

**ARRÊT  
N°005/2020  
DU 08 JUILLET 2020**

*Requête N°20 R002 du 22 janvier  
2020, aux fins de mise en œuvre de  
l'article 14 du Protocole additionnel  
N°1 relatif aux organes de contrôle de  
l'UEMOA*

.....

La Commission de l'Union  
Economique et Monétaire Ouest  
Africaine (UEMOA)

Contre

la décision n°19-287 du 22 aout 2019  
de la cour constitutionnelle du Benin

Composition de la Cour :

- M. Daniel Amagoin TESSOUGUE,  
Juge Rapporteur, Président ;
- M. Salifou SAMPINBOGO, Juge,
- M. Augusto MENDES, Juge ;
- Monsieur Bawa Yaya ABDOULAYE,  
1<sup>er</sup> Avocat Général ;
  
- Me Boubakar TAWEYE MAIDANDA,  
Greffier.

**EXTRAIT DES MINUTES DU GREFFE**  
**COUR DE JUSTICE DE L'UNION  
ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST  
AFRICAIN (UEMOA)**

**AUDIENCE PUBLIQUE DU 08 JUILLET 2020**

La Cour de Justice de l'UEMOA, réunie en  
audience publique de vacation le huit juillet  
deux mil vingt, à laquelle siégeaient :

M. Daniel Amagoin TESSOUGUE, Juge  
rapporteur, Président ; M. Salifou  
SAMPINBOGO, Juge ; M. Augusto MENDES,  
Juge ; en présence de Monsieur Bawa Yaya  
ABDOULAYE, 1<sup>er</sup> Avocat Général ;

avec l'assistance de Me Boubakar TAWEYE  
MAIDANDA, Greffier

a rendu l'arrêt dont la teneur suit :

La Commission de l'Union Economique et  
Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) représentée  
par son Président, sis à 380, Avenue Professeur  
Joseph KI-ZERBO 01 BP 543 Ouagadougou  
Burkina Faso, [commission@uemoa.int](mailto:commission@uemoa.int) ; +226 25 31  
88 73,  
Demanderesse, d'une part ;

CONTRE

La la décision n°19-287 du 22 aout 2019 de la  
Cour Constitutionnelle du Benin ;

d'autre part ;

## LA COUR

- VU** le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en date du 10 janvier 1994, tel que modifié le 29 janvier 2003 ;
- VU** le Protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA ;
- VU** l'Acte additionnel n° 10/96 du 10 mai 1996 portant Statuts de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Règlement n° 01/96/CM du 05 juillet 1996 portant Règlement de procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Règlement n°01/2012/CJ du 21 décembre 2012 relatif au Règlement administratif de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Procès-Verbal n°02/2016/CJ du 26 mai 2016 relatif à la prestation de serment et à l'installation des membres de la Cour de Justice de l'UEMOA
- VU** le Procès-Verbal n°2019-08/AI/02 du 28 mai 2019 relatif à la désignation du Président de la Cour et à la répartition des fonctions au sein de la Cour ;
- VU** le Procès-Verbal n°2019-09/AP/07 du 03 juin 2019 relatif à l'installation du Président de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** l'Ordonnance N°021/2019/CJ du 20 novembre 2019 portant fixation des jours des Assemblées de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** l'Ordonnance n° 038/2020/CJ du 26 juin 2020 fixant la période des vacances judiciaires de la Cour de Justice de l'UEMOA au titre de l'année 2019-2020 ;
- VU** l'Ordonnance n°040 /2020/CJ du 26 juin 2020 portant composition de la formation plénière devant siéger en audience publique de vacation du 08 juillet 2020 ;
- VU** la requête N°20 R002 du 22 janvier 2020, introduite par la Commission de l'UEMOA, aux fins de mise en œuvre de l'article 14 du Protocole additionnel N°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA ;
- VU** les pièces du dossier;
- OUI** le Juge rapporteur en son rapport ;
- OUI** le Premier Avocat Général en ses conclusions ;



**Après en avoir délibéré conformément au droit communautaire :**

## **I. SAISINE**

Considérant que par lettre en date du 21 janvier 2020, le Président de la Commission de l'UEMOA a saisi la Cour de Justice de l'UEMOA aux fins de la mise en œuvre de l'article 14 du Protocole additionnel N° I relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA;

