relevé en moins d'une année n'est pas de nature à rassurer l'organe de supervision ;
- Certains actionnaires du Holding sont des entités nouvellement créées et, par conséquent, ne disposent pas encore d'états financiers, situation qui ne permet pas à l'organe de supervision d'apprécier la qualité de leur situation financière et leur capacité à pouvoir soutenir le Holding et partant, ses filiales en cas de difficultés ;

---

<sup>15</sup> Arrêt n° 012/2011 du 31/03/2011, Affaire Banque Atlantique du Cameroun – COBAC – Autorité Monétaire du Cameroun – AMITY Bank Cameroon PLC c/ Arrêt n° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009.

<sup>16</sup> TASHA Lawrence c/ COBAC, Arrêt du 03 juillet 2003.

- Enfin, les pays d'implantation du Holding (Suisse) et de certains de ses actionnaires (Autriche et Singapour) suscitent des inquiétudes, en termes de disponibilité de l'information pour l'organe de supervision bancaire.

Cette décision confirmée le 17 avril 2010 par la COBAC saisie d'un recours gracieux a été attaquée devant le juge sur la base de plusieurs moyens, parmi lesquels celui que le recourant a qualifié de motivation hypothétique de la décision.

Par arrêt du 23 juin 2011<sup>17</sup>, le juge saisi du recours prononce l'annulation de la décision de la COBAC sus visée à travers entre autres le raisonnement ci-après : « *Attendu que les motifs de la décision attaquée pris de l'instabilité de l'actionnariat du Holding, de la domiciliation du Holding Afriland First Group S.A. et de ses actionnaires principaux ou encore du déficit d'informations relatives au Holding et ses différents actionnaires, témoignent d'une forte prudence de la COBAC non justifiée, tant au regard des pouvoirs de contrôle qui lui sont reconnus par ses propres textes, que des contingences de la mondialisation de l'économie en termes d'attractivité économique, de sorte que fondés sur des appréhensions, ces motifs sont insuffisants* »<sup>18</sup>. Le juge poursuit son raisonnement en indiquant par ailleurs « *que le principe n°3 du Comité de Bâle oblige l'autorité qui accorde l'agrément à fixer les critères d'appréciation et que le Règlement COBAC 93/09 qui n'a pas transposé dans la zone CEMAC ce principe n'est plus adapté et par conséquent, est illégal* ».

Cette posture du juge qui apprécie la valeur des motifs de l'Organe administratif questionne lorsqu'on sait que le juge de l'excès de pouvoir auquel il s'apparente ici est juge de la légalité et non juge de l'opportunité des motifs.

Il est vrai que la frontière est mince et la jurisprudence en matière administrative admet que si le Conseil d'Etat ne peut apprécier l'opportunité des motifs qui lui sont déférées par la voie du recours en excès de pouvoir, il lui appartient néanmoins d'une part de vérifier la matérialité des faits qui ont motivé la mesure et d'autre part, dans le cas où lesdits faits sont établis, de rechercher s'ils pouvaient légalement motiver l'application de la décision contestée. Pour certains, le juge ne s'immisce pas dans l'appréciation de l'opportunité laissée à la discrétion de l'auteur de l'acte, mais il diligente un contrôle ayant pour but de s'assurer si celui-ci n'a pas commis une « *erreur manifeste d'appréciation* »<sup>19</sup>. Pour d'autres, pour contrôler la légalité, des circonstances peuvent obliger le juge dans certains cas à contrôler l'opportunité, parce que la légalité peut englober l'opportunité<sup>20</sup>.

Dans tous les cas, il faut signaler que la décision rendue par le juge dans cette affaire qualifiant d'illégal le Règlement n°93/09 a suscité l'incompréhension de la COBAC qui a profité de la présentation de son rapport d'activités au Sommet des Chefs d'Etat tenu l'année d'après à Brazzaville, pour s'indigner du risque de déstabilisation du système bancaire régional qui pourrait résulter des conséquences potentiellement préjudiciables des décisions de justice prises

---

<sup>17</sup> Pr. Y. KALIEU ELONGO, commentaire d'arrêt in RDJ/CEMAC n°3, 2è Sem. 2013, P.41 et S.

<sup>18</sup> Arrêt N°017/2011 du 23/06/2011, Afriland First Bank S.A. & Afriland First Group S.A. C/ Décision COBAC D – 2009/223 du 03/12/2009.

<sup>19</sup> Hicham BERJAOUI, Le contrôle des motifs par le juge de l'excès de pouvoir : le modèle marocain.

<sup>20</sup> Lire Aboubakar SANGO, Les tendances actuelles du contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration en Afrique : étude comparée à partir des cas du Bénin, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire.

par la Cour de justice de la CEMAC à l'encontre de certaines décisions de la COBAC ainsi que des contestations abusives de ses actes <sup>21</sup>.

Pour autant, le courroux du régulateur ainsi exprimé est inapproprié et ce qui aurait pu paraître comme une dénonciation n'avait aucun d'intérêt puisque les Chefs d'Etat ne pouvaient pas donner des injonctions à la Cour, sauf pour la Commission bancaire à souhaiter un rétropédalage inimaginable qui amènerait les Chefs d'Etat à soustraire de la compétence du juge, les recours contre les actes de la COBAC pour les confier à l'instance politique ; Il faut rappeler en effet qu'à l'origine, les recours contre les actes de la COBAC étaient portés devant le Conseil d'administration de la BEAC, seul habilité à en connaître en dernier ressort<sup>22</sup>.

Il faut toutefois signaler que l'incompréhension de la COBAC portait plus sur la posture de la Cour qui, par voie d'exception, a prononcé l'illégalité du Règlement COBAC R 93/09 du 19 avril 1993 relatif aux modifications de situation des établissements de crédit pour non-conformité au principe n°3 du Comité de Bâle<sup>23</sup>. Sur la question, la COBAC a sollicité plus tard un avis au Comité de Bâle, au Fonds Monétaire International, aux Autorités Monétaires Nationales de la CEMAC et à la Cour de Justice elle-même en formulant des questions précises dont notamment la première qui consiste à savoir si les principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace édictés par le Comité de Bâle font ou non partie du droit positif de la CEMAC.

