

LE CONSEIL DES MINISTRES, PIVOT DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE LA CIMA

www.jurantiel.com, par OMBOLO MENOGA Pierre Emmanuel

INTRODUCTION

Dans le système institutionnel de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances (CIMA), le Conseil des Ministres (ci-après CMA) a une fonction centrale : il est l'organe directeur de la CIMA. Autant dire qu'il est au carrefour des principales actions qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs que la CIMA s'est fixé. C'est donc le socle de toute la politique de la CIMA dans un cadre doublement stratégique et opérationnel. Il faut aller dans le détail de ses pouvoirs et de ses interactions avec les autres instances pour découvrir en quoi le CMA est un organe supranational faîtière au sein de la CIMA. Il paraît alors légitime de se demander : **Comment le CMA remplit-il son rôle d'instance faîtière de la CIMA ?**

Pour répondre à cette question, nous étudierons tour à tour son organisation et son fonctionnement (1), ses attributions (2) ainsi que ses interactions avec les autres instances de la CIMA (3).

1/ LA COMPOSITION ET LE FONCTIONNEMENT DU CMA

1-1/ Les membres du CMA

Le Conseil des Ministres est l'ensemble formé par tous les Ministres chargés des assurances dans les Etats membres à raison d'un Ministre par Etat membre. Il est régi par les dispositions du Traité et un règlement intérieur qui lui est propre.

1-2/ La présidence du CMA

Elle peut se faire de deux manières.

La première résulte d'un principe : c'est le principe de la présidence tournante du CMA ou principe de la présidence rotative du CMA.

La seconde est une exception : c'est la présidence du CMA par le doyen d'âge.

Le principe de la présidence tournante suppose que chaque Etat membre exerce à tour de rôle les fonctions de président du CMA pendant une durée d'un an. Cette présidence rotative s'exerce pour chaque pays dans l'ordre suivant :

- Congo ;
- République Centrafricaine ;
- Sénégal ;
- Côte d'Ivoire ;
- Mali ;
- Niger ;
- Gabon ;
- Bénin ;
- Burkina Faso ;
- Togo ;
- Tchad ;
- Comores ;
- Guinée Équatoriale.

Il faut noter que l'ordre de l'exercice de la présidence du CMA n'est pas établi suivant un critère alphabétique.

Il faut également noter que tous les Etats membres sont concernés c'est-à-dire qu'un Etat membre n'est pas exclu ou exempté de la présidence du CMA soit dans la mesure où il abrite le siège d'une institution autonome d'un organe de la CIMA soit en raison de la représentation d'un ressortissant de l'un des Etats membres dans une instance de la CIMA.

La présidence du CMA par le doyen d'âge n'est qu'une exception. C'est une mesure dérogatoire destinée à garantir la continuité du service au sein du CMA.

Trois idées sous-tendent cette exception. La première est liée à la durée. Celle-ci n'étant pas de principe ne dure que le temps d'une session et non un an.

La deuxième est inhérente à la raison du même du recours à cette exception : l'absence ou l'empêchement du président en exercice lors d'une réunion. Cette idée en contient une autre : la présidence du CMA ne saurait être vacante.

Nous sommes donc dans une logique de suppléance qui échappe au bon vouloir du président en exercice du CMA. C'est le législateur communautaire qui en organise les modalités.

La troisième idée a trait au choix du doyen d'âge. Il s'agit du Ministre le plus âgé parmi les membres présents lors de la réunion au cours de laquelle le président en exercice est absent ou empêché. Le doyen d'âge n'a pas à être voté. Il suffit qu'il soit présent et qu'il soit le plus âgé pour qu'il supplée le président en exercice du CMA.

Dans tous les cas, c'est le président qui coordonne les travaux du CMA.

1-3/ Les sessions du CMA

Pour expliquer le contenu des travaux du CMA, nous allons détailler six idées successives : la typologie des sessions ; l'ordre du jour des sessions ; l'exigence des réunions préparatoires, les règles de quorum, le déroulement des délibérations et la constatation des travaux du CMA.