Qu'il explique que sa requête fait suite à la décision n°19-287 rendue le 22 août 2019 par la Cour Constitutionnelle du Bénin ou des interprétations manifestement erronées du droit communautaire ont été constatées concernant l'application des dispositions du Règlement N°5/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatives à l'exercice de la profession d'avocat;

Que la requête a été enregistrée au greffe de la Cour le 22 janvier 2020 sous le numéro 20R002 ;

Considérant que conformément à l'article 26 in fine du Règlement n°10/96/CM/UEMOA portant règlement de procédure de la Cour de justice de l'UEMOA, la Commission est dispensée du dépôt de cautionnement;

Que par l'ordonnance n°006/2020/CJ du 03 février, M. Daniel Amagoïn TESSOUGUE a été désigné Juge Rapporteur.

## **II. FAIT ET ETAT DE LA QUESTION**

Considérant que la décision déférée par la Commission à la Cour de céans est la décision n°19-287 du 22 août 2018 de la Cour Constitutionnelle du Bénin ainsi libellée :

### **« La Cour Constitutionnelle**

*Saisie d'une requête en date à Cotonou du 18 décembre 2018 enregistrée à son secrétariat le 25 février 2019 sous le numéro 0466/092/REC par laquelle monsieur Éric DEWEDI, agrégé des facultés de droit, 03 BP 3591, forme un recours contre le Conseil de l'Ordre des avocats pour violation du principe d'égalité;*

*VU la Constitution du 11 décembre 1990;*

*VU la loi n°91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001;*

*VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle; Ensemble les pièces du dossier;*

**Oui** monsieur Joseph DJOGBENOU en son rapport et le requérant en ses observations à l'audience plénière du 22 août 2019;

Après en avoir délibéré ;

**Considérant** que le requérant expose qu'il a déposé une demande d'inscription au tableau de l'ordre des avocats qui a été rejetée sans qu'il soit entendu comme l'indique l'article 17 alinéa 7 de la loi n° 65-6 du 20 avril 1965 instituant le barreau de la République du Bénin; que ce rejet est contraire à son droit à l'égalité dans la mesure où d'autres professeurs agrégés, avant lui, ont vu leurs demandes acceptées en vertu de l'article 20 de cette loi qui institue une voie dérogatoire d'accès à la profession d'avocat au Bénin pour les professeurs agrégés, en les dispensant de stage ; qu'en vertu des dispositions de l'article 40 de cette même loi, il n'y a aucune incompatibilité entre la profession d'avocat et celle de professeur ou chargé de cours dans une faculté de droit d'autant plus que les enseignants des universités nationales du Bénin jouissent d'une indépendance dans l'exercice de leur métier; qu'il demande en conséquence à la Cour, sur le fondement des articles 26, 122 et suivants de la Constitution, de déclarer le rejet de sa demande contraire à la Constitution ;

**Considérant** qu'en réponse, le bâtonnier de l'Ordre des Avocats affirme avoir reçu effectivement une demande d'admission au stage du barreau formulée par le requérant et non une demande d'inscription au tableau du barreau comme il l'indique dans sa requête ; que le dossier affecté en étude et enquête de moralité le 3 novembre 2016, n'a pas fait l'objet de décision mais est demeuré en instruction et que, contrairement aux allégations du requérant, la loi applicable à l'admission dans l'Ordre des Avocats du Bénin n'est plus la loi n° 65-6 du 20 avril 1965, mais le règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 qui, en vertu de son article 92, « abroge et remplace toutes dispositions antérieures contraires » ; que c'est ce règlement relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'avocat dans l'espace UEMOA qui instaure une dispense du Certificat d'Aptitude à la Profession d'Avocat (CAPA) au profit des magistrats et professeurs agrégés des facultés de droit alors que ce certificat était exigé par la loi n°65-6 du 20 avril 1965 contrairement aux prétentions de monsieur DEWEDI; que toutefois, les professeurs agrégés ne bénéficient plus d'aucune dispense de stage ; qu'en ce qui concerne la violation du principe d'égalité alléguée par le requérant, le bâtonnier soutient qu'aucun professeur agrégé en droit se trouvant dans la même situation que monsieur Éric DEWEDI n'a été admis sous l'empire des textes actuels; que tous les professeurs et agrégés, avocats au barreau du Bénin, ont été admis sur le fondement d'anciens textes ;

que par ailleurs, en vertu de l'article 35 du règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 et contrairement aux allégations du requérant, l'exercice de la profession d'avocat n'est compatible qu'avec la fonction des enseignants vacataires et non celle des enseignants qui, comme Éric DEWEDI, exercent par statut un emploi permanent dans un grade, une fonction publique, ou une administration dont dispose le chef du gouvernement; qu'il n'y a donc aucune discrimination à l'égard de monsieur Éric DEWEDI ;

