



N° 2 Octobre - Décembre 2025

LE COURRIER INTERNATIONAL

DE LA COUR SUPRÊME DU BÉNIN



« Il ne devrait y avoir place ni pour le gouvernement des Juges, ni pour la guerre des Juges, mais pour le dialogue des Juges »
Bruno GENEVOIS



SOMMAIRE

	Mot du Président	3
	Éditorial	5
	Coopération bilatérale	6
	Coopération multinationale	11
	Réflexion transversale des réseaux institutionnels de la francophonie	15
	Rapport du voyage d'étude du président de la chambre administrative au Conseil d'Etat d'Italie du 1er au 5 décembre 2025	19
	La liberté d'entreprendre et l'accès au barreau dans l'espace UEMOA	27
	Agenda international	36



Mot du Président

Victor Dassi ADOSSOU

Président de la Cour suprême du Bénin



Chers lecteurs,



À l'heure où la justice se déploie de plus en plus dans un espace ouvert, traversé par des dynamiques régionales, continentales et internationales, la Cour suprême du Bénin poursuit résolument son engagement en faveur d'un dialogue entre juridictions, fondé sur le respect mutuel, l'échange d'expériences et la recherche commune de solutions juridiques adaptées aux défis contemporains.

La parution de ce deuxième numéro du **Courrier international de la Cour suprême du Bénin** s'inscrit dans cette ambition. Elle témoigne de la volonté constante de notre haute Juridiction de rendre lisible, visible et intelligible son action internationale, qu'elle s'exerce dans le cadre de coopérations bilatérales, de réseaux judiciaires multilatéraux ou de rencontres scientifiques de haut niveau.

L'année judiciaire écoulée a confirmé la place désormais reconnue de la Cour suprême du Bénin sur la scène judiciaire internationale. La participation active de nos magistrats aux grandes conférences mondiales, l'accueil de délégations étrangères, la mise en œuvre d'accords de coopération, ainsi que l'implication déterminante de notre institution au sein des réseaux juridictionnels francophones, illustrent une conviction profonde

: la justice se renforce lorsqu'elle s'ouvre, se compare et se confronte aux expériences d'ailleurs.

Cette ouverture n'est ni un renoncement à notre identité, ni une dilution de notre souveraineté juridictionnelle. Elle est, au contraire, une manière d'enrichir notre pratique, d'améliorer la qualité de nos décisions et de consolider la sécurité juridique et judiciaire au bénéfice des justiciables béninois. Elle participe d'une diplomatie judiciaire responsable, respectueuse des équilibres institutionnels et attentive aux valeurs fondamentales de l'État de droit.

À travers les pages de ce numéro, le lecteur continuera de découvrir la diversité et la densité des actions internationales menées par la Cour suprême du Bénin : missions d'étude, activités protocolaires, contributions doctrinales, engagements au sein des organisations judiciaires régionales et internationales. Autant d'initiatives qui traduisent une même exigence : faire de la Cour suprême non seulement un juge du droit, mais aussi un acteur de la pensée juridique et judiciaire contemporaine.

Je forme le vœu que ce **Courrier international** continue d'être un espace de mémoire, de réflexion et de partage, au service du rayonnement de la justice béninoise et du renforcement des liens de coopération entre les juridictions du monde.

Victor Dassi ADOSSOU

Président de la Cour suprême du Bénin

La Cour suprême du Bénin et l'affirmation d'une diplomatie judiciaire active

L'ouverture internationale des juridictions suprêmes n'est plus aujourd'hui une option. Elle constitue une nécessité fonctionnelle, imposée par la globalisation, la mondialisation des normes, la circulation des modèles juridiques et l'exigence croissante de cohérence dans la protection des droits fondamentaux.

Dans ce contexte, la Cour suprême du Bénin assume pleinement une diplomatie judiciaire active et assumée. Cette diplomatie ne se limite pas à une présence symbolique dans les enceintes internationales ; elle s'exprime à travers une participation substantielle aux débats jurisprudentiels et doctrinaux, aux échanges de pratiques et aux processus d'harmonisation juridique, notamment dans l'espace africain et francophone.

Le présent numéro du Courrier international de la Cour suprême du Bénin illustre cette dynamique. Il met en lumière une institution qui dialogue avec ses homologues, s'inspire des expériences comparées et contribue, par sa réflexion propre, à l'évolution du droit et de la justice. Qu'il s'agisse de la modernisation des procédures, de la dématérialisation, de la motivation des décisions, de l'éthique du juge ou de la gouvernance judiciaire, la Cour suprême du Bénin inscrit son action dans une perspective résolument contemporaine.

Cette diplomatie judiciaire repose sur une idée simple : le juge suprême n'est pas isolé. Il appartient à une communauté de juridictions confrontées à des défis communs : surcharge contentieuse, exigences de transparence, pressions sociales et politiques, mutations technologiques. Le dialogue entre juges devient alors un outil de régulation, de légitimation et d'innovation.

Loin d'affaiblir la mission juridictionnelle, cette ouverture internationale la renforce. Elle favorise une meilleure intelligibilité du droit, une plus grande prévisibilité des décisions et une consolidation de la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire. Elle permet également de positionner la Cour suprême du Bénin comme un pôle de référence dans les réseaux judiciaires auxquels elle appartient.

En donnant à voir cette action internationale, Courrier international ne se contente pas d'informer ; il participe à la construction d'une mémoire institutionnelle et à la diffusion d'une culture judiciaire ouverte, exigeante et responsable. Il rappelle que la justice béninoise, tout en demeurant ancrée dans ses valeurs nationales, s'inscrit pleinement dans le concert des juridictions qui œuvrent, au-delà des frontières, pour la promotion de l'État de droit.

François-Richard David KPEYOU
Secrétaire général de la Cour suprême du Bénin

Parution de l'ouvrage « Droit et pratique de la cassation en matière civile »

« Regard international sur l'ouvrage : une méthode attractive ? »

Paris, Cour de cassation, le 20 novembre 2025

La publication par la Cour de cassation de France de l'ouvrage *Droit et pratique de la cassation en matière civile* constitue un événement scientifique majeur pour l'ensemble des juridictions de cassation de l'espace francophone. En accueillant à Paris la contribution du Président de la Cour suprême du Bénin, la Cour de cassation de France a offert un cadre privilégié au dialogue comparé entre hautes Juridictions, autour des mutations contemporaines de la fonction de cassation.

L'intervention ici reproduite propose un regard extérieur, à la fois attentif et critique, sur l'évolution méthodologique de la cassation civile française. Elle met en lumière les enseignements utiles que les juridictions africaines de cassation peuvent tirer de cette expérience, dans un contexte marqué par les exigences accrues de lisibilité, de prévisibilité et de qualité de la justice.

*Le **Courrier international de la Cour suprême du Bénin** vous transcrit ci-dessous, le message du Président de la Cour suprême du Bénin à l'occasion de la parution de l'ouvrage de la Cour de cassation de France.*

Monsieur le Premier président,

Monsieur le Procureur général,

Mesdames et messieurs les présidents de chambre,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Mesdames et messieurs les professeurs,

Chers collègues,

Mesdames, Messieurs,

Introduction

Permettez-moi, avant toute chose, d'exprimer au nom de la Cour suprême du Bénin et à mon nom propre ma profonde gratitude à la Cour de cassation de France, et tout particulièrement à son Premier président, monsieur Christophe SOULARD, pour son aimable invitation et pour l'honneur ainsi fait à la Cour suprême du Bénin comme à moi-même, de prendre la parole dans cette historique et prestigieuse Grand'chambre en une occasion si solennelle. Ce moment revêt pour la Juridiction béninoise de cassation, une importance particulière : il témoigne de la vitalité du dialogue des juges et de la fécondité des coopérations anciennes entre nos institutions.

L'ouvrage ***Droit et pratique de la cassation en matière civile***, dont nous célébrons aujourd'hui la nouvelle édition, s'impose d'emblée comme une contribution fondamentale à la doctrine et à la pratique juridictionnelle. Son intérêt dépasse largement les frontières françaises, car, en vérité, l'évolution de la Cour de cassation, à travers ses méthodes, ses outils, la transformation de sa

motivation, la clarification de son rôle de régulation, résonne profondément dans un espace francophone qui partage un patrimoine juridique et judiciaire commun forgé par une histoire commune.

Le 09 octobre 2017 participant au Colloque de l’AHJUCAF tenu à Bruxelles en Belgique sur le thème : **Indépendance des hautes Juridictions et autonomie Budgétaire**, colloque qu’avait dirigé de mains de maître le Président Bertrand Louvel, alors Président de la Cour de Cassation de France, j’avais indiqué au titre de ma contribution aux travaux, que la Cour de Cassation Française avait une grande et lourde responsabilité dans la construction du droit judiciaire et de l’évolution de la pratique juridictionnelle en Afrique Francophone.

Le magistrat africain regarde en effet avec beaucoup d’intérêt et d’attention tout ce qui se fait en Europe particulièrement ici en France.

Les jurisprudences nationales des hautes Juridictions africaines n’ont pas cessé de faire abondamment allusion à la jurisprudence de la Cour de Cassation ou du Conseil d’Etat de France.

Ceci pour dire, tout l’intérêt que la Cour suprême du Bénin porte à la parution de l’ouvrage qui nous réunit en ces instants.

Pour tenir dans le temps (15 min) me sont accordées, j’articulerai mes propos en cinq (05) petits points.

- 1- **Une méthode lisible, rationalisée et structurante : un modèle d’attractivité**
- 2- **Une méthode attractive par son esprit : rigueur, transparence et prévisibilité**
- 3- **Une méthode attractive pour son ouverture : dialogue des juges et modernisation**
- 4- **Une méthode attractive parce qu’elle invite à réfléchir sur notre propre modèle**
- 5- **Questions persistantes.**

1- UNE MÉTHODE LISIBLE, RATIONALISÉE ET STRUCTURANTE : UN MODÈLE D'ATTRACTIVITÉ

Pour un observateur extérieur, la première qualité de l'ouvrage tient à la lisibilité de la méthode de cassation française.

On y voit se déployer un triptyque parfaitement articulé :

- **Une technique de cassation clarifiée : la distinction rigoureuse entre contrôle normatif, contrôle du raisonnement, contrôle de motivation.**
- **Une présentation codifiée des moyens : articulation plus nette du grief, des règles de droit invoquées et de la critique adressée à la décision.**
- **Une motivation enrichie, répondant aux exigences contemporaines de transparence quant à la justification de la solution adoptée, de pédagogie et de qualité de la justice.**
« Dire le droit et être compris »

Pour des juridictions qui, comme les nôtres, cherchent à renforcer leur accessibilité et à moderniser la formulation de leurs arrêts, ces évolutions constituent un signal fort et utile. Elles manifestent un mouvement profond—presque culturel—vers une justice de cassation compréhensible, sans renier les exigences techniques propres à la fonction de contrôle normatif et disciplinaire.