Pour ce qui est de la typologie des sessions du CMA, il faut retenir qu'il y en a deux : les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires.

Le CMA se réunit en session ordinaire deux fois par an en

marge de la réunion des ministres de la zone franc. Les autres sessions ne peuvent être qu'extraordinaires. Il faut pour cela une initiative et une convocation du président en exercice du CMA ou alors une demande d'au moins deux États membres.

Toutefois, une procédure écrite de décision peut être engagée dans l'intervalle des réunions du CMA soit la demande de deux États membres au moins soit à l'initiative du président du CMA.

Cette procédure écrite ne peut concerner en aucun cas l'adoption ou la modification unique des assurances ou encore l'exercice du recours contre les décisions de la CRCA. Ces questions ne peuvent être examinées que lors d'une session du CMA.

Quant à l'ordre du jour des sessions du CMA, il est arrêté par le président en exercice. Mais le président en exercice du CMA prend en compte les propositions transmises par les États membres. C'est-à-dire que les États membres contribuent à la fixation de l'ordre du jour du CMA soit en suggérant des propositions d'ordre du jour soit en indiquant des points qu'ils aimeraient faire examiner au cours de la session du CMA.

Par ailleurs, l'ordre du jour des sessions du CMA a un contenu obligatoire ; à savoir l'examen des propositions et avis transmis par le Secrétaire Général de la CIMA.

Au cours de la tenue d'une session du CMA, il faut encore connaître les règles de quorum et les conditions dans lesquelles les délibérations sont acquises.

En ce qui concerne le quorum, les réunions et délibérations du CMA ne sont valables que dans la mesure où les trois quarts au moins de ses membres sont présents ou représentés. Pour tous les cas où ce quorum n'est pas atteint, le Président du CMA fait procéder à l'établissement d'un procès-verbal de carence. Une fois que ce document est établi, il est notifié

dans les brefs délais à tous les membres.

La notification dudit procès-verbal de carence s'accompagne de proposition d'une nouvelle date de réunion. Chaque membre du CMA transmet son accord pour la nouvelle réunion au Secrétariat Général du CMA.

Les délibérations de cette instance supranationale sont acquises tant à la majorité qualifiée tant à l'unanimité des deux tiers des membres présents ou représentés.

La règle de validité des délibérations à la majorité qualifiée ne concerne que certaines questions à savoir :

- Le règlement intérieur du CMA ;
- L'examen du recours en annulation des décisions de la CRCA ;
- La nomination du Président de la CRCA ;
- La nomination des suppléants des membres de la CRCA siégeant avec voix délibérations et leurs suppléants respectifs ;
- La désignation du Secrétaire Général adjoints de la CIMA ;
- La révocation du Secrétaire Général de la CIMA ou de l'un de ses adjoints ;
- L'adoption des recommandations et avis ;
- La constatation et la mise en demeure de l'État membre ayant manqué à l'une des obligations qui lui incombent en application du Traité instituant la CIMA ;
- L'examen de la validité des actes établis par les organes de la CIMA ;
- L'adoption du budget de la CIMA ;
- La fixation des contributions des États membres au titre du fonctionnement des organes de la CIMA et de l'I.I.A ;
- L'adoption du règlement financier de la CIMA ainsi que ceux de l'I.I.A ;
- Le transfert de siège de la CIMA ou d'une institution

autonome de la CIMA.

Ces quatorze domaines sont limitativement énumérés. Ce qui emporte que la validité des libérations du CMA est acquise à l'unanimité pour toute autre question soumise à son examen. Deux précisions doivent être utilement apportées pour ce qui est de la règle des délibérations à l'unanimité. La première précision se réfère à l'abstention des membres présents ou dûment représentés. Si le nombre d'abstention est supérieur à celui des votants, l'unanimité n'est pas acquise. Dans les autres cas, on considère que l'unanimité est acquise.

La seconde précision est inhérente à la constatation d'un défaut d'unanimité sur un ou plusieurs points inscrits à l'ordre du jour d'une session du CMA. En pareille hypothèse, l'inscription de ces points est automatique pour la plus prochaine session au cours de laquelle les délibérations sont alors acquises pour le(s) point(s) reconduit(s) à la majorité qualifiée de deux tiers.