Considérant qu'en réplique aux observations du bâtonnier, le requérant soutient que même si les dispositions du règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 ont une valeur supérieure à celle des normes internes, en revanche, la loi n°65-6 du 20 avril 1965 demeure applicable notamment dans ses dispositions qui ne sont pas contraires au règlement de l'UEMOA en vertu même de l'article 91 dudit règlement; qu'au demeurant, même sous l'empire du seul règlement de l'UEMOA, sa demande d'admission sur la liste de stage du barreau du Bénin en tant que professeur agrégé en droit est conforme à l'article 24 alinéa 4 dudit règlement lequel dispense les professeurs agrégés des facultés de droit et les magistrats du CAPA tout en les soumettant à des cours de déontologie et de pratiques professionnelles d'avocat pour une durée d'au moins six mois ; qu'il n'en veut d'ailleurs pour preuve que les exemples du Burkina Faso et du Niger où les barreaux ont admis les professeurs agrégés sous l'empire du règlement n°5 après les avoir juste soumis au stage de déontologie et de pratiques professionnelles d'avocat de six mois au moins ;

Considérant que sur la compatibilité de l'exercice de la profession d'avocat avec la qualité d'enseignant vacataire prévue par l'article 35 du règlement de l'UEMOA, monsieur DEWEDI soutient que le législateur communautaire n'a pas défini la notion d'enseignant vacataire; mais que, selon l'article 40 alinéa 3 de la loi n° 65-6 du 20 avril 1965, toujours en vigueur, « la profession d'avocat (...) est toutefois compatible avec les fonctions de professeur ou chargé de cours de droit dans les facultés et écoles »;

VU le préambule, les articles 26, 122, 147 et les titre 2 et IX de la Constitution; l'article 35 du règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014;

Considérant que les dispositions statutaires relatives à une organisation professionnelle ne déterminent ni ne fixent que les conditions d'accès à et d'exercice de cette profession; qu'elles ne sauraient en particulier prescrire des incompatibilités ni des restrictions relatives à l'exercice d'une autre profession.

Qu'en disposant, en son article 35, que, « la profession d'avocat est compatible avec la profession d'enseignant vacataire », le règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 ne fait qu'établir une compatibilité statutaire à l'égard de l'Avocat candidat à la profession d'enseignant du supérieur ;

*que ce texte ne saurait être entendu ni retenu comme une règle fixant une incompatibilité d'exercice de la profession d'enseignant du supérieur dont le régime relève des dispositions statutaires relatives à cette profession ;*

*Considérant, en outre, qu'il résulte du préambule de la Constitution, de son titre II, ensemble avec le titre IX, que n'est pas contraire à la Constitution une disposition législative nationale qui accorde aux citoyens des droits plus avantageux que ceux résultant d'une norme communautaire ou internationale; le droit communautaire antérieur ou postérieur, s'appliquant aussi longtemps qu'il ne diminue ni ne restreint les droits reconnus par la Constitution et les lois en général en faveur des personnes; qu'il n'en irait autrement que si la disposition contenue dans la législation nationale antérieure ou postérieure fixe des obligations et impose des sujétions plus élevées que ces conventions régulièrement ratifiées par la République du Bénin ;*

*Qu'en l'espèce, les articles 5 alinéa 1 et 26 alinéa 2 de la loi 65-6 du 20 avril 1965 disposent respectivement : « Nul ne peut être inscrit au tableau des avocats du Barreau de la Cour d'Appel de Cotonou, s'il n'est citoyen dahoméen, s'il ne jouit de ses droits civils, s'il n'est âgé de vingt-trois ans accomplis, s'il n'exerce réellement dans le ressort de cette Cour et s'il ne produit le certificat de stage »; « Sont dispensés du stage les anciens membres de la Cour suprême, les anciens magistrats de l'ordre judiciaire, tous licenciés en droit et ayant ou moins deux ans de fonction, les professeurs et agrégés des facultés de droit, les avocats énumérés au précédent alinéa ayant plus de cinq ans d'inscription et les avoués licenciés en droit, ayant exercé leur profession pendant cinq ans. » ; « Elle [la profession d'avocat] est compatible avec les fonctions de professeurs ou de chargé de cours de droit dans les facultés ou écoles ; »*