Dans plusieurs États africains francophones, les Cours suprêmes ou Cours de cassation s'engagent timidement dans une transition comparable : simplification du syllogisme judiciaire, rationalisation de l'exposé des moyens de cassation, clarification des visas, parfois réécriture du style décisionnel à travers l'abandon progressif de la phrase unique.



Le Président Victor D. ADOSSOU

À cet égard, la Cour de cassation de France offre un référentiel structurant, que l'ouvrage met remarquablement en valeur.

Les riches travaux menés au sein de l'AHJUCAF auront également donné un coup d'accélération aux juridictions africaines du Sud du Sahara.

2- UNE MÉTHODE ATTRACTIVE PAR SON ESPRIT : RIGUEUR, TRANSPARENCE ET PRÉVISIBILITÉ

Au-delà de la forme, la méthode exposée traduit un esprit : celui d'une justice qui s'efforce de répondre aux attentes contemporaines sans renoncer à son autorité.

Trois éléments me paraissent particulièrement inspirants pour les juridictions africaines :

a- L'objectif de prévisibilité

L'effort de clarification des moyens, la motivation enrichie et la structuration du raisonnement favorisent la sécurité juridique et judiciaire. Dans nos États où la qualité du droit est un enjeu essentiel de développement, cette prévisibilité est une condition de confiance, notamment pour les investisseurs.

b- La cohérence du contrôle

La Cour de cassation montre comment un contrôle de légalité peut demeurer ferme tout en s'adaptant aux évolutions sociétales. Cette cohérence méthodologique est particulièrement importante dans des contextes où la jurisprudence joue un rôle de régulation démocratique.

c- La pédagogie judiciaire

La volonté d'expliquer davantage, de rendre la justice plus lisible, inspire directement les réformes engagées dans plusieurs Cours suprêmes africaines, dont celle du Bénin. Une justice qui explique est une justice qui apaise.

3- UNE MÉTHODE ATTRACTIVE POUR SON OUVERTURE : DIALOGUE DES JUGES ET MODERNISATION

L'ouvrage reflète également une transformation plus profonde : l'ouverture internationale de la Cour de cassation et sa volonté de partager sa méthodologie.

L'existence même d'un ouvrage collectif, présenté lors d'un colloque où s'entrecroisent regards historiques, sociologiques, comparatistes et internationaux, comme le montre votre programme, est un geste institutionnel fort. Il traduit une conception moderne de la fonction de cassation : un lieu de droit, mais aussi un acteur de la communauté.

La création de nouvelles structures, telles que l'Observatoire des litiges judiciaires ou l'intégration progressive des outils numériques et de l'intelligence artificielle, présentés dans les communications d'il y a quelques instants, confère à la Cour, un rôle de pionnier dans la modernisation des juridictions suprêmes.

Cette démarche trouve un écho certain dans plusieurs de nos institutions qui, confrontées à un accroissement du contentieux et à des exigences d'efficacité, cherchent-elles aussi à repenser leurs méthodes.

4- UNE MÉTHODE ATTRACTIVE PARCE QU'ELLE INVITE À RÉFLÉCHIR SUR NOTRE PROPRE MODÈLE

Pour les Cours suprêmes et les Cours de cassation africaines, l'ouvrage constitue un véritable outil de comparaison, un miroir qui éclaire les défis communs :

- **la maîtrise du flux contentieux ;**
- **la structuration des moyens de cassation ;**
- **la formation des magistrats à la technique du contrôle normatif ;**
 - **la rénovation du style rédactionnel ;**
- **la place de la haute juridiction dans la consolidation de l'État de droit.**

En cela, la méthode que préconise la Cour de Cassation française est attractive parce qu'elle inspire.

Elle est inspirante parce qu'elle invite chaque juridiction à s'interroger : comment, à partir de nos traditions et de nos contraintes propres, nous pouvons tendre vers un idéal de justice lisible, indépendante et intelligible ?

5- QUESTIONS PERSISTANTES

- La résolution des difficultés de résorption des flux et des stocks : la Cour de cassation est confrontée à la problématique de la gestion des flux. Pour, entre autres raisons, lutter contre la lenteur de la justice, elle a opté pour le filtrage, les circuits différenciés et le recours au rejet non spécialement motivé du moyen, qui lui permet de ne consacrer davantage de temps qu'aux affaires qui passent le filtre. La Cour de cassation dans cette perspective n'examine plus systématiquement toutes les affaires qui lui sont soumises alors que le besoin de justice ne cesse de s'accroître dans notre société contemporaine.

Cela soulève la question de la recherche d'un nouvel équilibre qui tout en permettant l'accès au juge à tous, permet de rendre la justice dans un délai raisonnable. La Cour suprême du Bénin est en pleine recherche de ce nouvel équilibre. Le droit à l'accès au juge même à celui de cassation reste un droit fondamental. Y déroger ou le limiter nous semble problématique.

- un autre pan des questions en débat est celui de la transformation de l'office de la Cour de cassation française, à l'occasion des dispositions de la loi 2016-1547 du 18 novembre 2016, dite « loi justice du 21^e siècle ». La haute Juridiction française, en vertu de ce texte, dans le domaine civil, a le pouvoir de juger le fond de l'affaire si la bonne administration de la justice le requiert. La Cour, au regard de cette loi n'est plus seulement juge du droit. Il est important aujourd'hui d'apprécier si cette transformation a eu une valeur ajoutée à la qualité de la justice de cassation au 21^e siècle.

Conclusion

En définitive, l'ouvrage ***Droit et pratique de la cassation en matière civile*** n'est pas seulement une mise à jour technique.

Il est l'expression d'une volonté : rendre la justice de cassation plus claire, plus cohérente, plus ouverte, et par-là même plus proche des citoyens.

C'est cette ambition qui en fait une méthode attractive, non seulement pour la Cour de cassation, mais pour l'ensemble des juridictions de cassation de l'espace francophone.

Les petites interrogations soulevées tantôt ne font que mettre en lumière la richesse pédagogique et la densité de l'ouvrage qui se laisse découvrir avec passion et fierté.

Je voudrais donc saluer l'effort de rénovation entrepris par la Cour de Cassation et remercier chaleureusement son Premier président pour le rôle moteur qu'il joue, comme ses prédécesseurs, dans la modernisation de la justice de son pays et dans l'espace francophone.

Je vous remercie de votre attention.



COOPÉRATION MULTINATIONALE

Journées de réflexion de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) sur l'intégrité de l'information et des processus démocratiques à l'ère du numérique et de l'intelligence artificielle

(Siège de l'OIF, Paris, 16-17 octobre 2025)



À l'ère du numérique et de l'intelligence artificielle, la préservation de l'intégrité de l'information et des processus démocratiques constitue un enjeu central pour l'État de droit. C'est dans cette perspective que l'Organisation internationale de la Francophonie a réuni, à Paris, les réseaux institutionnels francophones autour d'une réflexion transversale sur les menaces informationnelles contemporaines.

La participation de la Cour suprême du Bénin et de l'Association africaine des hautes Juridictions francophones (AA-HJF) à ces travaux illustre l'engagement des hautes juridictions dans la gouvernance démocratique du numérique. Le présent compte rendu restitue les principaux enseignements des débats, en mettant l'accent sur le rôle du juge suprême dans la régulation des libertés à l'ère des technologies émergentes.

I. OBJET ET CONTEXTE GÉNÉRAL

Les 16 et 17 octobre 2025 s'est tenue au siège de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), à Paris, la 2^e réflexion transversale des Réseaux institutionnels de la Francophonie (RIF), sur le thème :

« L'intégrité de l'information et des processus démocratiques à l'ère du numérique et de l'intelligence artificielle. »

Cette rencontre, ouverte par M. Hervé Barraquand, directeur de cabinet de la Secrétaire générale de la Francophonie, Mme Louise Mushikiwabo, a réuni des représentants des institutions membres des RIF.

La Cour suprême du Bénin y a pris part à travers son président, M. Victor Dassi Adossou, président du Bureau du Conseil d'administration de l'Association africaine des hautes Juridictions francophones (AA-HJF).

L'objectif de la rencontre était de renforcer la coopération interinstitutionnelle dans la lutte contre la désinformation, la manipulation de l'opinion et les ingérences numériques, afin de préserver les fondements de l'État de droit et de garantir la sincérité des processus démocratiques.

II. SÉANCE INAUGURALE



Vue partielle des participants aux journées de réflexions de l'OIF

La cérémonie d'ouverture a mis l'accent sur le rôle structurant de l'Appel de Villers-Cotterêts (2024), qui promeut un espace informationnel fiable et libre, la responsabilisation partagée des acteurs publics, privés et médiatiques dans la gouvernance numérique et la vocation des RIF comme leviers de coopération solidaire au service de la Francophonie.

M. Nicolas Guinard, directeur des affaires politiques et de la gouvernance démocratique à l'OIF, a souligné que la Francophonie devait agir de manière concertée pour préserver la confiance démocratique, menacée par la désinformation, la manipulation algorithmique et les discours polarisants.

III. TRAVAUX DE LA PREMIÈRE JOURNÉE

1. Session 1 — Protéger les droits de l'Homme et l'État de droit dans le monde numérique

Cette session, au cours de laquelle est intervenu M. Victor Dassi Adossou, a permis de poser

les fondements d'une réflexion judiciaire sur les nouveaux défis numériques. Le président Adossou a rappelé que le numérique, tout en démultipliant les libertés (accès à l'information, participation citoyenne, transparence), a aussi fragilisé les garanties individuelles : désinformation, exploitation des données, cybercriminalité et atteintes à la vie privée.

Le défi n'est plus de savoir si le numérique doit être encadré, mais comment il peut l'être sans compromettre les libertés fondamentales.

S'inspirant de l'expérience du Bénin, il a mis en avant un cadre juridique robuste :

- Loi n° 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique ;
- Loi n° 2020-07 du 17 février 2020 instituant la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) ;
- Création de l'Autorité de protection des données à caractère personnel

(APDP), de l'Agence de sécurité de l'information numérique (ASIN) et du Centre national d'investigations numériques (CNIN).

Il a cité notamment l'affaire Steve Amoussou, jugée par la CRIET, comme illustration concrète de la lutte contre la désinformation numérique et l'occultation d'identité en ligne — soulignant que la liberté d'expression ne saurait se confondre avec la manipulation de l'information.

La communication a également souligné la nécessité, pour les juges des cours suprêmes, de repenser les équilibres entre liberté et responsabilité, et de s'impliquer dans la régulation des systèmes d'intelligence artificielle (IA).

L'IA doit demeurer un auxiliaire de la vérité judiciaire, sous le contrôle du juge, garant de la proportionnalité, de la fiabilité et du respect des droits fondamentaux.

Les échanges ont abordé la création d'un Observatoire francophone du droit numérique et de la jurisprudence sur les libertés digitales, destiné à centraliser les décisions de référence et à formuler des recommandations communes.