Le juge qui a reproduit les réponses du Fonds Monétaire International et de l'Etat du Cameroun a rendu un avis concordant avec ceux-ci selon lequel, « *les principes fondamentaux de Bâle ne font pas partie intégrante des normes communautaires en l'état actuel du droit de la CEMAC et que dans tous les cas, la Cour ne statue sur la validité d'un acte communautaire qu'au regard des dispositions pertinentes du droit primaire et du droit dérivé de la CEMAC* »<sup>24</sup>.

L'embarras du juge amené sinon à se dédire, du moins à se justifier par rapport à l'illégalité du Règlement COBAC vis-à-vis des principes du Comité de Bâle est perceptible dans la motivation de son avis. Il reconnaît ainsi que « *les principes de Bâle rentrent dans la catégorie de soft law qui propose des Instruments dynamiques, adaptables selon les circonstances et que faute de leur adoption formelle par les Etats membres ou la CEMAC elle-même, ces principes ne font pas partie intégrante des normes communautaires dont le juge assure le respect* » d'une part, et indique d'autre part que « *même déclaré illégal par voie d'exception, l'acte communautaire contesté n'est pas annulé ; il est seulement inapplicable à l'espèce et il revient à l'auteur de l'acte visé de le modifier, de l'abroger ou de le retirer* ».

Malgré ce rétropédalage du juge, la COBAC a affiné sa législation sur cette question et désormais, le règlement COBAC R2016/02 du 16 septembre 2016 relatif aux modifications de la situation des établissements de crédit est plus précis sur les conditions et critères qui doivent guider cette instance dans l'examen des demandes des banques.

Toujours dans le cadre de la violation des formalités substantielles, il faut souligner la violation des droits de la défense. L'article 21 du Règlement n°2/15 du 25 avril 2014 relatif au traitement des établissements de crédit en difficulté prévoit en effet que les sanctions disciplinaires sont

---

<sup>21</sup> Samuel J. PRISO ESSAWE, Brèves réflexions sur le Communiqué final du Sommet de Brazzaville du 25 juillet 2012, RDJ-CEMAC, N°1, 2è Sem.2012, P.183 et S.

<sup>22</sup> Article 18 Annexe de la Convention du 16 octobre 1990 portant création de la COBAC.

<sup>23</sup> Le Comité de Bâle est une instance permanente de coopération en matière de surveillance bancaire.

<sup>24</sup> Avis CJ/CEMAC/CJ n°002/2012-13 du 05 juin 2013 sur demande d'avis SG COBAC du 11 juin 2012.



prononcées par la COBAC, après avoir invité l'assujetti à transmettre ses observations par écrit ou à les présenter oralement en séance plénière.

Le non-respect du contradictoire est donc une violation des droits de la défense qui peut conduire à l'annulation de la décision qui en résulte. L'affaire Price Waterhouse Cameroun l'illustre<sup>25</sup>. Par une décision n°2006/132 du 21 août 2006, la COBAC a retiré l'agrément de ce cabinet comptable, Commissaire aux comptes titulaire du Crédit Foncier du Cameroun au motif qu'il a certifié des comptes ne reflétant pas la situation financière de l'établissement de crédit ; cette sanction disciplinaire a été annulée pour violation des droits de la défense dans le cadre de la procédure disciplinaire qui a conduit à cette sanction.

## **2. Le recours en réformation**

Il s'agit ici d'un recours porté devant le juge qui doit statuer comme instance d'appel contre une décision prise par la COBAC ; ce type de recours n'est dirigé que contre les actes pris par la COBAC en sa qualité d'organe juridictionnel dans l'exercice de son pouvoir disciplinaire.

Il a été rappelé que le juge du premier ressort qui a statué et dont la décision est dévolue au juge d'appel pour en exercer le contrôle juridictionnel ne sera pas partie à l'instance. L'appel étant une voie de recours de réformation, le juge saisi réexamine la décision et la confirme ou l'infirme si elle a mal apprécié ou mal appliqué le droit.

Il faut néanmoins signaler que le recours en réformation n'est pas incompatible avec la demande d'annulation. Il est tout à fait imaginable que le juge saisi de l'appel soit amené à statuer sur une demande d'annulation de la décision rendue en premier ressort si des motifs tenant à son irrégularité sont jugés pertinents. L'effet dévolutif de l'appel devrait lui permettre, après avoir prononcé l'annulation de la décision rendue en premier ressort, d'évoquer l'ensemble du litige et de statuer à nouveau s'il y a lieu.

L'une des nombreuses décisions rendues dans le dossier AMITY BANK et Banque Atlantique peut être convoquée ici pour illustrer ce propos. En 2007, la COBAC a, dans le cadre des suites d'une procédure disciplinaire, décidé de placer AMITY Bank sous administration provisoire. Par décision COBAC D2007/216 du 26 mai 2007, elle a nommé « un mandataire » à AMITY Bank Cameroon PLC avec pour mission de poursuivre la gestion courante de la banque et de rechercher toutes personnes intéressées par l'entrée dans le capital de AMITY Bank Cameroon PLC en vue de rétablir sa structure financière à travers un plan de restructuration crédible à soumettre à l'approbation de la COBAC.

Le « mandataire » de la COBAC à AMITY Bank Cameroon PLC a aussitôt élaboré avec la Banque Atlantique Cameroun, un protocole d'accord faisant office de plan de restructuration, approuvé par la COBAC au cours de sa session du 14 décembre 2007 et signé par le mandataire COBAC au nom de AMITY Bank et par la Banque atlantique le 10 janvier 2008. Le protocole d'accord n'a cependant pas été soumis, ni examiné et approuvé par les actionnaires de la banque en restructuration. Dans la suite du processus, la COBAC a par ailleurs pris la décision COBAC D-2008/52 du 04 juillet 2008 portant avis conforme pour la publication de l'arrêté de la mise en restructuration de AMITY Bank Cameroon PLC et celle de toutes les décisions subséquentes intervenues.

---

<sup>25</sup> Arrêt du 02 juillet 2009, Price Waterhouse SARL c/ Commission CEMAC et Autorité Monétaire du Cameroun.