*Que, par contre, l'article 35 al. 1 du règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatif à l'harmonisation des règles régissant la profession d'avocat dans l'espace UEMOA dispose que « La profession d'Avocat est compatible avec les fonctions d'enseignant vacataire».*

*Considérant qu'ainsi, la loi sur le barreau qui accorde aux avocats aspirant aux fonctions d'enseignants du supérieur et aux enseignants agrégés des facultés de droit des droits plus avantageux que ceux accordés par le règlement UEMOA visé n'est pas contraire à la Constitution et ne rompt nullement les engagements internationaux de l'Etat;*

*Qu'il en résulte que le refus par l'ordre des avocats du Bénin de satisfaire la demande du requérant méconnaît le droit de ce citoyen à l'égalité devant la loi reconnu par l'article 26 de la Constitution;*



## **EN CONSEQUENCE :**

*Article 1er.- Dit que les articles 5 alinéa 1, 26 alinéa 2 et 40 alinéa 3 de la loi 65-6 du 20 avril 1965 ne sont contraires ni au préambule ni à l'article 14 7 de la Constitution.*

*Article 2.- Le Conseil de l'ordre des avocats a méconnu l'article 26 de la Constitution.*

*La présente décision sera notifiée à monsieur Éric DEWEDI, au bâtonnier de l'Ordre des Avocats, au Garde des sceaux, Ministre de la justice et de la Législation et publiée au Journal officiel.*

*Ont siégé à Cotonou, le vingt-deux août deux mille dix- neuf.*

*Messieurs :*

- *Joseph DJOGBENOU, Président*
- *Razaki AMOUDA ISSIFOU, Vice-Président*
- *Rigobert A, AZON, Membre*
- *André KATARY, Membre*
- *Fassassi MOUSTAPHA, Membre*
- *Sylvain M. NOUWATIN, Membre ».*

Considérant que de l'analyse de la décision ci-dessus citée, il ressort que le Conseil Constitutionnel du Bénin a été saisi le 18 décembre 2018 d'une requête de monsieur Éric DEWEDI, agrégé des facultés de droit, lequel formait un recours contre le conseil de l'Ordre des avocats pour violation du principe de l'égalité;

Qu'en effet, le requérant avait postulé sans succès à l'admission dans l'ordre des avocats; qu'estimant être éligible sur le fondement des dispositions de la loi n°65-6 du 20 avril 1965 instituant le barreau de la république du Benin, il s'est vu opposé par le même barreau les dispositions du Règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatives à l'exercice de la profession d'avocat dont l'article 92 « abroge et remplace toutes dispositions antérieures contraires » ;

Considérant que dans sa décision n°19-287 du 22 août 2019, la Cour Constitutionnelle du Benin a estimé qu'en disposant, en son article 35, que « la profession d'avocat est compatible avec la profession d'enseignant vacataire, le Règlement n°5/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 ne fait qu'établir une compatibilité statutaire à l'égard de l'avocat candidat à la profession d'enseignant du supérieur ;

*que ce texte ne saurait être entendu ni retenu comme une règle fixant une incompatibilité d'exercice de la profession d'enseignant du supérieur dont le régime relève des dispositions statutaires relatives à cette profession; » qu'elle a renchéri « qu'il résulte du préambule de la Constitution, de son titre II, ensemble avec le titre IX, que n'est pas contraire à la Constitution une disposition législative nationale qui accorde aux citoyens des droits plus avantageux que ceux résultant d'une norme communautaire ou internationale ; le droit communautaire antérieur ou postérieur, s'appliquant aussi longtemps qu'il ne diminue ni ne restreint les droits reconnus par la Constitution et les lois en général en faveur des personnes; qu'il n'en irait autrement que si la disposition contenue dans la législation nationale antérieure ou postérieure fixe des obligations ou impose des sujétions plus élevées que ces conventions régulièrement ratifiées par la république du Bénin.» ;*

Considérant que dans le droit fil de cette motivation, le Conseil Constitutionnel a rendu sa décision en écartant l'application des dispositions du Règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014, au contexte précis de l'exercice de la profession d'avocat au Bénin au bénéfice de la loi nationale, notamment la loi n°65-6 du 20 avril 1965 précitée, en se fondant sur certaines dispositions constitutionnelles; cette juridiction a jugé que ces instruments accorderaient des droits plus avantageux au requérant.