Il reste à ajouter que toute session du CMA est soigneusement préparée par le Comité des experts par une réunion préparatoire de cette instance. Toute session du CMA est sanctionnée par un communiqué final présenté par le Secrétaire Général de la CIMA.

2/ LES ATTRIBUTIONS DU CMA

2-1/ Les attributions de politique juridique

C'est la CMA qui est garant du bon ordre juridique au sein de la CIMA. Et dans cette optique, il cumule les attributions dévolues tantôt aux organes du pouvoir exécutif tantôt à ceux du pouvoir législatif en passant par celles du pouvoir judiciaire dans le cadre d'un État membre.

Pris comme un organe législatif supranational, le CMA a des attributions qui sont liées aussi bien au Traité qu'à la

législation unique.

Ses attributions législatives en rapport avec le Traité renvoient à sa révision ou à sa modification. L'initiative de la révision du Traité appartient concurremment aux États membres et au Président du CMA. Mais c'est le CMA seul qui peut adopter le projet de révision matérialisant cette initiative. Ses attributions législatives en rapport avec la législation unique sont plus larges. Elles concernent d'abord l'adoption de cette législation unique. Elles s'étendent avec la possibilité de la modifier. Elles s'achèvent par une activité de veille. Ainsi, le CMA peut compléter par voie de règlement la législation unique des assurances.

Pris comme un organe exécutif, le CMA veille non seulement à l'application de la législation unique par les États membres mais aussi à l'exécution des obligations qu'ils contractées en vertu du Traité.

Pour mieux se déployer dans cette posture, il peut être amené à :

- Fixer par voie de règlement les informations dans la transmission incombe aux États membres ;
- Adopter à l'intention des États membres les recommandations portant sur toute question ayant une incidence sur le bon fonctionnement du secteur des assurances ;
- Mettre en demeure un État membre de prendre les mesures nécessaires au rétablissement du bon ordre juridique dans son territoire.

Pris comme un organe judiciaire, le CMA est garant de la sécurité juridique que de la sécurité judiciaire dans sa qualité d'unique les sanctions disciplinaires prononcées par la CRCA.

En tant que garant de la sécurité juridique, il statue, en application de l'article 49 du Traité, sur l'interprétation du Traité, de la législation unique des assurances ainsi que des règlements pris pour son application.

2-2/ Les attributions de politique financière

Le CMA assume sa qualité d'organe directeur de la politique financière de la CIMA exposant plusieurs types d'actes.

Le premier d'entre eux est certainement la détermination du cadre financier au sein de la CIMA. A ce titre il adopte :

- Le budget de la CIMA ;
- Le budget de l'I.I.A ;
- Le règlement financier de la CIMA ;
- Le règlement financier de l'I.I.A.

Et toujours en ce qui concerne ce cadre budgétaire, c'est le CMA qui est habilité à approuver les comptes annuels tant des organes de la CIMA que de l'I.I.A. C'est également le CMA qui donne quitus de leurs actes de gestions au Secrétaire Général de la CIMA, au Directeur Général de l'I.I.A ainsi qu'au commissaire aux comptes.

Plus spécialement, l'autorisation des virements de crédits de chapitre à chapitre, dans le cadre de l'exécution des budgets de l'I.I.A et des organes de la CIMA ne peut être donnée que par le président du CMA. Un autre type d'acte qui ressort de la compétence du CMA en sa qualité d'organe directeur de la CIMA est la fixation, à la fin de chaque année civile, des contributions des Etats membres (y compris les marchés nationaux) pour le fonctionnement de l'I.I.A et des organes de la CIMA. C'est encore le CMA lui-même qui fixe les modalités de calcul desdites contributions.

Le troisième type d'acte posé par le CMA, dans le volet de la politique financière dont il est l'organe directeur concerne

le commissaire aux comptes. Nous avons déjà noté plus haut qu'il est nommé par le CMA. Nous ajoutons que l'action du commissaire aux comptes est encadrée à la fois par les directives générales et particulières du CMA.