2. Session 2 — Défendre la démocratie et les élections à l'ère de l'intelligence artificielle

Les intervenants, issus notamment de l'Assemblée nationale française, du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF), de l'Union des conseils économiques et sociaux et institutions similaires francophones (UCESIF) et de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), ont souligné les menaces croissantes qui pèsent sur l'intégrité des processus électoraux : désinformation massive, manipulation algorithmique, micro-ciblage des électeurs, et usage abusif de l'IA dans la production de contenus falsifiés.

La session a dégagé plusieurs axes :

- la mise en place de chartes d'usage éthique de l'IA dans les institutions parlementaires ;
- le développement de politiques publiques de cybersécurité électorale ;
- la formation des citoyens à la lecture critique de l'information et à la reconnaissance des manipulations numériques.

3. Session 3 — Renforcer la résilience des citoyens

Les représentants du Réseau français des établissements médico- sociaux et familiaux pour les migrants (REFEMI), de l'Autorité marocaine de la communication audiovisuelle (HACA Maroc), de la Commission nationale des droits humains de Côte d'Ivoire (CNDH) et des Organisations de la société civile, des migrants et de leur famille (AOMF) ont insisté sur la nécessité d'une éducation au numérique et aux médias, garante d'une résilience citoyenne durable.

L'éducation juridique et la promotion des valeurs de tolérance apparaissent comme des remparts essentiels contre la radicalisation des discours et la manipulation de masse.

IV. TRAVAUX DE LA DEUXIÈME JOURNÉE

1. Session 4 — Comprendre, anticiper et se coordonner face aux menaces

Les interventions ont démontré l'importance d'une coordination interinstitutionnelle. Mme Anne-Sophie Dhiver (VIGINUM, France¹) a exposé le dispositif national de détection des manipulations d'origine étrangère. M. Yazid Haffaci (FRANCOPOL²) a plaidé pour l'intégration de l'IA dans la formation policière et la prévention de la désinformation. M. Gilles Charbonnier (Cour de cassation, AIPPF³) a alerté sur la vulnérabilité des institutions judiciaires et la nécessité d'une cellule de crise numérique au sein des parquets.

2. Session 5 — Réflexion autour d'un projet commun inter-réseaux

Les travaux de groupe ont abouti à plusieurs propositions :

- création d'une plateforme numérique francophone de partage d'expériences et d'alertes ;
- élaboration d'un code de bonnes pratiques inter-réseaux ;
- harmonisation des cadres juridiques nationaux et valorisation du label OIF.

3. Session 6 — Renforcer les réponses internationales

Les représentants de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO), du Conseil de l'Europe, de l'Union africaine, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Forum sur l'information et la démocratie ont insisté sur la nécessité d'un dialogue structuré avec les plateformes numériques, d'une coopération normative mondiale et d'un renforcement des capacités locales pour réduire la fracture numérique.

V. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS FINALES

En conclusion, M. Bertrand Levant (OIF) a présenté les recommandations suivantes :

- Approfondir la coopération entre réseaux institutionnels existants ;
- Institutionnaliser une plateforme francophone commune de veille et d'échange ;
- Mettre à jour les cadres juridiques nationaux pour un équilibre entre régulation et libertés ;
- Renforcer la culture numérique par la formation et la sensibilisation des citoyens ;
- Associer les hautes juridictions à la gouvernance de l'information et à la régulation de l'IA.

VI. PERSPECTIVES ET SUIVI

L'OIF a annoncé la publication d'un rapport final de synthèse et la tenue, au premier semestre 2026, de nouvelles journées des Réseaux institutionnels de la Francophonie, autour du thème : « *L'indépendance de la justice pour la consolidation de l'État de droit dans l'espace francophone.* »

1 Service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères

2 Réseau international francophone de formation policière

3 Association internationale des procureurs et poursuivants francophones



Organisation internationale de la
Francophonie (OIF) 



**DES RÉSEAUX INSTITUTIONNELS
DE LA FRANCOPHONIE**

Compte rendu de réunion du Bureau de l'Association des hautes Juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF)

Paris, Cour de cassation, jeudi 27 novembre 2025

La réunion annuelle du Bureau de l'AHJUCAF constitue un temps fort de la vie institutionnelle de la coopération judiciaire francophone. Tenue à Paris, à la Cour de cassation de France, cette session a marqué une étape importante de transition et de consolidation au sein de l'Association.

Le présent compte rendu revient sur les échanges institutionnels, les décisions de gouvernance et les orientations stratégiques arrêtées pour la période à venir. Il met également en lumière la contribution déterminante de la Cour suprême du Bénin à la dynamique et au rayonnement de l'AHJUCAF.

I. OUVERTURE DE LA RÉUNION

La réunion annuelle du Bureau de l'AHJUCAF au titre de 2025 s'est tenue le jeudi 27 novembre 2025 dans la Chambre sociale de la Cour de cassation de France, après un accueil café au Club de la Première présidence.

Ont pris part à cette séance, les délégations des hautes Juridictions membres du bureau de l'AHJUCAF, composées de premiers présidents, magistrats, experts et autres collaborateurs. La liste complète des participants est jointe en annexe.

Les travaux ont été ouverts par M. Christophe SOULARD, premier président de la Cour de cassation de France, vice-président de l'AHJUCAF, qui a souhaité la bienvenue aux membres du Bureau. Dans son mot d'accueil, il a rendu un hommage appuyé à M. Jean-Paul JEAN, président de chambre honoraire à la Cour de cassation de France, secrétaire général par intérim sortant, saluant son engagement constant, son rôle important et l'impulsion déterminante qu'il a donnée à l'Association, notamment dans le renforcement et le rayonnement de la base de jurisprudence JURICAF. Il s'est réjoui de la dynamique de continuité et de renouveau qui caractérise l'AHJUCAF et a souligné l'honneur pour la Cour de cassation de France d'accueillir cette réunion de transition institutionnelle.

La réunion a ensuite été formellement ouverte par M. M'Hammed ABDENABAOUI, premier président de la Cour de cassation du Royaume du Maroc, président de l'AHJUCAF, qui a présenté les nouveaux membres du Bureau et fait adopter l'ordre du jour sans modification.

II. COMMUNICATIONS ET ÉCHANGES INSTITUTIONNELS

1. Intervention du Président de l'AHJUCAF

Le Président M'Hammed ABDENABAOUI a exprimé son émotion et ses remerciements à l'endroit de la Cour de cassation de France pour l'accueil réservé au Bureau dans ce moment important de la vie de l'Association. Il a tenu à rendre hommage à son prédécesseur à la présidence de l'AHJUCAF, M. Victor Dassi ADOSSOU, pour l'action déterminante conduite à la tête de l'Association, ainsi qu'à M. Jean-Paul JEAN, qualifié d'« *infatigable artisan* » du réseau. Il s'est réjoui de la qualité de la coopération judiciaire francophone et de la solidité des liens unissant les Cours membres, avant d'adresser ses félicitations aux membres du nouveau Bureau et d'exprimer sa disponibilité à travailler étroitement avec eux.

2. Rapport d'activités du Secrétaire général par intérim

M. Jean-Paul JEAN, secrétaire général par intérim, a présenté son rapport d'activités, couvrant l'ensemble des manifestations et actions conduites en 2025. Il a notamment évoqué :

- les activités scientifiques et de formation (stages régionaux, ateliers de jurisprudence francophone, actions sur la motivation enrichie, intelligence artificielle, open data et nouvelles technologies) ;
- les partenariats avec l'AA-HJF, la Conférence internationale des barreaux (CIB) et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) ;
- le VIII^e Congrès de l'AHJUCAF, tenu à Rabat les 2 et 3 juillet 2025, consacré à « *La Cour suprême judiciaire idéale* », dont le document final constitue, selon lui, l'une des meilleures expressions de l'identité et de la vision de l'Association ;
- l'hommage rendu à Robert BADINTER à Cotonou, salué comme un moment fort du dialogue entre justice, mémoire et valeurs démocratiques.

Il a également pris l'engagement de finaliser et publier les Actes du Congrès de Rabat, en attirant l'attention sur la nécessité de compléter certains textes encore manquants.

Ces propos ont été largement salués par les membres du Bureau, plusieurs intervenants soulignant que l'AHJUCAF constitue aujourd'hui une véritable famille judiciaire

francophone, capable de maintenir le dialogue entre juridictions malgré les contextes politiques parfois difficiles dans certains États.

III. QUESTIONS INSTITUTIONNELLES MAJEURES EXAMINÉES PAR LE BUREAU

1. Gouvernance – Désignation du Secrétaire général

Sur proposition de M. Christophe SOULARD, le Bureau a examiné la candidature de Mme Élisabeth DE LA LANCE, doyenne de la chambre criminelle de la Cour de cassation de France, pour succéder à M. Jean-Paul JEAN dans les fonctions de secrétaire générale de l’AHJUCAF.

Après présentation de son parcours et de ses qualités professionnelles, la candidature de Mme DE LA LANCE a été approuvée à l’unanimité. Dans son propos d’acceptation, elle a exprimé son honneur et sa fierté, tout en soulignant la responsabilité que représente la succession de M. Jean-Paul JEAN. Elle a réaffirmé sa volonté de poursuivre les orientations issues des recommandations de Rabat et de renforcer les liens avec l’OIF et l’AA-HJF.

2. Conseil scientifique de l’AHJUCAF

Le Bureau a ensuite procédé à la mise en œuvre des dispositions statutaires relatives au Conseil scientifique, organe consultatif créé par l’Assemblée générale de Rabat.

Ont été adoptées à l’unanimité :

- la composition du Conseil scientifique, conçu comme un « Conseil des sages », associant de hautes personnalités judiciaires issues de différentes aires géographiques ;
- la liste des experts agréés, destinés à appuyer le Conseil scientifique et le Secrétariat général, notamment dans les domaines de la jurisprudence comparée, de la dématérialisation, de l’open data, de l’intelligence artificielle et de la protection de JURICAF.

Une attention particulière a été portée à la protection juridique, technique et éthique de JURICAF, présentée comme la plus importante base de jurisprudence francophone au monde, forte de près de deux millions de décisions. Le Bureau a insisté sur la nécessité de préserver la propriété de cette base par l’AHJUCAF, dans le respect des exigences de pseudonymisation et des cadres juridiques européens et internationaux.

3. Priorités d’activités pour 2026

Le Bureau a arrêté plusieurs orientations prioritaires pour l’année 2026, notamment ;

- la relance du Prix de l’AHJUCAF, auquel il a été décidé à l’unanimité d’associer le nom de Jean-Paul JEAN, en hommage à son action ;
- la rédaction de « Mélanges » en l’honneur du Président Jean-Paul JEAN ;
- l’organisation d’ateliers de jurisprudence francophone ciblés sur des thématiques précises (*la protection juridictionnelle des droits fondamentaux en contexte de crises sécuritaires*) ;
- une coopération judiciaire renforcée en matière de lutte contre la corruption, le Sénégal s’étant proposé pour accueillir une manifestation dédiée ;

- la tenue d'un colloque sur les Cours suprêmes et l'intelligence artificielle, assorti de formations adaptées, y compris sous forme hybride (présentiel/distanciel).