### III. DISCUSSION

#### A. En la forme

Considérant que la requête de la Commission a été introduite sur la base de l'article 14 du protocole additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA; que cet article dispose :« Si, à la requête de la Commission, la Cour de Justice constate que dans un Etat membre, le fonctionnement insuffisant de la procédure de recours préjudiciel permet la mise en œuvre d'interprétations erronées du Traité de l'Union, des actes pris par les organes de l'Union ou des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, elle notifie à la juridiction supérieure de l'Etat membre un arrêt établissant les interprétations exactes. Ces interprétations s'imposent à toutes les autorités administratives et juridictionnelles dans l'Etat concerné. »

Que dans le cas d'espèce, conformément aux dispositions de l'article 12 du protocole précité, la Cour Constitutionnelle du Bénin, en tant que juridiction statuant en dernier ressort avait l'obligation de saisir la juridiction communautaire, puisqu'un problème d'interprétation du Traité de l'Union, de la légalité et d'interprétation d'un acte pris par les organes de l'Union, lui était soumis en l'occurrence les dispositions du règlement n°5/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatives à l'exercice de la profession d'avocat dans l'espace UEMOA ; Qu'en y risquant une interprétation desdites dispositions, la Commission est dans son rôle en sollicitant le contrôle de la Cour;

La Cour de céans est donc compétente pour statuer sur le fondement des articles 1 et 14 du protocole additionnel n°1 susvisé.

La requête est également recevable.

## **B. Au fond**

### **1. De l'obligation du renvoi préjudiciel**

Considérant que l'article premier du protocole additionnel n°1 relatif aux Organes de contrôle de l'UEMOA donne mandat à la Cour de Justice pour veiller « au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du Traité de l'Union»;

Que cette fonction de contrôle fait d'elle la garante du respect du droit de l'Union et partant de l'unité d'application de ce droit dans l'espace communautaire ; qu'il existe en conséquence un lien organique entre la juridiction communautaire et les juridictions nationales pour permettre une application harmonieuse et un développement cohérent du droit de l'Union;

Que c'est pourquoi le système judiciaire de l'Union ne réside pas seulement dans la Cour de Justice communautaire mais englobe aussi les juridictions des Etats membres étant entendu que le droit de l'Union fait partie intégrante du droit en vigueur dans chaque Etat membre;

Que nonobstant cette compétence de principe reconnue aux juridictions nationales, il paraît évident que laisser le contrôle de l'application et de l'interprétation des textes communautaires aux juridictions suprêmes nationales comporterait un risque d'interprétation divergente ; le mécanisme du renvoi préjudiciel a été pensé pour permettre à la juridiction communautaire d'assurer sa fonction d'interprétation objective du droit de l'Union ainsi que de la validité des actes institutionnels; qu'il appartient dès lors au juge interne, de faire application du droit ainsi interprété et apprécié dans la solution du litige dont il est saisi ;

Considérant à cet égard, que la Cour Constitutionnelle du Benin, en sa qualité de juridiction statuant en dernier ressort, avait l'obligation d'opérer le renvoi préjudiciel sur l'interprétation des dispositions du règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 relatives à l'exercice de la profession d'avocat, lors de sa saisine le 18 décembre 2018 par monsieur Éric DEWEDI ; que cette obligation résultant des dispositions de l'article 12 du protocole additionnel n°1 a simplement pour objet de procurer une interprétation devant servir de base à des applications homogènes du droit communautaire par les juridictions nationales ainsi intégrées dans un processus de coopération ;

Que dès lors, la Cour relève que l'inobservation de cette prescription constitue une violation du droit communautaire susvisé ; qu'une telle posture est susceptible d'occasionner également la mise en œuvre des dispositions de l'article 5 du protocole additionnel n°1 précité relative au manquement.