Les dirigeants de AMITY Bank ont contesté cette démarche et ont saisi le juge d'un recours tendant à l'annulation de ce protocole d'accord et de la décision COBAC D.2008/52 du 04 juillet 2008 portant avis conforme de la Commission Bancaire. Le protocole d'accord conclu entre la COBAC et le Banque Atlantique le 10 janvier 2008 a été annulé pour vice de procédure et par voie de conséquence la décision COBAC D.2008/52 du 04 juillet 2008 portant avis conforme de la Commission Bancaire d'Afrique Centrale aussi.

Le juge qui a prononcé l'annulation des actes s'est saisi du litige et a statué à nouveau en prescrivant la poursuite du processus par le maintien des concours promis par le Gouvernement du Cameroun à la restructuration de AMITY Bank Cameroon PLC d'une part ainsi que le maintien des avantages accordés par la COBAC d'autre part<sup>26</sup>.

Il faut signaler que cette décision a par la suite fait l'objet d'une double procédure de tierce opposition qui a conduit à sa rétractation et au renvoi de la cause et des parties devant les Autorités compétentes de restructuration pour prendre les mesures appropriées. Le juge de rétractation a indiqué ne pas pouvoir se substituer aux autorités compétentes de restructuration puisque le contrôle de légalité des actes qu'il exerce et qui a conduit à l'annulation des actes n'est pas un contentieux de pleine juridiction<sup>27</sup>.

### **3. Le recours en indemnisation**

Le contentieux de pleine juridiction est justement celui qui permet de rechercher la responsabilité de l'auteur de l'acte fautif et d'assurer à la victime une réparation si elle a subi un préjudice.

Une décision ou un acte de la Commission bancaire peut ainsi avoir causer un préjudice à une partie et celle-ci est en droit de saisir le juge d'un recours tendant à faire constater la responsabilité de l'auteur de l'acte et la réparation du préjudice subi ; ce recours est prévu par l'article 28 de la convention régissant la Cour de justice de la communauté qui dispose que « *la Cour connaît des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les institutions, organes ou institutions spécialisées de la CEMAC ou par les fonctionnaires ou agents contractuels de celle-ci dans l'exercice de leurs fonctions, sans préjudice des dispositions prévues dans le Traité de la CEMAC* ».

Le juge a eu l'occasion de se prononcer sur un recours en indemnisation porté devant lui par un dirigeant de banque, en la personne du nommé TASHA Lawrence. Il a été rappelé plus haut que par arrêt du 03 juillet 2003 rendu dans l'affaire TASHA Lawrence contre COBAC, le juge avait indiqué que « *la COBAC qui n'a pas compétence pour nommer ou agréer le Président du Conseil d'Administration d'un établissement de crédit ne peut davantage le démettre valablement* ».

Le dirigeant démis par la COBAC et qui avait obtenu annulation de cette décision pour incompétence de son auteur y a vu une faute de la Commission bancaire et a saisi à nouveau le juge d'une action en responsabilité pour demander réparation du préjudice subi du fait de cet acte fautif. Le régulateur s'est opposé à cette demande en contestant d'abord la faute et surtout en opposant son immunité ou mieux son irresponsabilité en vertu de l'article 6 alinéa 1 de l'annexe de la convention de 1990 qui dispose que « *les membres de la Commission et les*

---

<sup>26</sup> Arrêt n° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 rendu le 13 novembre 2009.

<sup>27</sup> Arrêt n° 012/2011 du 31/03/2011, Affaire Banque Atlantique du Cameroun – COBAC - Autorité Monétaire du Cameroun - AMITY Bank Cameroon PLC c/ Arrêt n° 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009.

*personnes habilitées à agir en son nom ne peuvent faire l'objet d'aucune poursuite pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ».*

Le juge a certes rejeté l'action en responsabilité dirigée contre la CEMAC en indiquant que le préjudice subi par la victime n'était pas la conséquence directe de la faute commise par la COBAC, mais cette décision a eu le mérite d'avoir clarifié le sens et la portée de l'immunité légale prévue par le texte créant la COBAC. En jugeant recevable l'action en responsabilité, le juge a indiqué que l'article 6 alinéa 1 de l'annexe de la convention de 1990 invoqué par la COBAC dans sa défense ne faisait nullement obstacle à l'examen d'une demande de réparation pécuniaire à la charge de la Communauté pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions par les organes, institutions de la Communauté ou agents de celle-ci. Il a d'ailleurs motivé son raisonnement en se fondant sur la règle selon laquelle, « *la responsabilité de la Communauté absorbe celle de la COBAC et de ses agents, sans cumul possible* ».

La condition d'imputabilité ou le lien de causalité entre la faute et le préjudice n'étant pas établie, le juge a dit la demande de réparation du préjudice mal fondée, en ces termes : « *Que si le fait pour la COBAC de statuer dans un domaine ne relevant pas de ses attributions constitue ainsi une faute suffisamment caractérisée, celle-ci n'est cependant pas à l'origine du préjudice allégué par le requérant démis de ses fonctions de PCA, le 5 août 2000, par décision du Conseil d'administration, seul organe compétent en l'espèce* »<sup>28</sup>. Cette motivation permet de penser que si le juge était convaincu de l'imputabilité de la faute, il n'allait pas s'empêcher d'accorder la réparation à la victime comme il l'a fait par ailleurs dans d'autres matières, notamment en matière des droits sociaux<sup>29</sup>.

L'enseignement que l'on tire de cette ligne jurisprudentielle est que la responsabilité qui résulte de l'acte fautif de la Commission bancaire pèse sur la CEMAC dont la COBAC est un organe. Il s'agit d'une responsabilité extracontractuelle de la Communauté à travers l'absorption par celle-ci des fautes de ses organes, institutions et agents dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

Cette parade est bien heureuse puisqu'elle permet de garantir l'effectivité de la sanction des droits des tiers qui seraient mis à mal par un acte fautif de la COBAC, mais elle n'empêche pas de s'interroger et même de s'inquiéter des conséquences procédurales de l'absence de personnalité juridique de la Commission Bancaire. Comment une Institution qui pose des actes si importants au quotidien peut-elle être privée de personnalité juridique alors qu'elle est justiciable potentielle de la Cour pour répondre des actes qu'elle prend ne serait-ce qu'en sa qualité d'Organe administratif ? L'absence de personnalité juridique emportant absence de capacité d'exercice et de jouissance, à quel titre la COBAC se retrouve-t-elle partie aux litiges ?