IV. PRIX DE L'AHJUCAF 2025

Dans la matinée, le Bureau a assisté à la cérémonie officielle de remise du Prix de l'AHJUCAF 2025.

Le jury, présidé par l'honorable juge Nicholas KASIRER, a présenté ses travaux et désigné comme lauréat M. Ledy Rivas ZANNOU, pour sa thèse consacrée aux «**Enjeux juridiques de la consommation numérique en Afrique de l'Ouest**». Le jury a salué l'originalité du sujet, la rigueur méthodologique et l'intérêt pratique de cette recherche pour la protection du consommateur dans le contexte africain.



Vue partielle des participants à la réunion du Bureau de l'AHJUCAF

V. SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSOCIATION

Le Trésorier, l'honorable juge Nicholas KASIRER, a présenté le rapport financier de l'Association. Il a relevé la persistance d'arriérés de cotisations de la part de certaines juridictions membres, tout en soulignant que la situation financière globale de l'AHJUCAF demeure saine.

Le Bureau a convenu de relancer les appels à cotisations, dans un esprit d'accompagnement et de responsabilité collective, sans stigmatisation, en invitant les juridictions en difficulté à en expliquer les raisons.

VI. ACTIVITÉS PROTOCOLAIRES ET CULTURELLES

En marge des travaux, les membres du Bureau ont pris part à :

- une visite guidée de l'Institut de France, incluant la bibliothèque Mazarine et une réception sous la Coupole de l'Académie des sciences morales et politiques ;
- un dîner-croisière sur la Seine, organisé dans un cadre convivial favorisant les échanges informels entre les membres du Bureau.

VII. CLÔTURE DE LA RÉUNION

Les travaux du Bureau ont pris fin dans l'après-midi. Le Président de l'AHJUCAF a remercié l'ensemble des participants pour la qualité des échanges et a souligné que cette réunion marque une étape importante pour l'Association, tant sur le plan de la gouvernance que sur celui des orientations stratégiques à venir.

Rapport du voyage d'étude du président de la chambre administrative au Conseil d'Etat d'Italie

du 1er au 5 décembre 2025

Le programme d'échanges de magistrats de l'Association internationale des hautes juridictions administratives (AA-HJF) constitue un levier privilégié de coopération juridictionnelle et de droit comparé. Le voyage d'étude effectué au Conseil d'Etat italien s'inscrit dans cette dynamique d'ouverture et de partage d'expériences.

Le présent rapport offre une analyse approfondie du fonctionnement de la justice administrative italienne, à travers une immersion institutionnelle, juridictionnelle et culturelle. Il met en évidence les enseignements susceptibles d'enrichir la réflexion et la pratique de la justice administrative béninoise.

Du 1^{er} au 5 décembre 2025, j'ai effectué un voyage d'étude d'une semaine au Conseil d'Etat d'Italie. Ce stage d'immersion s'est révélé d'une richesse exceptionnelle, tant par la qualité des enseignements reçus que par la profondeur des expériences humaines, institutionnelles, scientifiques, culturelles et spirituelles qu'il a permis de vivre. Cette mission, menée dans le cadre du programme d'échanges de l'Association des hautes juridictions administratives francophones (AIHJA) pour l'année 2025, s'inscrit dans une dynamique de coopération juridictionnelle renforcée et témoigne de l'ouverture croissante des institutions partenaires à un dialogue comparé sur le droit, la justice et la gouvernance. Elle a constitué, à plusieurs égards, un moment privilégié d'observation, d'apprentissage et de rayonnement institutionnel, dont les retombées sont appelées à nourrir durablement la réflexion juridictionnelle nationale. Le présent rapport expose successivement les conditions de déroulement du voyage (1), les principales étapes du séjour

d'immersion (2) ainsi que les enseignements majeurs qui en ont été tirés (3).

1- Conditions de déroulement du voyage

Le voyage s'est déroulé dans des conditions globalement satisfaisantes. Le départ de Cotonou est intervenu le vendredi 28 novembre 2025 en soirée, sans difficulté

particulière. Une escale a eu lieu à Paris le samedi 29 novembre à 8 heures, suivie d'un embarquement pour Rome le même jour à 13 heures. À l'arrivée à l'aéroport de Fiumicino, le transfert vers l'hôtel a été effectué par taxi. La journée du dimanche 30 novembre 2025 a été consacrée à une brève immersion culturelle permettant de découvrir le centre historique de Rome. Cette visite a offert un aperçu de la profondeur civilisationnelle qui fonde le droit, l'Etat et l'Administration en Italie. Le retour, initialement prévu pour le dimanche 7 décembre 2025, a été retardé en raison du contexte sécuritaire prévalant au Bénin ce jour-là. Cette situation a entraîné une escale prolongée à Paris. Le retour à Cotonou n'a finalement été possible que le lundi 8 décembre 2025.

2- Principales étapes du séjour d'immersion

Le stage d'immersion s'est déroulé conformément au programme officiel de la visite, dont une copie est annexée au présent rapport. Ses principales articulations sont présentées ci-après.

➤ JOURNÉE DU LUNDI 1^{ER} DÉCEMBRE 2025

À mon arrivée au siège du Conseil d'État d'Italie (Palais Spada), j'ai été officiellement accueilli par le Bureau des relations européennes et internationales de l'Institution. La première séance de travail s'est tenue avec M. Claudio Contessa, Président de chambre à la VII^e section. Cet entretien a permis d'engager un échange approfondi consacré à la présentation générale du système de justice administrative italien, que j'ai confronté au fonctionnement du système administratif béninois. M. Contessa a rappelé le modèle de dualité juridictionnelle structurant l'ordre juridique italien, fondé sur le *dualismo giurisdizionale*. Ce principe consacre la séparation entre :

- les juridictions civiles et pénales, compétentes pour les litiges de droit privé et au sommet desquelles se trouve la Cour de cassation ;
- les juridictions administratives, compétentes pour connaître des actes émanant de la puissance publique, le Conseil d'État constituant l'instance suprême.

Contrairement au modèle français, l'Italie ne dispose pas de Tribunal des conflits pour trancher les divergences de compétence entre les deux ordres de juridictions. Il a ensuite présenté l'organisation de la justice administrative italienne, structurée autour de deux niveaux :

- les Tribunaux administratifs régionaux (TAR), première instance chargée du traitement territorial des litiges ;
- le Conseil d'État, juridiction suprême statuant en cassation des décisions des TAR et, dans certaines matières prévues par la loi, en premier et dernier ressort.

Ce schéma garantit un double degré de juridiction et permet au Conseil d'État d'exercer une fonction de juge de cassation visant à assurer l'unification de la jurisprudence administrative. Le Président CONTESSA a également insisté sur la double fonction du Conseil d'État : consultative et juridictionnelle. Sa mission consultative ne se limite pas à l'examen des projets de textes normatifs, mais peut inclure l'élaboration d'avant-projets de lois et de décrets, comme ce fut le cas pour le Code de justice administrative actuellement en vigueur. Cette mise en perspective comparative a permis de dégager les convergences et divergences entre les modèles italien et béninois, ainsi que les avantages et contraintes du système de dualité juridictionnelle italien. Par la suite, j'ai été reçu à déjeuner par Mme Marina Perrelli, Conseillère d'État à la V^e section, en présence du Président de la IV^e section du Conseil d'État. Après le déjeuner, Mme Perrelli m'a présenté les dossiers inscrits au rôle de l'audience du 2 décembre, à laquelle j'ai été invité à assister. Ces échanges ont fourni une vision concrète du fonctionnement du juge administratif italien et ont clôturé de manière enrichissante la première journée de la mission.

➤ JOURNÉE DU MARDI 2 DÉCEMBRE 2025

La deuxième journée a été marquée par la tenue de deux audiences au Conseil d'État.

La première audience, relative aux marchés publics et statuant en référé, s'est tenue en chambre de conseil. J'ai eu l'honneur de siéger au sein de la formation de jugement et de participer aux délibérations. Il convient de noter qu'aucun juge ni avocat ne portait la toge lors de cette audience, qui a duré deux heures. La seconde audience, audience

de plaidoiries au fond et également relative aux marchés publics, a duré trois heures. Les juges et les avocats des parties, ainsi que les avocats de l'État, portaient la toge. J'étais placé au centre de la composition, sans toge. Les affaires ont été appelées successivement, permettant d'observer l'interaction entre les magistrats et les rapporteurs. Il convient de préciser qu'en Italie, il n'existe ni commissaires du gouvernement ni parquet général. À l'issue de l'audience, j'ai été reçu par M. Luigi Maruotti, Président du Conseil d'État et doyen des magistrats, appelé à faire valoir ses droits à la retraite au cours de l'année à venir. Les échanges ont porté sur les systèmes judiciaires béninois, communautaires, africain et italien, mettant en évidence un intérêt marqué pour l'organisation et les pratiques juridictionnelles du Bénin. Les discussions se sont poursuivies après la pause déjeuner, notamment avec M. Luigi Carbone, Président de la IV^e section, sur le pouvoir de rédaction des actes réglementaires et législatifs reconnu au Conseil d'État italien. Nos échanges ont également porté sur le droit des marchés publics en Italie et sur ses spécificités.

Un exemplaire de mon manuel de droit administratif a été dédié et offert à chacun des magistrats rencontrés. En retour, M. Luigi Carbone m'a offert un exemplaire de son ouvrage portant sur le droit administratif italien. La journée s'est ainsi achevée sur des échanges particulièrement instructifs et fructueux.

➤ JOURNÉE DU MERCREDI 3 DÉCEMBRE 2025

La troisième journée s'est déroulée entre la Cour suprême de cassation (Palais de Giustizia) et la Chambre des députés (Palais Montecitorio). À la Cour suprême de cassation, j'ai été reçu par Madame le Procureur général, qui m'a exposé la procédure de résolution des conflits de compétence entre le juge judiciaire et le juge administratif dans l'ordre juridique italien. Cet entretien a permis de mieux comprendre le rôle et le fonctionnement de la Cour de cassation, ainsi que ses interactions avec le Conseil d'État, la Cour des comptes et la Cour constitutionnelle. Il a été particulièrement instructif de constater que la Cour de cassation peut remettre en cause certaines décisions rendues par la Cour des comptes ou par le Conseil d'État au moyen d'une procédure dénommée « excès de pouvoir juridictionnel », applicable dans les hypothèses suivantes :

- méconnaissance de la compétence législative ;
- méconnaissance de la compétence de l'administration ;
- méconnaissance de la compétence du juge.