## **2. Du sens et de la portée de l'article 35 du Règlement n°5/CM/UEMOA du 25 septembre 2014**

Considérant que la Cour Constitutionnelle du Benin dans sa décision n°19-287 du 22 août 2019 a procédé à une interprétation des dispositions de l'article 35 du Règlement n°05 en ces termes: « qu'en disposant, en son article 35 que « *la profession d'avocat est compatible avec la profession d'enseignant vacataire, le Règlement n°5/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 ne fait qu'établir une compatibilité statutaire à l'égard de l'avocat candidat à la profession d'enseignant du supérieur; que ce texte ne saurait être entendu ni retenu comme une règle fixant une incompatibilité d'exercice de la profession d'enseignant du supérieur dont le régime relève des dispositions statutaires relatives à cette profession; »*

Considérant que l'article 35 suscité se situe dans le Titre IV du Règlement intitulé « *de l'exercice de la profession d'avocat* » dont le chapitre premier constitué des articles 33 à 37 traite précisément des incompatibilités liées à l'exercice de ladite profession;

Qu'en outre, les dispositions de l'article 33 dont les articulations constituent une suite nécessaire disposent que :

*« La profession d'avocat est incompatible avec l'exercice de toute autre profession, sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires particulières, et, notamment:*

*Avec toutes les activités de caractère commercial, qu'elles soient exercées directement ou par personnes interposées ;*

*Avec les fonctions d'associé dans une société en nom collectif, d'associé commandité dans les sociétés en commandite, de gérant d'une société à responsabilité limitée, de président d'une société par actions simplifiées, de président du conseil d'administration, membre du directoire ou directeur général d'une société anonyme, de gérant d'une société civile à moins que celle-ci n'ait, sous le contrôle du conseil de l'Ordre qui peut demander tous renseignements nécessaires, pour objet la gestion d'intérêts familiaux ou professionnels ;*

*Plus généralement avec l'exercice de toute autre profession ou fonction emportant un lien de subordination. »*

Considérant que l'article 35 dispose quant à lui que : *« la profession d'avocat est compatible avec les fonctions d'enseignant vacataire.*

*Les avocats peuvent également être désignés en qualité de suppléant de juge d'instance, de membres assesseurs des tribunaux pour enfants ou des tribunaux paritaires de baux ruraux, des tribunaux de travail, de membres des tribunaux des affaires de sécurité sociale, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans chaque Etat membre. »*

Considérant qu'il résulte de la lecture combinée des articles 33 et 35 du Règlement n°05 sur la profession d'avocat, que la profession d'avocat, profession libérale et indépendante par excellence, a été réglementée au niveau communautaire pour éviter que l'avocat se retrouve dans des situations juridiquement inconciliables ;

Qu'ainsi, certains empêchements ou incompatibilités ont été édictés à l'article 33 et s'analysent comme des interdictions faites à tout candidat à ladite profession d'exercer cumulativement lesdites activités répertoriées ; que ces interdictions ont pour effet non seulement de restreindre l'accès à la profession, mais également d'éviter les conflits d'intérêts que cela pourrait engendrer.

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 ;

Que par contre, l'ouverture de l'exercice de la profession d'avocat aux fonctions visées dans l'article 35 n'emporte aucune incompatibilité; que ce sont des professions ou fonctions temporaires avec des droits limités, dont le but est l'exécution d'une mission précise ou d'un acte déterminé, correspondant à un besoin ponctuel et généralement rémunéré à la tâche ou à la vacation;

que figurant dans ce registre, la profession d'enseignant vacataire est, au sens dudit règlement, compatible de par son statut et son régime, avec l'exercice de la profession d'avocat.

Considérant qu'à cet égard, l'enseignant d'université ayant un statut de fonctionnaire et régi par un statut spécial de la fonction publique d'Etat, est généralement soumis aux mêmes types d'obligations que les agents permanents de l'Etat, notamment, le lien de subordination qui caractérise la fonction publique. Sans considération de rang dans la hiérarchie, le fonctionnaire est responsable de l'exécution des missions qui lui sont confiées; que c'est également au nom de cette subordination hiérarchique que le fonctionnaire est tenu de se soumettre au contrôle de l'autorité supérieure compétente et d'être loyal dans l'exécution de sa mission ;

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 ;

Que devant consacrer l'exclusivité de son temps à l'administration, il lui est fait interdiction de l'exercice à titre professionnel d'une autre activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, à l'exception de la production d'œuvre scientifique, littéraire ou artistique ; que cette interdiction générale marque, en tout état de cause, une incompatibilité entre le statut de cadre permanent en activité d'une administration publique et celui d'avocat professionnel en activité, profession libérale et indépendante ;