Il est important pour la parfaite sécurité juridique des acteurs de doter cette structure de la personnalité juridique surtout qu'on peut même imaginer que sa responsabilité en qualité de régulateur puisse être mise en jeu en cas de sa carence fautive ; le recours en carence des Institutions est bien prévu par les textes, à savoir notamment l'article 23 de la Convention régissant la Cour de Justice communautaire.

Lorsque par exemple la COBAC n'a pas utilisé ses pouvoirs au moment où il en fallait faire usage et que cette carence a entraîné un préjudice, la responsabilité de l'Institution peut-elle

---

<sup>28</sup> Arrêt n°001/CJ/CEMAC/CJ/05 du 07 avril 2005, TASHA LOWEH Lawrence c/ CEMAC.

<sup>29</sup> Arrêt n°011/2011 du 24 mars 2011, MOKAMANEDE John Wilfrid c/ Ecole Inter Etats des Douanes, Commission CEMAC.

être engagée ? Un auteur a rapporté une affaire dite Maljournal qui a vu mettre en jeu la responsabilité de la Commission Bancaire française pour carence ; il rapporte que celle-ci avait eu connaissance à la suite d'une très brève enquête sur place, d'irrégularités graves dépassant la norme des infractions banales à la réglementation, mais qu'elle s'était contentée d'adresser aux dirigeants de la banque une simple mise en garde sans procéder à une nouvelle enquête approfondie avant la mise en faillite de la banque survenue treize mois plus tard<sup>30</sup>.

Dans le même sens, la carence de la COBAC qui peut donc être une omission ou une négligence peut bien entraîner la mise en jeu de la responsabilité du régulateur. Du fait de l'absence de personnalité juridique décriée de la COBAC et de l'absorption des manquements de celle-ci par la CEMAC, c'est encore la responsabilité de la Communauté qui sera engagée. L'auteur sus évoqué s'est du reste à bon droit interrogé sur la question de savoir si avec ce schéma, il n'existait pas dans notre espace, un régulateur de fait qu'est la COBAC et un régulateur de droit qu'est la CEMAC ; la question a tout son sens.

En tout état de cause, le juge saisi de l'action en réparation statue en tenant compte du droit positif communautaire et des principes généraux de droit commun aux Etats membres<sup>31</sup>. La disposition légale qui le prévoit convoque donc les principes habituels de la responsabilité civile qui exigent l'existence d'un comportement illégal qui renvoie à une faute, l'existence d'un préjudice et le lien de causalité entre la faute et le préjudice.

L'ensemble des recours sus évoqués doivent être portés devant des instances à qui les textes attribuent compétence de les instruire et de les juger.

## **II. Les instances compétentes**

La jurisprudence étudiée jusqu'ici porte l'estampille de la Cour de justice de la CEMAC<sup>32</sup> (A) qui elle-même a précisé que la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA (B) a également son rôle à jouer dans cette matière. Le caractère transversal du contentieux pouvant du reste conduire d'autres instances telles celles de la régulation de la concurrence à intervenir (C).

### **A. La Cour de Justice de la CEMAC**

La Cour de justice de la CEMAC est l'Instance sous régionale en charge du contrôle juridictionnel des activités des Institutions de la CEMAC. Elle est chargée entre autres d'assurer le respect des dispositions du Traité de la CEMAC et l'harmonisation de la jurisprudence dans

---

<sup>30</sup> SUNKAM KAMDEM Achille, Réflexion sur le système de régulation institutionnelle de l'activité bancaire dans la CEMAC, in Revue de l'ERSUMA, Droit des affaires - Pratique Professionnelle, N° 6 - Janvier 2016, Etudes.

<sup>31</sup> Article 28 de la Convention régissant la Cour de Justice communautaire.

<sup>32</sup> Le système juridictionnel de la Communauté a été modifié par le Traité révisé de la CEMAC du 25 janvier 2008 qui met fin, à l'organisation de la Cour en deux chambres distinctes telle qu'initialement prévue. La Cour de Justice, dans sa forme actuelle va disparaître pour laisser la place à deux nouvelles juridictions, à savoir la Cour des Comptes communautaire et la Cour de Justice de la CEMAC, régies chacune par une convention signée le 30 janvier 2009 à Libreville.

les matières relevant du domaine des traités. C'est à ce titre qu'elle intervient dans le contrôle des actes de la Commission bancaire.

## 1. Fondement

Dans ses articles 23 à 33, la convention régissant la Cour de justice de la Communauté attribue compétence à cette juridiction d'exercer le contrôle juridictionnel des actes délivrés par la COBAC dans le cadre des missions qui lui sont dévolues. Il s'agit d'une compétence d'attribution qui ne fait pas de polémique et qui est aujourd'hui reconnue par tous les acteurs du secteur bancaire.

Même lorsque les textes ont suscité une possible interprétation, la Cour a réaffirmé qu'elle était le juge naturel du recours contre les actes et décisions de la COBAC. Il en a ainsi été le cas dans la sempiternelle affaire AMITY Bank où la Cour a motivé sa décision d'avril 2005 en ces termes : « *Considérant que le requérant a saisi la Cour en application des articles 20 de la convention régissant la Cour de justice et 48 alinéa 2 de l'acte additionnel portant statut de la Chambre judiciaire ; Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la Chambre Judiciaire est compétente en dernier ressort pour connaître des litiges en réparation des dommages causés par les institutions et organes de la Communauté ou par les agents de celle-ci dans l'exercice de de leurs fonctions, celles-ci n'indiquent cependant pas la juridiction qui serait appelée à statuer en premier ressort ; Qu'à défaut de cette précision, il y a lieu d'adopter purement et simplement le principe selon lequel les Cours d'intégration économique dans leur domaine de compétence statuent en dernier ressort*<sup>33</sup> ».