Dans chacune de ces hypothèses, un recours en cassation est possible. La Cour suprême de cassation rend environ douze mille (12.000) arrêts par an, grâce à l'action combinée d'environ 400 juges du siège et 90 magistrats du parquet général.

Il a également été précisé au cours de cet entretien que le Conseil d'État est juge de la carrière de tous les magistrats italiens, tandis que la Cour de cassation est compétente pour connaître de la responsabilité civile de l'ensemble des juges, y compris ceux relevant de l'ordre administratif. S'agissant des délais de traitement, ils varient selon les formations juridictionnelles : de 1 à 8 ans pour les formations civiles, tandis qu'en matière pénale, des efforts continus sont déployés chaque année pour résorber le stock de dossiers. Après la pause déjeuner, prise au restaurant de la Chambre des députés en

compagnie de la Vice-secrétaire générale, Mme Paola Perrelli, et de la Conseillère cheffe du Bureau des relations internationales, Mme Maria Teresa Calabró, j'ai été reçu par la Secrétaire générale de la Chambre des députés. Celle-ci m'a présenté de manière détaillée la procédure législative italienne. Il ressort de cet entretien que le Parlement italien est bicaméral, composé de la Chambre des députés et du Sénat, deux institutions dotées de pouvoirs identiques. Une réforme récente a réduit le nombre de parlementaires, passant de 600 à 400 députés et de 245 à 200 sénateurs. Les deux chambres détiennent l'initiative législative concurremment avec le chef de l'État. Le peuple peut également proposer des projets de loi par voie de pétition.

La visite guidée des services du Parlement a permis de découvrir le Service des études, principal organe d'appui intellectuel des parlementaires, ainsi que l'Observatoire de la législation, équivalent de la Direction des services législatifs au Bénin, qui exerce également une fonction de centre de recherche. Cette visite a offert l'occasion d'apprécier l'architecture originale et historique du bâtiment abritant la Chambre des députés, remarquable par sa taille et la richesse de son décor architectural.

➤ JOURNÉE DU JEUDI 4 DÉCEMBRE 2025

La quatrième journée de la mission a été consacrée à deux principales activités : une visite du Tribunal administratif régional (TAR) de Rome et un entretien de travail avec le Président de la VII^e section du Conseil d'État italien. Au TAR de Rome, j'ai été reçu par le Président du tribunal, ancien Conseiller d'État, ainsi que par la Secrétaire générale et le Greffier en chef. Cette juridiction administrative présente une particularité notable, en ce qu'elle exerce une triple compétence :

- une compétence locale (niveau communal) ;
- une compétence régionale (Région de Rome) ;
- des compétences nationales spécifiques, en raison de la présence à Rome du siège de plusieurs ministères.

Le tribunal, composé de 90 juges, est installé dans un bâtiment de neuf étages. La visite guidée a permis de découvrir les salles d'audience et de délibération, le bureau du Président ainsi que ceux de plusieurs magistrats, clôturant ainsi la première activité de la journée.

La seconde activité s'est déroulée au Conseil d'État, où j'ai été reçu par le Président de la VII^e section. Les échanges ont porté sur le mécanisme du renvoi préjudiciel devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Ils ont permis de distinguer ce mécanisme de la question constitutionnelle et d'examiner les éventuels conflits susceptibles de survenir entre l'interprétation du juge européen et celle du juge italien. Une particularité importante du droit italien a été mise en évidence : le Conseil d'État, ainsi que les juridictions du fond, peuvent saisir le juge européen par renvoi préjudiciel. Si ce mécanisme peut susciter certaines incertitudes en matière de sécurité juridique, il demeure néanmoins une caractéristique substantielle de l'architecture juridictionnelle italienne dans ses interactions avec le droit de l'Union européenne.

➤ JOURNÉE DU VENDREDI 5 DÉCEMBRE 2025

La dernière journée du stage a été marquée par deux temps forts : une visite de travail à la Cour constitutionnelle italienne (Palais de la Consulta), suivie d'une immersion au sein du Conseil d'État. À la Cour constitutionnelle, j'ai été reçu par M. Giovanni Armone, Conseiller à la Cour de cassation détaché auprès de la Cour constitutionnelle en qualité d'assistant de la juge Navarretta. Installée dans un ancien palais royal situé à proximité immédiate de la Présidence de la République, cette institution est composée de quinze membres nommés pour neuf ans, parmi lesquels figurent des universitaires, des magistrats et des personnalités politiques. L'entretien a porté sur le contentieux constitutionnel et conventionnel, ainsi que sur le fonctionnement et l'évolution de la justice constitutionnelle italienne.

La seconde activité s'est déroulée au Conseil d'État, où une visite guidée a permis de découvrir les locaux. Également installé dans un ancien palais royal, le siège du Conseil d'État constitue un espace d'une grande valeur historique et architecturale, conférant à la visite un caractère particulièrement instructif. Une séance d'évaluation du voyage d'étude avec Mme Marina Perrelli, Conseillère d'État, est venue clore la journée. Cette rencontre a permis de souligner le caractère agréable, fructueux et studieux du stage, ainsi que la richesse des échanges culturels et professionnels, permettant de mettre en lumière les principaux enseignements de la mission.



Le président de la chambre administrative en compagnie des juges du Conseil d'Etat italien

3- Les grands enseignements

Le stage d'immersion au Conseil d'État italien s'est révélé particulièrement riche, tant sur les plans institutionnel, scientifique, touristique, culturel que spirituel.

Sur le plan institutionnel, il convient de relever que je suis le premier président d'une juridiction administrative, membre de l'Association des hautes juridictions administratives francophones, à effectuer un voyage d'étude au Conseil d'État italien dans le cadre du programme d'échanges de magistrats de l'Association. Cette reconnaissance, au-delà de l'honneur qu'elle représente, illustre l'ouverture croissante de la coopération juridictionnelle et confère à la mission une portée institutionnelle notable. Elle constitue également un jalon important dans le renforcement des relations entre les hautes juridictions administratives francophones. Il importe également de souligner que le haut degré de professionnalisme des magistrats et du personnel judiciaire italiens a largement contribué au bon déroulement du stage. À titre illustratif, lors de la journée du mercredi, neuf personnes se sont relayées à mon service, afin de permettre une immersion complète dans le fonctionnement de la Cour suprême de cassation et de la Chambre des députés italienne, offrant ainsi une expérience à la fois agréable et mémorable, marquée par un accueil empreint de considération et de courtoisie.

Sur le plan scientifique, la visite de travail au Conseil d'État italien a permis d'engager des échanges riches et fructueux avec les plus hautes autorités de la justice administrative, constitutionnelle et judiciaire italienne, d'observer in situ le fonctionnement des principales hautes juridictions et de confronter les expériences respectives des systèmes béninois et italien. Les thématiques abordées, notamment la cassation administrative et le contentieux des marchés publics, tant lors des séances de travail que durant les audiences, ont offert l'occasion d'analyser en détail les pratiques et procédures du système italien, tout en identi-

fiant les convergences et divergences avec le cadre béninois.

Sur le plan touristique, la visite guidée du Palais du Conseil d'État italien a été particulièrement remarquable. Ancien palais royal, ce bâtiment historique, qui abrite le Conseil d'État depuis 1800, constitue un témoignage vivant du passé institutionnel et artistique italien. La galerie des portraits des présidents de l'Institution révèle que les trois premiers étaient des princes, soulignant ainsi l'ancrage historique et symbolique de la Haute Juridiction. L'architecture et la décoration des salles d'audience, des couloirs et des bureaux, notamment celui du Président du Conseil, témoignent par leur magnificence et leur prestige de la puissance et du faste institutionnels. Par ailleurs, la visite des bâtiments abritant la Cour suprême de cassation, la Chambre des députés, le Tribunal administratif de Rome, ainsi que du Gouvernorat du Vatican, d'une église du IV^e siècle en rénovation, du Panthéon, des ruines romaines et de la basilique Saint-Pierre, a mis en évidence que chaque espace à Rome est porteur d'histoire et d'art.

Sur le plan culturel et spirituel, Rome, par son histoire et son évolution, apparaît comme un véritable omphalos, un point de convergence entre plusieurs dimensions du temps et de l'espace. Dans la tradition antique, certaines cultures désignaient des lieux comme points de contact entre le monde humain, le monde divin et le monde invisible. La capitale italienne incarne cette conception : elle relie le monde humain, structuré par le droit et la politique, au monde divin, exprimé à travers les rites et la transcendance sacrée, ainsi qu'au monde invisible, constitué par la mémoire, les ancêtres et les mythes. Rome se présente ainsi comme un carrefour de temporalités, où dialoguent en permanence le passé, le présent et l'éternel. Elle apparaît comme une synthèse, un véritable pont entre le visible et l'invisible, offrant au visiteur une expérience à la fois culturelle, historique et spirituelle, propice à la réflexion sur la continuité et la permanence des valeurs humaines et institutionnelles.



Façade du siège de la Cour de cassation (Rome, Italie)

Conclusion

Au terme de cette mission d'immersion au sein du Conseil d'État italien, il apparaît clairement que l'expérience a été d'une portée institutionnelle, scientifique et humaine remarquable. Elle a permis, non seulement d'observer de près le fonctionnement de l'une des plus prestigieuses juridictions administratives d'Europe, mais également de confronter les pratiques, d'enrichir les perspectives comparées et de renforcer les liens entre les hautes juridictions administratives francophones. Les échanges fructueux, la qualité des rencontres, la richesse du patrimoine découvert et la profondeur de l'atmosphère culturelle et spirituelle de Rome ont conféré à ce séjour une valeur inestimable.

Je tiens, en conséquence, à exprimer ma profonde gratitude pour l'accueil exceptionnel, la disponibilité constante et l'attention délicate qui m'ont été témoins. Je sollicite, à cet égard, de vouloir bien assurer le relais auprès de la Secrétaire générale de l'Association internationale des hautes juridictions administratives ainsi qu'auprès du Président du Conseil d'État italien, afin de leur transmettre mes remerciements les plus chaleureux pour la qualité remarquable des dispositions prises à mon égard. Le cas échéant, des projets de lettres de remerciements pourront vous être soumis pour formalisation.

Ainsi, cette mission, au-delà de son intérêt immédiat, ouvre des perspectives prometteuses pour la consolidation des relations institutionnelles et le renforcement de la coopération entre nos juridictions.

Je tiens particulièrement à remercier le Président de la Cour suprême du Bénin qui n'a ménagé aucun effort pour m'offrir les conditions les plus agréables de voyage et de séjour dans le cadre de mon premier voyage d'étude.

J'adresse également mes sincères remerciements à l'Association des hautes juridictions administratives francophones pour l'opportunité exceptionnelle qui m'a été offerte, à travers ma sélection pour le voyage d'étude et l'accompagnement financier.

DOCTRINE

L'accès à la profession d'avocat soulève, dans l'espace UEMOA, des interrogations fondamentales touchant aux libertés professionnelles et à l'égalité des chances. Ces questions prennent une acuité particulière dans un contexte d'harmonisation communautaire et de tensions autour des mécanismes de sélection.