Considérant dès lors, qu'une interprétation élargie des énonciations de l'article 35 du Règlement n°05 en corrélation avec les incompatibilités résultant de l'exercice de la fonction publique, permet d'affirmer que dans le cas d'espèce, l'enseignant d'université, candidat à une inscription sur la liste de stage du barreau, pour jouir effectivement du droit d'inscription prévu exceptionnellement à l'article 24 alinéa 4 du même règlement, ne devrait pas cumuler un autre statut d'agent public exerçant un emploi public permanent; qu'il pourrait remplir les caractéristiques statutaires de l'enseignant vacataire au moment de son inscription, afin de garantir objectivement son profil de professionnel libéral et indépendant;

Considérant que dans sa décision, la Cour Constitutionnelle du Bénin affirme que le rejet de la demande de Monsieur Eric DEWEDI « est contraire à son droit à l'égalité dans la mesure où d'autres professeurs agrégés, avant lui, ont vu leurs demandes acceptées... » ;

que cette allégation se fonde sur la loi 65-6 du 20 avril 1965 instituant le barreau de la République du Bénin, qu'il s'agit là de l'application d'une loi qui ne vaut plus dans le cas d'espèce, puisque le Règlement 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 a abrogé toutes les dispositions qui lui sont contraires, détermine les conditions d'accès à la profession d'avocat et règle en même temps le contentieux de l'inscription ; que du reste le Règlement 05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 fixe les mêmes conditions pour toute personne décidant d'entrer au barreau ; qu'ainsi, on ne saurait nullement parler de violation du principe de l'égalité.

### **3. De la primauté fondamentale du droit de l'Union**

Considérant que l'interprétation erronée qui transparait également de la décision de la Cour Constitutionnelle du Bénin résulte du rapport établi entre la norme juridique interne et celle communautaire;

Qu'en effet, la Cour Constitutionnelle a caractérisé expressément le lien établi entre ces deux normes en ces termes:« *qu'il résulte du préambule de la Constitution, de son titre II, ensemble avec le titre IX, que n'est pas contraire à la constitution une disposition législative nationale qui accorde aux citoyens des droits plus avantageux que ceux résultant d'une norme communautaire ou internationale; le droit communautaire antérieur ou postérieur, s'appliquant aussi longtemps qu'il ne diminue ni ne restreint les droits reconnus par la constitution et les lois en général en faveur des personnes; qu'il n'en irait autrement que si la disposition contenue dans la législation nationale antérieure ou postérieure fixe des obligations ou impose des sujétions plus élevées que ces conventions régulièrement ratifiées par la république du Benin [ ... ]*

*Considérant qu'ainsi, la loi sur le barreau qui accorde aux avocats aspirant aux fonctions d'enseignants du supérieur et aux enseignants agrégés des facultés de droit des droits plus avantageux que ceux accordés par le règlement UEMOA visé n'est pas contraire à la Constitution et ne rompt nullement les engagements internationaux de l'Etat »*

Considérant que s'il est évident que la Cour de céans ne saurait apprécier la légalité ou la validité d'une norme nationale, en l'occurrence la Constitution du Bénin, elle reste habile à se prononcer sur la question de la place et de l'importance du droit de l'Union dans l'ordre juridique nationale des Etats membres;

Que de prime abord, il convient de rappeler que si la place du droit international classique dans l'ordre interne est déterminée dans la plupart des Etats dans leur Constitution, il en va autrement du droit de l'Union dont la primauté est consacrée dans son traité constitutif; qu'en effet, à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de l'UEMOA a institué un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres lors de son entrée en vigueur et qui s'impose à leurs juridictions; que cette particularité pour le droit de l'UEMOA est décrite dans l'article 6 du traité en ces termes : « *Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* ».