Il faut néanmoins indiquer que la Cour s'était méprise sur les limites de sa compétence dans une affaire qui a opposé une banque à son ex employé. En effet, suite à un différend individuel de travail qui a opposé la banque dénommée BICA, devenue ECOBANK Centrafrique à sieur KOMENGUE MALENZAPA Abel, son ancien Directeur Général, ce dernier a saisi la justice centrafricaine pour rupture abusive de son contrat de travail contre la BICA et la Cour de Justice de la CEMAC contre la COBAC et ECOBANK Centrafrique en réparation du préjudice subi du fait de leurs décisions. La COBAC avait demandé au Directeur Général de la BICA de conduire une mission tendant à rétablir l'équilibre financier la banque qu'il dirigeait et son employeur a considéré l'acceptation de cette mission de la COBAC comme une démission du Directeur Général qui mettait fin à son contrat de travail sans indemnités.

Le juge communautaire a reçu la demande de réparation de l'ex employé et a prononcé des condamnations financières contre ECOBANK Centrafrique au bénéfice du demandeur<sup>34</sup>.

Venant en tierce opposition contre cette décision, ECOBANK Centrafrique a soulevé l'incompétence de la Cour de Justice ; pour le tiers opposant, la Cour ne saurait être compétente pour prononcer des condamnations à son encontre, puisqu'il n'est ni un Organe, ni une Institution, ni même une Institution Spécialisée de la CEMAC.

Le juge qui s'est ressaisi a motivé sa réponse ainsi qu'il suit : « *Attendu que devant la pertinence de ce raisonnement, il convient de rétracter partiellement l'arrêt querellé en ce qui concerne*

---

<sup>33</sup> Arrêt n°001/CJ/CEMAC/CJ/05 du 07 avril 2005 susvisé.

<sup>34</sup> Arrêt n°11/CJ/CEMAC/CJ/ 09 du 09 décembre 2009.

*la condamnation d'ECOBANK Centrafrique au paiement des droits légaux de Monsieur Abel KOMENGUE MALENZAPA »<sup>35</sup>.*

## **2. Etendue**

En plus des recours indiqués plus haut qu'il est de la compétence de la Cour de justice de connaître pour annuler un acte, reformer une décision ou prononcer une réparation, cette juridiction a aussi compétence pour statuer sur un certain nombre de demandes principales ou incidentes des parties relativement au contentieux des actes de la COBAC.

D'abord, **l'exception d'illégalité** d'un texte ou acte juridique d'un Etat membre, d'un Organe, d'une Institution ou d'une Institution spécialisée peut être soulevée devant la Cour, à l'occasion d'un litige par toute partie au procès et la Cour doit répondre à celle-ci ; c'est le sens de l'article 24 de la convention régissant la Cour de Justice. L'exception d'illégalité un moyen de défense qui permet de contester indirectement la légalité d'un texte ou d'acte à l'occasion d'un recours en annulation d'une mesure d'application de cet acte. Le texte dont il découle ne sera pas annulé mais le juge constatera son illégalité et annulera en conséquence l'acte qui en est résulté.

Une partie au litige dans un contentieux qui porte sur un acte de la COBAC peut soulever l'illégalité d'un acte ou d'un texte de droit interne sur lequel s'est fondé l'acte communautaire querellé et inviter la Cour à constater cette illégalité et à prononcer en conséquence l'illégalité du texte communautaire qui repose sur lui. Dans le cadre de cette exception, l'acte querellé doit être une mesure d'application de l'acte dont l'illégalité est invoquée<sup>36</sup>.

L'affaire AMITY Bank encore elle, a donné l'occasion à la Cour de se prononcer sur ce débat. Les parties au litige portant sur l'annulation de la décision COBAC D2008/52 du 04 juillet 2008 qui place AMITY Bank sous administration provisoire ont soulevé l'exception d'illégalité de l'ordonnance camerounaise n°96/03 du 24 juillet 1996 relative à la restructuration des Etablissements de crédit en ce que son article 12 est contraire à l'article 18 de l'annexe à la convention du 16 octobre 1990 portant création de la COBAC. Statuant sur cette exception, la Cour a « *déclaré l'article 12 alinéa 1 de l'ordonnance n°96/03 du 24 juillet 1996 non conforme à la législation communautaire*<sup>37</sup> ».

Lorsqu'elle a été saisie en tierce opposition, la Cour a davantage motivé sa décision sur ce point précis en ces termes : « *Attendu que le principe de primauté permet de faire prévaloir la norme communautaire sur la norme nationale, d'écarter l'application de la norme nationale contraire au droit communautaire ; Que la primauté évoquée est une condition existentielle du droit communautaire qui, en raison de sa nature spécifique original, ne peut se voir opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans qu'il soit mis en cause la base juridique de la Communauté elle-même ; Que la norme interne incompatible est donc inapplicable, et de plein droit ; Que selon la doctrine et la jurisprudence constante,*

---

<sup>35</sup> Arrêt n°01/CJ/CEMAC/11 du 10 novembre 2011, affaire ECOBANK Centrafrique c/ Abel KOMENGUE MALENZAPA.

<sup>36</sup> Georges TATY, RDJ- CEMAC N°1, 2è Sem 2012, UE-PAJ, 113.

<sup>37</sup> Arrêt n°010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009, SILIENOU Christophe et autres c/Décision COBAC D-2008/52, AMITY Bank Cameroon PLC, Autorité Monétaire du Cameroun.

*tout juge de l'application du droit communautaire, toute autorité nationale ou communautaire a l'obligation absolue de la laisser inapplicable*<sup>38</sup> ».

Cette motivation rejoint l'avis donné par la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage selon lequel, il est du devoir du juge national du fond de priver d'effet toute disposition de droit interne qui vient en concurrence avec celle du droit uniforme qui, naturellement, lui est supérieure (Avis n°0012/99/EP du 13 octobre 1999)<sup>39</sup>.