La contribution doctrinale présentée dans ce numéro propose une analyse critique et argumentée des règles d'accès au barreau et de leurs incidences sur les droits fondamentaux. Elle invite à une réflexion approfondie sur l'équilibre entre régulation professionnelle, exigences d'indépendance et respect des libertés économiques.



La liberté d'entreprendre et l'accès au barreau dans l'espace UEMOA

Par Komi Wolou

Professeur titulaire de droit privé et Doyen honoraire de la Faculté de droit, Université de Lomé (Togo)

L'accès à la profession d'avocat est une question d'importance majeure au carrefour de plusieurs droits fondamentaux en relation avec les besoins vitaux de l'homme. La liberté de travail et la liberté d'entreprendre sont deux facettes d'une même exigence : la liberté professionnelle, un principe de valeur constitutionnelle duquel dépendent d'autres prérogatives de même valeur. La doctrine souligne que la liberté professionnelle se révèle sous la forme de la liberté d'entreprendre lorsqu'elle est « exercée en recourant au travail d'autrui, ou en travaillant soi-même à son propre compte », alors qu'elle prend la forme de la liberté du travail lorsqu'elle est « exercée en travaillant pour autrui »¹. Sous ces deux aspects, cette liberté est indispensable à la réalisation de la dignité humaine, en ce qu'elle concourt à assurer les besoins vitaux de l'homme, le droit à la nourriture et le droit au logement notamment. L'accès à la profession d'avocat s'inscrit sous l'angle de la liberté d'entreprendre, un droit fondamental qui commande son régime.

La liberté d'entreprendre trouve son fondement, dans les États de l'UEMOA, dans les dispositions constitutionnelles, soit directement, soit par renvoi aux textes

internationaux auxquels sont parties ces États². L'article 3 du Traité de l'UEMOA dispose que « L'Union respecte dans son action les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ». Elle est consacrée en France par le Conseil constitutionnel³ et comprend « non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique, mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité »⁴. Elle s'entend de la possibilité d'accéder à l'activité indépendante souhaitée. Historiquement, en France, elle prend sa source dans le décret d'Allarde qui consacre la liberté de faire « tel négoce ou d'exercer telle [sic] profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ».

Le libre accès à une profession implique l'interdiction des discriminations de toute nature contraires aux droits fondamentaux, notamment en raison de son origine, y compris sociale, de son sexe, de sa couleur, de son âge, de ses mœurs, de sa situation de famille, de son appartenance à une ethnie, une race, de ses opinions politiques ou philosophiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de son statut juridique, de son ascendance nationale. La discrimination s'entend non seulement dans l'érection des entraves en considération des critères susmentionnés que de la faveur

¹ G. Auzero, D. Bougard et E. Dockès, *Droit du travail*, Dalloz, 2023, p. 969.

² Le préambule de la Constitution togolaise renvoie à la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, les Pactes internationaux du 16 décembre 1966, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 18 juin 1981 et l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000.

³ Cons. const., n° 81-132 DC, 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation*.

⁴ Cons. const., n° 2012-285 QPC, 30 novembre 2012, *M. Christian S.*

accordée du fait des mêmes critères. C'est à la lumière de ces considérations qu'il importe de se demander si les règles d'accès à la profession d'avocat dans les États de l'UEMOA, dans leurs énoncés, leur mise en œuvre par les acteurs et leurs interprétations par les juges, répondent aux exigences de la liberté professionnelle. Le choix de ces États s'explique par l'existence d'un régime commun d'accès à la profession résultant des règlements n° 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'avocat dans l'espace UEMOA et n° 001/ 2019/ COM/ UEMOA relatif au Certificat d'aptitude à la profession d'avocat dans l'espace UEMOA.

Cette préoccupation est d'un intérêt majeur dans l'espace indiqué pour plusieurs raisons. Antérieurement à l'harmonisation, il y avait des suspicions à l'endroit de certains barreaux auxquels était reproché, à tort ou à raison, un élan de protectionnisme. Ces allégations justifiaient des migrations, de certains États vers d'autres dans ledit espace, des candidats au concours. L'organisation de la formation était, dans d'autres États, confiée à l'université, parfois accusée par le barreau de fraude⁴. L'harmonisation des règles et leur mise en œuvre n'ont pas suffi à tarir ces controverses. Ainsi, à la suite de la délibération dans l'un des États, on pouvait relever dans la presse ce qui suit : « Les résultats de CAPA (Certificat d'aptitude à la profession d'avocat) sont disponibles. Cet examen est désormais organisé par le barreau et comme par hasard presque tous les enfants des avocats ont réussi. C'est aussi contre ce système qu'il faudra se battre pour permettre au brillant fils du pays de Cinkasse ou Djankasse de devenir demain avocat. Il faut mettre fin à ce système de favoritisme dans tous les secteurs de notre pays »⁵.

Le seul fait que de telles déclarations soient possibles est source d'inquiétude, peu importe

qu'elles soient fondées ou non. Même à supposer qu'elles soient mal fondées, elles sont source de discrédit sur les lauréats suspectés tous, les bons et les moins bons, d'occuper des positions imméritées et donc usurpées. L'institution elle-même se trouve atteinte dans son image, situation contraire à sa vocation. À supposer cette allégation fondée, la crise serait plus profonde, car le barreau serait en infraction avec la législation, un instrument de discrimination incompatible avec les droits fondamentaux qu'il a pour mission, par ailleurs, de protéger. L'exercice de la profession d'avocat, en effet, repose notamment « sur le respect de la personne et la protection de ses droits fondamentaux, dont celui de ne pas subir de discrimination ou de harcèlement »⁶. À terme, si on n'y prend pas garde, la qualité des avocats pourrait être affectée, car le recrutement se ferait moins sur les mérites que sur les liens des dirigeants de l'institution avec les candidats à la profession. Ce sont les intérêts vitaux des justiciables, les clients, qui légitimement font confiance aux avocats qui seraient compromis.

La tentation des membres du barreau à promouvoir leurs proches peut paraître légitime au regard du besoin de transmission des cabinets, éléments du patrimoine, fruits de nombreuses décennies d'efforts. Il ne fait aucun doute, aux termes de la jurisprudence, que le cabinet et la clientèle d'un avocat représentent des éléments patrimoniaux et relèvent du droit de propriété⁷. Cependant, l'accès à la profession ne peut se réduire à une simple question patrimoniale. Elle met aux prises les droits fondamentaux des citoyens dans leur ensemble et plus particulièrement les candidats à la profession, indépendamment de leur origine sociale, leur ethnie et leurs opinions philosophiques notamment. Au droit de propriété, qui pourrait suggérer le droit de transmettre le cabinet, on peut légitimement opposer la liberté d'entreprendre et l'égalité de chance d'accéder à un emploi. La portée

4 C'est le cas du Togo, où une délibération ayant octroyé des points de jury a été considérée comme une fraude et a donné lieu à un procès devant la chambre administrative de la Cour suprême.

5 https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=416145347812703&id=100082517241993.

6 Préambule du Code de déontologie des avocats au Québec.

7 CEDH, 26 juin 1986, *Van Marle et a. c. Pays-Bas*, § 41.

théorique et pratique de cette réflexion est indéniable. Elle s'inscrit dans la recherche des solutions pour garantir la liberté professionnelle dans l'accès à la profession à travers une évaluation de l'existant, appréhendé dans l'affirmation des principes et les conditions de leur mise en œuvre afin de vérifier s'il ne recèle pas des risques d'atteintes aux droits fondamentaux. Il s'agira d'offrir aux candidats des garanties qui mettent aussi les barreaux à l'abri des soupçons de favoritisme ou d'entraves indues.

Les dispositions se rapportant à l'accès à la profession d'avocat peuvent être évaluées dans leurs rapports aux droits fondamentaux à la fois à la lumière des conditions d'organisation, des organes impliqués, des mesures de transparence ou d'atténuation des risques de partialité, tout autant que des incompatibilités d'exercice. S'il est possible de relever, au stade de l'organisation, des risques d'atteinte aux droits de l'homme (I), il est aussi certain que ces atteintes sont déjà avérées s'agissant des incompatibilités d'exercice (II).

I. DES RISQUES D'ATTEINTES AUX DROITS FONDAMENTAUX DANS L'ORGANISATION DU CAPA

Ces risques sont évalués sous deux angles. Ils se rapportent à la fois à l'accès à la formation du CAPA (A) et aux structures de formation et d'évaluation (B).

A. Un accès à la formation potentiellement discriminatoire

Deux aspects, essentiellement, méritent une analyse. Il s'agit des conditions financières et de la qualité des dossiers d'admission.

Aux termes de l'article 3 du règlement n° 001/2019/COM/UEMOA relatif au Certificat d'aptitude à la profession d'avocat dans l'espace UEMOA, « les barreaux, en relation avec les ministères chargés de la Justice, sont responsables de l'organisation du Certificat d'aptitude à la profession d'avocat ». De ce texte, il résulte un monopole des barreaux dans l'organisation du

CAPA, moyen exclusif d'accès à la profession d'avocat. Corrélativement, les barreaux sont investis d'une mission de service public en relation avec la formation et l'accès à une profession, deux droits fondamentaux. Il s'en infère plusieurs conséquences. La première est celle de rendre accessible cette formation à un coût raisonnable. En effet, même si la gratuité ne peut être considérée comme un principe général des services publics, on admet que les services publics essentiels puissent fournir gratuitement les prestations⁸. Tel est le cas de l'enseignement public. En France, ce principe a été consacré par le Conseil constitutionnel⁹. Aux termes de l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé ; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite [...] ». L'accès en pleine égalité proscrit que la situation économique soit un critère prépondérant de sélection. Il en résulte non seulement l'exigence du caractère raisonnable des frais d'inscription dans l'enseignement supérieur public, mais aussi la nécessaire adaptation de ces frais aux capacités financières des candidats, s'agissant surtout d'une institution de formation en situation de monopole.

Outre la Déclaration universelle des droits de l'homme, reconnue par l'ensemble des États concernés, des dispositions internes pertinentes militent en faveur de cette égalité dans l'accès à la formation. Il en est ainsi au Sénégal de l'article 5 de la loi n° 91-22 du 30 janvier 1991 d'orientation de l'Éducation nationale. Ce texte dispose que « l'Éducation nationale est démocratique : elle s'inspire du droit reconnu à tout être humain de recevoir l'instruction et la formation correspondant à ses aptitudes, sans discrimination de sexe, d'origine sociale, de race, d'ethnie, de religion ou de nationalité ». L'article 16, ali-

8 Ch. Debbasch et F. Colin, *Droit administratif*, Economica, 10^e éd, p. 308.

9 *Ibid.*

née 2, de l'annexe de la Constitution togolaise du 6 mai 2024, consacré aux droits fondamentaux, dispose explicitement que « l'État assure progressivement la gratuité de l'enseignement public ». À défaut d'une gratuité immédiate, les frais ne peuvent, sans porter atteinte aux droits fondamentaux, être excessifs. Il est possible de relever déjà cet excès dans le cas du Togo. En effet, les frais d'inscription et de formation cumulés s'élèvent à un million¹⁰ (1 000 000 FCFA), soit plus de dix-neuf fois le SMIG. Les coûts de formation dans ce contexte deviennent prohibitifs pour une partie des citoyens, d'autant plus que ni les subventions ni les exonérations en considération des situations individuelles ne sont prévues. En cas d'échec, la réinscription devient pour une grande partie un obstacle majeur. L'exercice d'un droit étant soumis à l'acquittement des frais hors de portée d'une partie des candidats, dans une situation de monopole, il y a certainement atteinte au libre accès à la profession, et rupture d'égalité des chances dans l'accès à la formation et à la profession.