2-3/ Le rôle d'instance quasi juridictionnelle de la CIMA

Les actes établis par les organes de la CIMA ont une portée supranationale. Le recours en annulation de ses actes ne peut être formé que devant le Conseil des Ministres dans un délai de deux mois à partir soit de la publication soit de la notification (le cas des décisions).

Cette disposition confirme que le Conseil des Ministres est un organe quasi-juridictionnel. C'est presque une juridiction comme le prévoit aussi l'article 22 du Traité.

Il tient lieu de juridiction supranationale pour les actes pris par les organes de la CIMA. C'est en la matière une sorte de Conseil Constitutionnel (ou au moins une quasi-juridiction administrative) pour les actes établis par les différents organes de la CIMA. Sous cet angle, le Conseil des Ministres est détenteur du « *jus dicere* ».

Ces différentes attributions peuvent être résumées dans le tableau ci-après :

LES ATTRIBUTIONS DU CMA			
N°	QUALIFICATION TECHNIQUE	MISSIONS	OBSERVATIONS

1	ORGANE ADMINISTRATIF	Il est chargé de la fixation de son règlement intérieur, de l'adoption de celui du Comité des experts et de la fixation du statut du personnel des organes de la CIMA, de celui desdits organes en eux-mêmes et des institutions spécialisées. Il définit en outre la politique de formation de la CIMA dans le secteur des assurances.	<i>Il est alors l'organe supranational des questions administratives les plus importantes au sein de la CIMA.</i>
2	ORGANE LÉGISLATIF	Il adopte la législation unique des assurances (code unique des assurances) qu'il peut seul modifier et compléter par voie de règlement.	<i>Il est garant de l'existence, de l'application et même de la diffusion de la législation unique des assurances en zone CIMA.</i>

3	ORGANE QUASI JURIDICTIONNEL	C'est l'unique instance de recours contre les sanctions disciplinaires prononcées par la CRCA. C'est aussi l'unique instance d'interprétation supranationale des normes de la CIMA.	<i>Toute autre juridiction ou instance est incompétente pour examiner le bien-fondé ou l'adéquation des sanctions disciplinaires émanant de la CRCA. Il assure ainsi l'harmonisation des relations entre la CRCA et les personnes juridiques impliquées avec pour socle le dispositif juridique issu des articles 39 et suivants du Traité.</i>
---	------------------------------------	---	---

Pour mieux comprendre en quoi le CMA est l'organe faîtière de la CMA, il faut étudier ses interactions avec les autres instances.

3/ LE CMA ET SES INTERACTIONS AVEC LES AUTRES INSTANCES DE LA CIMA

3-1/ Les interactions entre le CMA et le Secrétariat général

Nous pouvons relever neuf interactions entre le CMA et le Secrétariat Général de la CIMA :

i/ Le CMA est le destinataire du rapport annuel préparé par le Secrétaire Général de la CIMA sur l'exécution de ses missions, l'activité de la CIMA et la situation du secteur des assurances dans les Etats membres de la CIMA ;

ii/ Le Secrétaire Général de la CIMA sert de courroie de

transmission entre le CMA et les institutions autonomes quant aux dossiers soumis par les Directeurs Généraux de ces instances ;

iii/ Le Secrétaire Général de la CIMA est habilité à prendre des règlements d'application des règlements édictés par le CMA. Et en application de l'article 34 du Traité CIMA, ces projets de règlement doivent être préalablement transmis au CMA pour validation ;

iv/ Le Secrétaire Général de la CIMA assure le secrétariat du CMA. A ce titre, il assure la préparation, l'exécution et le suivi des travaux du CMA ;

v/ Le Secrétaire Général de la CIMA sert d'instance de veille juridique pour le compte du CMA. Il aide au bon ordre juridique au sein de la CIMA, mission dévolue principalement au CMA. A ce titre, il donne tous les avis relatifs à la réalisation des objectifs du Traité et peut faire toutes les propositions liées à la modification ou à une adaptation contextuelle du Code CIMA ;