Ensuite, parce que le recours diligenté contre un acte de la COBAC n'est pas suspensif d'exécution et que parfois l'exécution prématurée de cet acte peut entraîner un préjudice irréversible, la Cour a également compétence pour statuer sur une demande de **sursis à exécution** ; c'est ce que prévoit l'article 32 de la convention régissant la Cour de Justice.

Cette juridiction a été saisie des demandes de sursis à exécution dans presque toutes les affaires qu'elle a connues dans le cadre du contentieux bancaire<sup>40</sup>. Elle a même été sollicitée pour ordonner le sursis à exécution de ses propres décisions lorsque celles-ci font l'objet d'une procédure parallèle de rétractation par le biais d'une tierce opposition ; elle a fait droit à cette demande<sup>41</sup>.

Les critères d'octroi de la mesure de sursis ont été déterminés par le juge communautaire dans plusieurs affaires dont notamment l'affaire NANDA Paul Gilles contre la BDEAC<sup>42</sup> et l'affaire de la liquidation COFINEST, un établissement de micro finance de deuxième catégorie qui avait été mis en liquidation<sup>43</sup>.

Enfin<sup>44</sup>, la Cour peut être saisie d'un **recours préjudiciel**. Cette compétence de la Cour lui est dévolue par l'article 26 de la Convention qui la régit et traduit une coopération judiciaire entre le juge national et le juge communautaire en vue d'une application harmonisée du droit communautaire dans les Etats membres. A travers ce mécanisme, le juge national saisi d'une procédure à son niveau a la possibilité de solliciter du juge communautaire l'interprétation ou l'appréciation de la légalité d'un acte communautaire dérivé qui est en cause devant la juridiction nationale concernée. Pour la Cour de Justice de l'Union Européenne, ce recours « *est un instrument de coopération entre la Cour de Justice et les juges nationaux, grâce auquel la*

---

<sup>38</sup> Arrêt n°012/2011 du 31 mars 2011, Banque Atlantique, COBAC, Autorité Monétaire du Cameroun, AMITY Bank c/ Arrêt 010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009.

<sup>39</sup> Avis cité par J.C. AWANA, dans le concours des compétences entre les juridictions nationales et communautaires en matière de contentieux bancaire, in actes du forum « justice et banque dans la CEMAC », Ndjamena, Juillet 2017.

<sup>40</sup> Arrêt n°002/CJ/CEMAC/CJ/07 du 1<sup>er</sup> février 2007, Price Waterhouse c/ Décision COBAC D-2006/132 accordant le sursis ; Arrêt n°005/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 17 février 2011, Etat du Cameroun C/ Décision COBAC D-2010/164 du 10 novembre 2010, Commercial Bank of Cameroon accordant le sursis à exécution de la décision COBAC.

<sup>41</sup> Arrêt n°05/CJ/CEMAC/CJ/10 du 08 avril 2010, ECOBANK Centrafrique c/ Abel NKOMENGUE MALENZAPA accordant le sursis à exécution de l'arrêt de la Cour de Justice du 09 décembre 2009.

<sup>42</sup> Arrêt n°004/CJ/CEMAC/CJ/10 du 08 avril 2010, NANDA Paul Gilles c/ BDEAC in RDJ - CEMAC, n° 03, 2013, p. 11 et s., Commentaires S.-P. LEVOA AWONA.

<sup>43</sup> Arrêt n°002/2011 du 24 novembre 2011, TOUKAM Landry et autres c/ Décision D-2010/101 et COBAC D-2010/123, Autorité Monétaire Nationale du Cameroun et Liquidation COFINEST.

<sup>44</sup> D'autres compétences de la Cour en matière consultative et d'administration d'arbitrage sont prévues bien que non évoquées ici.

*première fournit aux seconds des éléments d'interprétation du droit communautaire qui leur sont nécessaires pour la solution des litiges qu'ils sont appelés à trancher »<sup>45</sup>.*

L'arrêt de la Cour rendu sur recours préjudiciel s'impose non seulement à la juridiction nationale à l'initiative du renvoi préjudiciel, mais également à l'ensemble des autres juridictions internes et aux autorités administratives des Etats membres.

L'affaire Ecole Inter Etats des Douanes de la CEMAC contre DJEUKAM Michel a donné l'occasion à la Cour de justice de la Communauté de préciser le champ d'application de ce mécanisme et les conditions d'exercice de ce recours<sup>46</sup>. La doctrine a largement commenté cette décision<sup>47</sup>.

Après avoir balisé l'étendue de sa compétence, la Cour de Justice de la CEMAC a également reconnu dans sa propre jurisprudence le rôle de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA dans cette matière.

## **B. La Cour Commune de Justice et d'Arbitrage**

Elle est une juridiction supranationale chargée de veiller à la bonne application du droit uniforme de l'OHADA. Instituée par le Traité de Port Louis<sup>48</sup>, la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA) est l'organe de cassation dans des différends relatifs aux matières régies par les actes uniformes. La jurisprudence du juge de la CEMAC a admis la compétence de cette cour commune dans le contentieux impliquant les actes de la Commission bancaire.

### **1. La reconnaissance jurisprudentielle de sa compétence**

Le contentieux bancaire pose nécessairement des questions diverses du droit des affaires et celui-ci est régi dans la zone CEMAC par le Traité de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) et ses actes uniformes.

A quelques reprises, la Cour de justice de la CEMAC a été confrontée dans le cadre de son contrôle des actes de la COBAC au problème d'application des actes uniformes OHADA et elle a apporté des réponses qui n'écartent malheureusement pas des zones d'ombre ou des risques d'insécurité juridique.

Ces questions se sont posées principalement en matière de modification de capital social des sociétés d'établissement de crédit et celle de restructuration desdites sociétés par suite des difficultés.

Dans chacune de ces situations, la Cour de justice de la CEMAC a réaffirmé la compétence de la Cour Commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA en des termes clairs : « *Considérant que le contentieux relatif à l'application des actes uniformes est réglé en première instance et en appel par les juridictions nationales, et en cassation par la Cour Commune de Justice et*

---

<sup>45</sup> Cité par G. TATY, le Règlement du Contentieux communautaire par la Chambre judiciaire de la Cour de justice de la CEMAC, Revue de l'ERSUMA : Droit des affaires - Pratique Professionnelle, N° 6 - Janvier 2016, Pratique professionnelle.