Une autre préoccupation est celle des critères de sélection des dossiers. Aux termes de l'article 8, alinéa 3, du règlement précité, « les conditions d'accès aux structures de préparation à l'examen du Certificat d'aptitude à la profession d'avocat sont déterminées par le barreau national ». S'agissant d'une formation en situation de monopole, il est indispensable que soient précisés les critères de sélection des dossiers à l'entrée. Certes, il faut relever l'exigence de la titularité d'un Master II en droit reconnu par le Conseil africain et malgache de l'enseignement supérieur (CAMES) ou d'une Maîtrise en droit ou tout diplôme équivalent. Ce diplôme suffit-il à la sélection du candidat ou au contraire d'autres exigences, relatives notamment à la mention, sont-elles prises en considération ? Le cas échéant, ces critères doivent être connus et la sélection susceptible de recours. Alors que certains barreaux de l'espace se sont contentés des exigences des règlements, d'autres ont procédé à des sélections sur la base de critères encore ignorés. Ainsi, des candidats dont les dos-

siers ont été rejetés au Togo, sans qu'ils sachent ce qui leur est reproché, ont pu passer l'examen dans d'autres barreaux de l'espace UEMOA.

Il n'est même pas certain que la notion de diplôme reconnu par le CAMES soit comprise de la même manière d'un barreau à un autre. Les diplômes délivrés par les universités publiques affiliées au CAMES sont automatiquement pris en compte par certains barreaux alors que d'autres les rejettent. Il serait attentatoire aux droits fondamentaux qu'une telle sélection relève d'un pouvoir discrétionnaire du barreau dans un contexte de monopole et de probables conflits d'intérêts résultant des besoins de transmission de la clientèle aux proches. Le malaise est loin de se dissiper s'agissant des structures d'organisation du CAPA.

B. Des structures d'organisation potentiellement hors de contrôle

Aux termes de l'article 3 du règlement n° 001/2019/COM/UEMOA relatif au Certificat d'aptitude à la profession d'avocat dans l'espace UEMOA, « les barreaux, en relation avec les ministères chargés de la Justice, sont responsables de l'organisation du Certificat d'aptitude à la profession d'avocat ». Ce texte rend responsable de l'organisation les barreaux, seulement « en relation avec les ministères chargés de la Justice ». Il n'est pas aisé d'appréhender cette relation dans sa substance. Il s'agit, pourrait-on dire, d'une « notion à contenu variable »¹¹ qui a pour caractéristique de ne pas se laisser enfermer dans des définitions permettant d'en déterminer avec certitude le contenu. La relation est-elle celle d'un contrôle, d'une participation, d'un droit de regard ou tout simplement d'une bienveillante information dont le barreau serait débiteur ? La vacuité de la notion pourrait traduire une volonté de maintenir à une distance raisonnable le ministère en charge de la Justice. S'agissant d'une délégation de service public, dans un domaine où sont en jeu des droits fondamentaux doublés de potentiels conflits

¹⁰ Ordre des avocats du Togo, communiqué du 22 août 2022, n° 792/22/SKD/ADM/BAT.

¹¹ Ch. Perelman et R. Vander Elst, *Les notions à contenu variable en Droit*, Bruxelles, Établissement Émile Bruylant, Société anonyme d'éditions juridiques et scientifiques, 1984.

d'intérêts, il y a bien carence dans l'œuvre du législateur, un travail inachevé. La nature des relations, leur intensité, leur régularité pourraient dépendre de la courtoisie du barreau ou de la diligence du ministère, surtout en l'absence d'une formalisation de ces relations. Ceci semble être le cas au Togo. L'indifférence du ministère pourrait conduire à une privatisation sans contrôle de l'accès à une formation et à la profession. Il n'est pas exclu qu'un regard incisif du ministère soit source de conflit avec le barreau. Il y a lieu de conclure à un risque de privatisation, sans contrôle, d'une mission de service public. Il faut le rappeler, même chargé d'une mission de service public, le barreau demeure une personne privée¹². Le propre d'un service public exercé par une personne privée est le nécessaire contrôle¹³ de l'administration pour s'assurer que la mission confiée atteint son objectif.

Une autre disposition qui confirme cette idée de privatisation résulte de l'article 8, alinéa 3, du règlement aux termes duquel « [...] chaque Barreau définit les modalités de création et de fonctionnement des centres de formation » chargés de la préparation à l'examen du CAPA. L'autonomie des barreaux se confirme, alors que s'éloigne la volonté d'harmonisation qui sous-tend l'Union. À défaut d'un centre de formation, la formation est assurée par le barreau national en accord avec une structure d'enseignement supérieur en droit dont le diplôme est reconnu par le Conseil africain et malgache de l'enseignement supérieur (CAMES) ou une structure nationale de formation judiciaire. Le choix de l'établissement est laissé au barreau et pourrait porter sur un établissement privé, comme c'est le cas au Togo. Or, l'une des caractéristiques des établissements supérieurs privés est l'absence d'enseignants permanents ou tout au moins, leur nombre très limité. Il en résulte en définitive l'absence d'une implication pertinente de l'institution d'enseignement, si ce n'est par la mise à disposition des locaux, le barreau procédant à la cooptation de certains enseignants suivant son bon vouloir. La connivence entre l'institution privée et le barreau quant à

l'accès à la formation est très vite suspectée dans un contexte de concurrence commerciale des établissements de l'enseignement supérieur privé. En effet, l'admission pléthorique des étudiants issus de cette institution d'enseignement pourrait très vite devenir un argument déterminant dans une situation de compétition entre établissements privés. Cette organisation potentiellement en vase clos, favorable au déficit de transparence, alimente raisonnablement les soupçons de favoritisme doublés d'un protectionnisme mercantile du corps.

La composition du jury d'examen ne rassure pas non plus. En effet, la composition du jury d'examen et les modalités d'organisation de l'examen sont fixées par une délibération du Conseil de l'ordre du barreau national. Elle est donc entièrement du pouvoir du barreau, qui y nomme les enseignants de son choix. Le jury est présidé par le bâtonnier en exercice du barreau national ou son représentant. Dans un contexte de crise de l'emploi, les efforts et les mérites des proches des membres du Conseil sont, *a priori*, méprisés, car leur réussite est entachée d'une légitime suspicion¹⁴. Signalons aussi que le barreau du Togo, au prétexte d'une prétendue promotion de la parité-genre, au fondement contestable, a fait réussir au CAPA un nombre strictement égal d'hommes et de femmes, soit treize admis pour chaque sexe. Il y a, de toute évidence, une manipulation discriminatoire des résultats¹⁵.

Antérieurement à l'organisation du CAPA par le barreau, au Togo, le corps enseignant du CAPA était composé d'avocats désignés par le

14 Cette suspicion est d'autant plus légitime que contrairement à l'usage, le barreau du Togo n'aurait pas rendu publiques les notes des candidats au CAPA dans les différentes matières dans lesquelles ils ont eu à composer. Il semblerait d'ailleurs que le barreau du Togo n'ait pas non plus publié la liste complète et définitive des candidats retenus pour la formation de sa première promotion au CAPA.

15 Cette attitude est d'autant plus surprenante que le Conseil de l'Ordre avait dénié au jury du CAPA, alors organisé par l'Université de Lomé, le droit d'accorder des points du jury en toute transparence pour repêcher des candidats. Le Conseil de l'Ordre avait alors saisi la chambre administrative de la Cour suprême pour excès de pouvoir, procès qu'il a perdu.

12 CE, 7 février 1975, n° 88611.

13 CE, 22 février 2007, n° 264541.

bâtonnier, de magistrats désignés par le président de la Cour suprême et d'enseignants d'université désignés par le doyen de la faculté de droit. Les modalités de correction des copies, de la double correction à l'éventualité de la désignation d'un troisième correcteur, étaient formalisées et connues.

En France, le jury est composé notamment, outre les avocats, de deux professeurs désignés par les présidents d'université, d'un magistrat de l'ordre judiciaire désigné conjointement par le président de la cour d'appel et le procureur général, ainsi que d'un membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel désigné par le président de la cour administrative d'appel. Ces précautions sont des garanties de transparence et d'impartialité. Les garanties organiques sont des exigences de l'État de droit et concourent à l'effectivité des droits fondamentaux par la transparence à laquelle elles concourent. Ces droits fondamentaux semblent d'ailleurs être encore compromis, dans l'espace UEMOA, par le régime des incompatibilités.

II. DES ATTEINTES AUX DROITS FONDAMENTAUX AVÉRÉS QUANT AU RÉGIME DES INCOMPATIBILITÉS

Naturellement, le règlement n° 05/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'avocat dans l'espace UEMOA a prévu des incompatibilités d'exercice. Alors que ces incompatibilités ne semblent pas concerner les professeurs d'université, les barreaux et la Cour de justice de l'UEMOA les y ont incluses, méconnaissant ainsi non seulement le statut des enseignants-chercheurs (A), mais aussi les principes d'interprétation de la règle de droit (B).

A. Une méconnaissance du statut des enseignants-chercheurs

Aux termes de l'article 33 du règlement n° 05/CM/UEMOA relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'avocat dans l'espace UEMOA, « la profession d'avocat est incompatible avec l'exercice de toute autre profession,

sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires particulières, et, notamment : [...] plus généralement avec l'exercice de toute autre profession ou fonction emportant un lien de subordination ». Ce texte constitue l'un des fondements textuels de l'incompatibilité alléguée.

C'est ainsi que la Cour de justice de l'UEMOA a jugé que « considérant que le dernier alinéa de l'article 33 a généralisé cette incompatibilité en l'élargissant "avec l'exercice de toute autre profession ou fonction emportant un lien de subordination" en d'autres termes, l'exercice de toute profession ou fonction permanente dont l'exécution serait inconciliable avec le statut libéral et indépendant de l'avocat »¹⁶. L'argumentation de la Cour s'articule autour d'un syllogisme, à savoir la profession d'avocat est incompatible avec une fonction subordonnée ; l'enseignant-chercheur est un travailleur subordonné ; l'enseignant-chercheur ne peut exercer cumulativement la profession d'avocat. Ce raisonnement sur la base du syllogisme ne peut se justifier qu'autant que l'enseignant-chercheur est vraiment un travailleur en situation de subordination. Ce qui est radicalement inexact. Pour le démontrer, il faut d'abord cerner la portée de l'indépendance de l'avocat, la rapprocher du statut de l'enseignant dans ses fondements et portée.