vi/ Le CMA apparait comme la tutelle du Secrétariat Général de la CIMA. Ainsi, le Secrétaire Général de la CIMA et ses adjoints sont nommés par le CMA qui peut mettre fin à tout moment à leur mandat ;

vii/ Le Secrétaire Général de la CIMA doit veiller à la prise en charge des dépenses de fonctionnement du CMA (frais de déplacement, logistique, hébergement, etc.) ;

viii/ En tant que tutelle financière du Secrétaire Général de la CIMA, le CMA approuve le compte administratif présenté par le Secrétaire Général de la CIMA et lui donne quitus de sa gestion ;

ix/ Le Secrétaire Général de la CIMA est garant de la protection diplomatique qui est octroyée aux membres du CMA (Voir Accord de Siège du 07 septembre 2007 et Règlement N°

001/CIMA/PCMA/PCE/2018 du 12 avril 2018 instituant une assistance judiciaire aux personnels diplomatique, administratif et technique du Secrétariat Général de la CIMA et aux membres des organes de la Conférence et autres instances).

3-2/ Les interactions entre le CMA et la CRCA

Le CMA agit d'abord comme tutelle administrative de la CRCA. A cet égard, il a le pouvoir de nomination du Président de la CRCA, des membres titulaires de la CRCA et de leurs suppléants.

Le Conseil des Ministres peut prononcer la démission de tout membre de la CRCA ayant manqué à ses obligations. Cette situation ne semble pas devoir s'appliquer telle quelle aux membres qui siègent es qualité. Il doit s'agir de l'application à leur égard des sanctions particulières.

Le CMA agit ensuite comme instance législative et réglementaire de la CRCA. A cet effet, ...

Le CMA agit enfin comme instance quasi juridictionnelle de la CRCA. A ce titre, il dispose des pleins pouvoirs pour annuler ou pas les décisions prises par la CRCA. Toute autre juridiction nationale ou communautaire est incompétente pour connaître des recours contre les décisions de la CRCA. C'est une particularité de la supranationalité du Conseil des Ministres de la CIMA et même des décisions de la CRCA. Le Conseil des Ministres est la seule instance compétente pour examiner les décisions prises par la CRCA. Il intervient ici comme instance unique des recours des décisions de la CRCA. Et toute personne qui a qualité pour mettre en œuvre ce recours devant cette instance dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la notification.

3-3/ Les interactions entre le CMA et les autres instances

Ces interactions peuvent être présentées en fonction de trois

principaux centres d'intérêts qui font apparaître le CMA tour à tour comme garant au sein de la CIMA de la sécurité juridique et de la discipline financière et tutelle administrative de toutes les instances de la CIMA.

a/ En tant que garant de la sécurité juridique au sein de la CIMA, le CMA adopte et modifie s'il y a lieu :

- les statuts du Secrétariat Général de la CIMA et du personnel de cette instance ;
- les statuts de la CRCA ;
- le règlement intérieur du Comité des experts ;
- les textes organiques des institutions autonomes.

b/ En tant que garant de la discipline financière de la CIMA, le CMA :

- arrête le budget des institutions autonomes ;
- fixe les contributions des États membres au fonctionnement des organes de la CIMA y compris des institutions autonomes ;
- nomme un commissaire aux comptes chargé de certifier les comptes présentés par le Secrétaire Général de la CIMA et le Directeur Général de l'IIA ;
- nomme les membres de la commission de vérification financière prévus par le Règlement Intérieur du Comité des Experts.

c/ En tant que tutelle administrative des instances de la CIMA, il a un pouvoir de nomination concernant :

- Le Président de la CRCA et les membres aussi bien titulaires que suppléants de cette instance supranationale de contrôle des assurances ;
- Le Président et les membres du Comité des experts.

Il veille par ailleurs au fonctionnement efficient des services de toutes les instances de la CIMA.

Au regard de toutes ces attributions, le CMA apparait bien comme le pivot institutionnel de la CIMA.

Par **OMBOLO MENOGA Pierre Emmanuel**

N.B : Cette contribution intellectuelle a été précédemment publiée dans le blog de l'Association Lumière du Droit : www.lumiairedudroit.centerblog.net