<sup>46</sup> Arrêt n°001/CJ/CEMAC/CJ/10-11 du 25 novembre 2010, EIED c/ DJEUKAM Michel.

<sup>47</sup> Pr. M. C. KAMWE MOUAFFO, Commentaire arrêt in revue ERSUMA, Ersuma.com

<sup>48</sup> Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique révisé par le Traité de Québec le 17 octobre 2008.



*d'Arbitrage selon les dispositions des articles 13 et 14 du Traité de l'OHADA ; Qu'en conséquence la Cour est incompétente pour connaître des moyens tirés de l'inobservation des dispositions du droit OHADA »<sup>49</sup>. Il faut signaler que cette motivation n'a pas été reprise dans le dispositif de la décision et cette carence a conduit les parties à ressaisir la Cour d'une demande en interprétation qui a donné l'occasion au juge communautaire de préciser expressément sa pensée en indiquant que, « la Cour est incompétente à connaître de l'application des actes uniformes OHADA et a renvoyé les parties à mieux se pourvoir<sup>50</sup> ».*

Dans un autre volet de la même affaire, la Cour a réitéré sa position et rajouté même des précisions tenant à la primauté du droit OHADA en ces termes : « *Attendu que le droit communautaire OHADA s'applique en matière bancaire et prime sur les textes régissant les banques ; Attendu que l'avis consultatif n°02/2000 donné le 26 avril 2000 par la CCJA sur demande d'avis de la République du Sénégal dit en substance que les dispositions de l'acte uniforme sur les sociétés commerciales et le GIE étant d'ordre public, elles s'appliquent à toutes les sociétés commerciales, y compris aux banques et aux établissements financiers entrant dans cette définition juridique<sup>51</sup> ».* La curiosité ici vient du fait que le juge de la CEMAC a examiné quand même les moyens à lui soumis et portant sur les dispositions de l'OHADA relatives à la pratique de restructuration et l'approbation de l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires pour sanctionner la posture de la COBAC qui serait entrée en violation de ces dispositions.

Au regard de cette tendance jurisprudentielle, il faut donc conclure que toutes les juridictions nationales de l'espace OHADA sont compétentes pour connaître en premier ressort et en appel du contentieux bancaire des actes de la COBAC lorsque ceux-ci posent des problèmes d'application des dispositions des actes uniformes. La CCJA qui est une juridiction de cassation ne doit intervenir qu'à l'issue des décisions d'appel des juges nationaux.

Cette situation qui est tout à fait conforme à la loi ne manque cependant pas de créer des risques d'enchevêtrement susceptibles d'affecter l'efficacité et la cohérence du processus.

## **2. Les risques d'insécurité liés à la partition du contentieux**

Les enseignements que professe la jurisprudence aujourd'hui établie permettent de penser qu'un litige dont les griefs portent à la fois sur les normes CEMAC et sur le droit OHADA pourrait voir sa résolution fractionnée devant des juridictions différentes. Cette situation n'est pas une hypothèse d'école puisque les interférences entre les normes sont nombreuses entre le droit des affaires en général et le droit bancaire spécifiquement.

Ainsi, si dans le cadre d'un seul litige, l'application des normes communautaires et celles de l'OHADA pose problème et qu'il faille se retrouver devant le juge de la CEMAC et devant les juridictions nationales appliquant l'OHADA pour chacun examiner son droit, la célérité, l'efficacité et même la cohérence des décisions de justice risquent en pâture.

---

<sup>49</sup> Arrêt n°003/CJ/CEMAC/CJ/03 du 03 juillet 2003, TASHA Lawrence c/ Décision COBAC D-2000/22 et AMITY Bank ; Les parties avaient souligné que le Conseil d'administration de AMITY Bank du 5 août 2000 s'était tenu en violation des dispositions de l'acte uniforme sur le droit des sociétés commerciales.

<sup>50</sup> Arrêt n°002/CJ/CEMAC/CJ/04 du 16 décembre 2004, TASHA Lawrence c/ Arrêt n°003/CJ/CEMAC/CJ/03 du 03 juillet 2003.

<sup>51</sup> Arrêt n°010/CJ/CEMAC/CJ/09 du 13 novembre 2009, SIELIENOU Christophe et autres c/ Décision COBAC D-2008/52, AMITY Bank, Autorité Monétaire du Cameroun.

A titre d'illustration, la liquidation COFINEST SA qui a été menée par la COBAC et le Tribunal de Grande Instance du Wouri à Douala, chacun dans le ressort de sa compétence a connu de nombreuses difficultés de collaboration et d'efficacité dans sa mise en œuvre<sup>52</sup>. Il faut néanmoins rappeler que cette liquidation a été conduite avant l'avènement du règlement n° 02/14/CEMAC/UMAC/COBAC/CM du 25 avril 2014 relatif au traitement des établissements de crédit en difficulté qui a apporté quelques mesures correctives et dont un des objectifs affichés est d'inspirer l'assurance d'une coexistence harmonieuse entre la réglementation bancaire et la réglementation OHADA, à travers le renforcement des pouvoirs de la COBAC, l'affirmation de la spécificité de l'activité bancaire et la confirmation des prérogatives des dirigeants ad hoc désignés par l'organe de supervision.

Les difficultés liées au concours de compétence demeurent toujours latentes. Par exemple, en matière de redressement judiciaire, l'article 25 de l'Acte Uniforme organisant les procédures collectives d'apurement du passif prévoit que cette mesure est sollicitée par requête déposée au greffe de la juridiction compétente accompagnée de tous les éléments d'appréciation.

Concernant les établissements de crédit, le Règlement CEMAC n°02/14 du 25 avril 2014 dispose que la requête aux fins d'ouverture de la procédure de redressement judiciaire est déposée en double exemplaires auprès de la juridiction compétente, la COBAC en est saisie pour son avis conforme, par une demande écrite du Président de la juridiction compétente exposant la situation financière de l'établissement de crédit. C'est donc la COBAC seule qui apprécie l'aptitude de l'établissement de crédit à réaliser l'objectif de retour à des conditions normales d'exploitation et sa décision est notifiée au Président de la juridiction compétente et à l'Autorité monétaire. La COBAC se substitue de ce fait à l'expert qui aurait dû être commis par le juge sous l'empire de l'Acte Uniforme susvisé.