La doctrine observe que « le mécanisme sur lequel l'indépendance de l'avocat repose peut s'exposer comme un "modèle". Schématiquement, la liberté de moyens, d'action et d'expression est une condition nécessaire à la bonne réalisation de la fonction d'avocat¹⁷ » et, en raison du principe d'indépendance, la profession d'avocat est incompatible « avec toutes les fonctions ou professions qui exigent le sacrifice même partiel de cette indépendance »¹⁸. Ce qui caractérise l'avocat, c'est son indépendance.

¹⁶ UEMOA, Cour de justice, 8 juillet 2020, n° 005/2020.

¹⁷ N. Noto-Jaffaux, L'indépendance de l'avocat, PUAM, 2022.

¹⁸ H. Ader et A. Damien, Règles de la profession d'Avocat, Dalloz, 2013, p. 278.

Malgré cette affirmation, il est admis en France et dans de nombreuses législations que la profession d'avocat est compatible avec la fonction d'enseignant-chercheur. Il en est ainsi parce que l'enseignant-chercheur, par son statut et peu importe les modalités d'exercice, est un indépendant. Il existe « des garanties statutaires spécifiques assurant l'indépendance des universitaires »¹⁹. Le Conseil constitutionnel l'a clairement affirmé en France : « Considérant dès lors que, par leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent, mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables »²⁰. Cette indépendance a pour fondement « la liberté académique », « un concept universel »²¹, « consubstantielle à toute démocratie libérale »²². Cette liberté académique a été réaffirmée par la Cour européenne des droits de l'homme²³, par l'UNESCO²⁴, par l'Assemblée générale de l'ONU²⁵. Il est admis que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, textes reconnus par le Traité de l'UEMOA, englobent la liberté académique. Sur le plan national, l'article 9 de la loi n° 2017-005 d'orientation de l'enseignement supérieur et de la recherche au Togo dispose que « l'enseignement supérieur est fondé sur les principes fondamentaux suivants : [...] – le respect des libertés académiques et de l'autonomie des institutions de l'enseignement supérieur ». Dans sa décision du 8 juillet 2020, la Cour de justice de l'UEMOA relève que « de par son

statut, le fonctionnaire est tenu d'exécuter les ordres donnés par sa hiérarchie, sauf si cet ordre est manifestement illégal et est de nature à compromettre l'intérêt public gravement; que ceci explique pourquoi dans la fonction publique, il est fait appel au principe de “devoir d'obéissance” qui comprend l'obligation de respecter les lois et règlements de toute nature ». Justement, la liberté académique a pour conséquence d'instituer au profit des enseignants-chercheurs un régime dérogatoire²⁶. L'enseignant-chercheur n'est pas un fonctionnaire comme les autres. Il y a une méprise de la Cour sur le statut des enseignants-chercheurs. Il devient difficile de soutenir que les professeurs d'université sont dans une situation d'incompatibilité, à géométrie variable au demeurant, résultant de leur lien de subordination. Cette situation est d'autant moins souhaitable que la solution retenue méconnaît les principes d'interprétation de la règle de droit.

B. Une méconnaissance des droits fondamentaux en violation des règles d'interprétation

L'accès à une profession relève des droits fondamentaux qui sont soumis à un régime précis. La Cour de l'UEMOA, pour conclure à l'incompatibilité, relève que « ces interdictions ont pour effet et non seulement de restreindre l'accès à la profession, mais également d'éviter les conflits d'intérêts que cela pourrait engendrer ». S'agissant des droits fondamentaux, non seulement les restrictions doivent résulter de la loi, mais doivent aussi être soumises au principe de proportionnalité, conformément à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux. Le principe de proportionnalité conduit à encadrer l'exercice des droits fondamentaux dans l'hypothèse d'un risque de conflits d'intérêts, et non à interdire ce droit. Rien ne justifie qu'ailleurs, conformément aux conventions internationales auxquelles ont adhéré les États membres de l'UEMOA, la profession d'avocat soit compatible avec celle de l'enseignant-chercheur et qu'elle ne le soit pas dans l'espace UEMOA, sauf à démontrer

19 C. Fernandes, « La liberté académique, une liberté spécifique ? », *Revue des droits de l'homme*, 2023.

20 Cons. const., no 83-165 DC, 20 janvier 1984.

21 C. Fernandes, « Jusqu'où peut-on invoquer la liberté académique ? », *The Conversation*, 11 janvier 2022, <https://theconversation.com/jusquou-peut-on-invoquer-la-liberte-academique-174623>.

22 Ibid.

23 CEDH, 27 mai 2014, Mustafa Erdogan et a. c. Turquie, no 346/04, § 40.

24 Actes de la Conférence générale 29e session Paris, 21 octobre-12 novembre 1997.

25 Conseil des droits de l'homme, 38e session, 18 juin-6 juillet 2018.

26 C. Fernandes, « La liberté académique... », op. cit.

les particularités de la profession d'enseignant dans cet espace. Le rôle du juge, à supposer que la lettre de la loi déborde les besoins, est de la circonscrire dans son application²⁷, la loi cessant là où cesse sa raison d'être²⁹.

La solution de la Cour méconnaît, par ailleurs, le principe selon lequel la règle spéciale déroge à la règle générale. La règle générale est celle formulée à l'article 33, dernier alinéa. La règle spéciale est celle applicable aux professeurs d'université. Cette différenciation justifie que, s'agissant des magistrats, la loi précise qu'ils doivent démissionner avant l'exercice de la profession d'avocat et se contenter, s'agissant des professeurs d'université, d'ouvrir la possibilité d'exercer la profession sans démissionner. N'est-il pas, en effet, contraire à la lettre et à l'esprit de la loi d'ériger une incompatibilité de la profession d'avocat avec celle d'enseignant-chercheur, alors que la loi dispose que « Toutefois, sont dispensés du Certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA) : 1 – les magistrats ayant accompli au moins dix (10) années de pratique professionnelle en juridiction et qui auront préalablement démissionné de leur fonction ; 2 – les professeurs agrégés des facultés de droit ». Il y aurait manifestement une grave maladresse dans la rédaction du texte, si la volonté du législateur était d'instituer une incompatibilité s'étendant aux enseignants-chercheurs.

Un autre argument de texte, pour soutenir l'incompatibilité, a été tiré de l'article 35 qui dispose que « la profession d'avocat est compatible avec les fonctions d'enseignant vacataire ». Cet article ne saurait concerner l'enseignant-chercheur jouissant d'une liberté académique et donc indépendant, mais l'avocat voulant enseigner²⁸ dans un établissement quelconque, secondaire ou universitaire. Il en est ainsi puisqu'il ne jouit pas d'une liberté académique exclusivement attachée au statut

d'enseignant-chercheur. S'il n'y a pas lieu de distinguer là où la loi ne distingue pas, il faut au contraire distinguer lorsque cesse la raison d'être de la loi. En d'autres termes, l'adage « il n'y a pas lieu de distinguer là où la loi ne distingue pas » est tenu en échec par celui selon lequel la loi cesse là où cesse sa raison d'être²⁹. L'incompatibilité étant fondée sur l'exigence d'indépendance, cette incompatibilité doit cesser là où il y a indépendance.

Au total, il y a lieu de relever des motifs d'inquiétude tant dans les règlements que dans la jurisprudence de la Cour de l'UEMOA dans un domaine où s'entrechoquent des droits fondamentaux. Il est inconcevable de déléguer à une personne privée un service public aux enjeux colossaux dans le domaine des droits de l'homme sans un contrôle approprié. Par ailleurs, une sentence sans voie de recours est une arme redoutable qui ne peut être maniée avec légèreté. Émanant surtout d'une institution communautaire, elle la fragilise ou la consolide selon qu'elle est rendue dans le respect des principes fondamentaux ou qu'elle les viole. L'œuvre du législateur UEMOA et celle de sa juridiction pèchent. Elles méconnaissent des principes que proclame le Traité et donnent l'impression d'un service à une corporation. Involontairement, la Cour pourrait se rendre complice d'un protectionnisme mercantile d'une profession, *a priori* noble. À l'heure de la contestation des organisations sous régionales, un besoin d'élévation devient pressant.

27 K. Wolou, « À la recherche du sens des lois », Les Annales de l'Université de Parakou, 2020, vol. 3, no 1, p. 76. 29 Cessante ratione legis, cessat ejus dispositio.

28 Voir en ce sens l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Bénin no 19-287 du 22 août 2019.

29 G. Cornu, Droit civil. Introduction au droit, 13e éd., Montchrestien, 2007, p. 215.



AGENDA INTERNATIONAL

Les prochains rendez-vous de la Cour suprême du Bénin

L'action internationale de la Cour suprême du Bénin s'inscrit dans un calendrier de rencontres, de missions et de manifestations scientifiques. Ces rendez-vous traduisent la constance de l'engagement de la haute juridiction sur la scène internationale.

L'agenda présenté en clôture de ce numéro offre une visibilité sur les prochaines échéances majeures, confirmant la place active de la Cour suprême du Bénin dans les réseaux judiciaires régionaux et internationaux.

- 9 janvier 2026 – 10h30** : Audience solennelle de début d'année judiciaire – Cour de cassation de France
- 17 janvier 2026 à Conakry** : Cérémonie d'investiture du Président de la République de Guinée
- 7, 8 et 9 février 2026** : 9^{ème} Réunion de haut niveau des présidents de Cours et Conseils constitutionnels d'Afrique – Caire, Egypte
- 25 au 30 novembre 2026 :** 27^e Conférence internationale des Chefs de juridictions- Lucknow, Inde

Automne 2026 – Luxembourg

Conseil d'administration et séminaire thématique de l'AHJUCAF

La Cour suprême du Bénin prendra part au prochain Conseil d'administration et au séminaire thématique de l'AHJUCAF. Les dates et thématiques précises seront communiquées ultérieurement.

Direction Editoriale du Courrier international

Directeur de publication

Victor Dassi ADOSSOU

Directeur Editorial

François Richard KPENOU

Rédacteur en chef

Wilfrid S. ARABA

Comité de rédaction

Jacques M. HOUNSOU, avocat général

Abdou-Moumouni GOMINA

Badirou LAWANI

Wilfrid ARABA

Rodrigue ABOUA

Kodjihouankan Appolinaire AFFEWE

Florent GBEDO

Sébastien ZINZINDOHOUE

Roch Aurélien AKOUEGNINOU

Awa CHERIF

Site internet : www.coursupreme.bj

E-mail : institution@coursupreme.bj