Considérant que le sens et la portée de cette disposition sont établis dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union ainsi qu'il suit: « *La primauté bénéficie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées, immédiatement applicables ou non, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives, législatives, juridictionnelles et, même, constitutionnelles parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux. Les Etats ont le devoir de veiller à ce qu'une norme de droit national incompatible avec une norme de droit communautaire qui répond aux engagements qu'ils ont pris, ne puisse pas être valablement opposée à celle-ci* »;

Que cette obligation est le corollaire de la supériorité de la norme communautaire sur la norme interne; qu'ainsi, le juge national, en présence d'une contrariété entre le droit communautaire et une règle de droit interne, devra faire prévaloir le premier sur la seconde en appliquant l'un et en écartant l'autre;

Qu'en outre, au sens de l'article 43 alinéa 1 du traité de l'UEMOA « *les règlements ont une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membre* » ; qu'en tout état de cause, le règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 compte tenu de ses caractéristiques intrinsèques, se suffit en lui-même et n'exige aucune autre conditionnalité pour être appliqué de façon préférentielle à toute norme interne ;

Considérant par ailleurs que, l'article 92 dudit règlement « *abroge et remplace toutes dispositions antérieures contraires* » ; que cette mention expresse rappelle, à juste titre, le caractère non invocable des dispositions du droit interne antérieur régissant le même domaine, contrairement à l'analyse faite par la Cour Constitutionnelle béninoise dans sa décision; que le principe de primauté commande l'application de la norme communautaire, dès son entrée en vigueur, malgré l'existence d'une loi nationale incompatible antérieure ou postérieure ; que ce faisant, la règle nationale incompatible reste inapplicable et le juge national a l'obligation de l'écartier.

Considérant que de ce qui précède, la Cour de Justice de l'UEMOA constate que, dans sa décision n°19-287 du 22 août 2019, la Cour Constitutionnelle du Bénin a fait une mauvaise interprétation du rapport existant entre l'ordre juridique communautaire et son propre ordre juridique, en décidant de faire prévaloir le second sur le premier;

Qu'en effet, en plus des dispositions juridiques et jurisprudentielles déjà évoquées, pour des raisons tenant même à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire, il n'est pas admis qu'une juridiction ou toute autre institution d'un Etat membre puisse invoquer à l'encontre du droit de l'Union, des considérations de nature constitutionnelle ou simplement relevant des principes généraux ou encore une prétendue violation du principe d'égalité; que dans le cas d'espèce, la décision de la Cour Constitutionnelle du Bénin est en totale contradiction avec les objectifs du traité qui imposent l'application uniforme du droit de l'Union, sans quoi, il n'existerait pas d'intégration;

Que la primauté demeure donc une condition sine qua non du droit communautaire, qui ne saurait exister qu'à la condition de ne pouvoir être mise en échec par le droit des Etats membres ; que ce principe implique, du reste, que le juge interne ne puisse opérer un contrôle, même incident, de conformité des dispositions du droit communautaire par rapport au droit national.

PAR CES MOTIFS,  
LA COUR,  
STATUANT PUBLIQUEMENT, SUR REQUETE DE LA COMMISSION, EN  
MATIERE D'INTERPRETATION DES ACTES PRIS PAR LES ORGANES DE  
L'UNION ;

EN LA FORME

Se déclare compétente ;

Déclare recevable la requête de la Commission ;

AU FOND

DIT QUE :

- la Cour constitutionnelle du Bénin, instance statuant en dernier ressort, avait l'obligation de saisir la Cour de Justice de l'UEMOA par le biais du recours préjudiciel, pour l'interprétation du Règlement n°05/CM/UEMOA du 25 septembre 2014 ;
- l'interprétation faite par ladite Cour du sens et de la portée des dispositions de l'article 35 du Règlement est manifestement erronée ;
- l'article 35 dudit règlement pose un principe de compatibilité entre l'accès à l'exercice de la profession d'avocat et la fonction d'enseignant vacataire, compris comme une catégorie professionnelle dont le régime et le statut sont juridiquement conciliables avec la profession d'avocat.
- la primauté de l'ordre juridique de l'Union dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux implique qu'aucune disposition juridique administrative, législative, juridictionnelle et même de niveau constitutionnel interne ne saurait être utilisée, pour mettre en échec le droit communautaire ;

- en application des dispositions de l'article 14 du protocole additionnel n°1 susvisé qui indiquent que les interprétations faites par la Cour s'imposent à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, il appartient à la Cour Constitutionnelle du Bénin de s'approprier les articulations du présent arrêt et de s'y conformer.

Ainsi fait, jugé et prononcé en audience publique à Ouagadougou les jour, mois et an que dessus.

*Suivent les signatures illisibles.*  
Pour expédition certifiée conforme  
Ouagadougou, le 09 juillet 2020

Le Greffier



Boubakar TAWEYE MAIDANDA