Lorsque la juridiction compétente se prononce sur la mesure sollicitée et qu'un recours est exercé contre cette décision et porté jusqu'en cassation au niveau de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage, quelle sera l'attitude de cette haute juridiction puisque la décision attaquée est prise sur la base d'un avis conforme de la COBAC justiciable de la Cour de Justice de la CEMAC ? Si les juges nationaux qui ont statué en instance ont pu mettre en œuvre le mécanisme de renvoi préjudiciel, la question ne se poserait pas ; mais dans l'hypothèse inverse, la Cour Commune qui a un pouvoir d'évocation du litige serait-elle fondée à procéder à un renvoi préjudiciel préalable devant la juridiction sous régionale ? La question ne manque pas d'intérêt puisque les textes ne semblent pas le prévoir en l'état actuel<sup>53</sup>.

La sécurité juridique et judiciaire tant recherchée par ces regroupements d'intégration économique et d'harmonisation juridique a encore du chemin et on ne peut songer à un cloisonnement entre les ordres juridiques des 2 regroupements concernés si on veut assainir et rassurer. L'institution de passerelles pour un dialogue constructif entre juges communautaires

---

<sup>52</sup> F. X. ZINGA sur les difficultés nées des conflits de normes et de compétence dans la mise en œuvre de la liquidation COFINEST SA, du fait de la juxtaposition de deux législations (CEMAC & OHADA) in actes du Forum « Justice et banque dans la CEMAC » N'Djamena, le 19 juillet 2017.

<sup>53</sup> Pour le Magistrat J.C. AWANA, la CCJA peut bien saisir la CJ/CEMAC d'un recours préjudiciel dans ce cas ; V. le concours des compétences entre les juridictions nationales et communautaires en matière de contentieux bancaire, in actes du forum « justice et banque dans la CEMAC », Ndjama, Juillet 2017 précité.

opérant sur le même espace géographique, à travers un recours préjudiciel est une piste de facilitation.

Le risque de partition du litige est davantage accentué lorsqu'il faudra compter avec l'intervention d'autres instances dont la compétence est susceptible de rentrer en jeu dans le même processus.

### **C. Les instances de régulation de la concurrence**

Le règlement COBAC R2016/02 du 16 septembre 2016 relatif aux modifications de la situation des établissements de crédit détermine les différentes opérations juridiques qui affectent l'actionnariat des banques. Ce sont le changement de contrôle, la fusion, la participation significative, le pouvoir de contrôle effectif et la scission ; chacune de ces opérations doit être autorisée préalablement par la COBAC avant sa réalisation et comme dans le cas de l'affaire Afriland sus évoquée, la décision du régulateur est susceptible de recours juridictionnel.

Si naturellement ce recours contre la décision prise par la COBAC dans ce cadre relève de la compétence de la Cour de Justice de la CEMAC, il ne faut pas perdre de vue que l'opération de fusion ou de concentration autorisée par la COBAC peut entraîner une pratique anticoncurrentielle telle que l'entente anticoncurrentielle ou l'abus de position dominante régis par les articles 30 et suivants du Règlement n°06/19-UEAC-639-CM-33 du 7 avril 2019 relatif à la concurrence.

Comme les opérations de concentration de dimension communautaire relèvent de la compétence exclusive de la Commission de la CEMAC sous le contrôle de la Cour de Justice communautaire<sup>54</sup>, on peut imaginer qu'une simple collaboration en amont des services de la COBAC et de la Commission de la CEMAC permette d'éviter une autorisation de fusion susceptible de créer une pratique anticoncurrentielle.

Mais le risque existe lorsque l'opération de concentration autorisée s'avère être anticoncurrentielle sur un marché intérieur, ce qui donne compétence à l'Autorité Nationale de Concurrence de l'Etat concerné de diligenter une procédure sur cette infraction pendant que la Cour de justice planche sur le recours contre la décision d'autorisation de la COBAC<sup>55</sup>.

### **Conclusion**

La jurisprudence autour du contrôle des actes de la COBAC met en lumière le travail didactique important fait par la Cour de Justice de la Communauté dans cette matière. Elle a progressivement élaboré une ligne jurisprudentielle qui rassure quant à la réalité de la soumission de la COBAC au droit, qui met en avant le souci du juge de veiller à l'application du droit communautaire à travers une jurisprudence harmonisée et qui surtout reconnaît le champ d'intervention des autres juridictions communautaires dans le processus. Il est à souhaiter que des passerelles soient mises en place pour permettre à ces différentes juridictions de collaborer dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

---

<sup>54</sup> Les articles 59 Règlement n°06/19-UEAC-639-CM-33 du 7 avril 2019 relatif à la concurrence et 63 et suivants sur l'intervention du Conseil Communautaire de la Concurrence.

<sup>55</sup> Au Cameroun, c'est la Commission Nationale de Concurrence qui est instituée par la loi n°98/013 du 14 juillet 1998 relative à la concurrence et le décret n°2005/1363/PM du 06 mai 2005 fixant la composition et les modalités de son fonctionnement.

L'intérêt constant et le travail important de vulgarisation que fait la doctrine sur cette matière est aussi louable et participe activement à l'œuvre de proposition des solutions en vue d'une gestion de plus en plus meilleure du contentieux bancaire dans l'espace CEMAC<sup>56</sup>.

Il est à parier qu'avec toutes les restrictions, désorganisations et contraintes qu'elle engendre sur les activités économiques, la situation actuelle de crise sanitaire due à la COVID 19 porte probablement de nouvelles difficultés aux opérateurs du secteur bancaire et conduite à une intervention plus régulière de la COBAC pouvant naturellement générer un contentieux plus dense. La veille des praticiens est plus que requise pour contribuer à une justice de qualité.

---

<sup>56</sup> Pr. Y. KALIEU ELONGO dans les multiples publications et commentaires des textes et décisions de justice.