

DECISION DCC 13-064

DU 09 JUILLET 2013

Date : 09 Juillet 2013

Requérant : Fivègnon T YEKPE, Daniel K. AMOUSSOU-GUENOU, Joseph S. VODOUHE, Toussaint KPADONOU, Frédéric Joel AIVO

Contrôle de conformité

Décision Administrative

Arrêté N° 212-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-DP/SA du 19/11/2012

Nomination

Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie de cinq (05) requêtes des 02, 04, 05 et 17 décembre 2012 enregistrées à son Secrétariat les 03, 04, 05 et 18 décembre 2012 respectivement sous les numéros 2043/171/REC, 2066/174/REC, 2067/175/REC, 2073/176/REC et 2135/181/REC, par lesquelles les sieurs Fivègnon T. YEKPE, Daniel K. AMOUSSOU-GUENOU, Joseph S. VODOUHE, Toussaint KPADONOU et Frédéric Joël AÏVO forment des recours en inconstitutionnalité de l'Arrêté n° 2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 portant règlementation de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-Doyens et Directeurs Adjointes des établissements de formation et de recherche des universités nationales en République du Bénin pris par le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ;

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 ;

Ouï Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Frédéric Joël AÏVO expose : « ...Dans le cadre de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-doyens et Directeurs-adjoints, plusieurs textes ont été pris par les autorités de l'enseignement supérieur. A l'analyse, leur compatibilité avec la Constitution du 11 décembre 1990 reste problématique. Et l'application qui en a été faite conforte le sentiment que cet Arrêté ministériel dans ses modalités, restreint la liberté garantie par notre Loi fondamentale aux citoyens béninois, notamment en matière électorale et porte atteinte à l'idéal de "l'Etat de droit et de démocratie pluraliste" auquel notre peuple a solennellement affirmé son attachement dans le préambule de notre Constitution.

Deux points méritent d'être relevés : Le premier point de ma requête porte sur la violation de la sécurité juridique que doit garantir tout système juridique aux citoyens et la violation des droits acquis. Le second point révèle une contrariété entre l'article 20 de l'Arrêté ministériel n°2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-P/SA du 19 novembre 2012 et plusieurs dispositions de notre bloc de constitutionnalité.

Concernant le premier point, le 12 novembre 2012, par Arrêté n° 039-12/UAC/SG/SA, le Recteur de l'Université d'Abomey-Calavi, sur le fondement de l'Arrêté ministériel n°2009-023/MESRS/CAB/DC/SGM/DRH/SP-C du 10 novembre 2009 a fixé le calendrier du déroulement de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-doyens et Directeurs-adjoints des établissements de formation et de recherche de l'Université d'Abomey-Calavi. L'on considère dès lors que le jeu électoral est ouvert et sera régi en toute logique par les textes en vigueur au moment de la fixation du calendrier électoral. En l'occurrence, il s'agit des Arrêtés ministériel n° 2009-023/MESRS/CAB/DC/SGM/DRH/SP-C du 10

novembre 2009 et rectoral n° 039-12/UAC/SG/SA du 12 novembre 2012.

Seulement, sans que l'Arrêté du Recteur du 12 novembre 2012 ne soit régulièrement rapporté par l'autorité compétente, et alors que le jeu électoral a été régulièrement ouvert, les règles électorales seront quelques jours plus tard profondément et drastiquement modifiées. La première modification a été apportée par l'Arrêté ministériel du 19 novembre 2012 portant réglementation de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-doyens et Directeurs-adjoints des établissements de formation et de recherche des universités nationales en République du Bénin et la seconde par l'Arrêté ministériel du 20 novembre 2012 portant calendrier du déroulement de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-doyens et Directeurs-adjoints des établissements de formation et de recherche des universités nationales en République du Bénin.» ;

Considérant qu'il poursuit « La prise de ces deux Arrêtés par le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, les 19 et 20 novembre 2012, surtout après l'Arrêté du Recteur de l'Université d'Abomey-Calavi, le 12 novembre 2012, porte clairement atteinte aux droits acquis par les candidats et les électeurs sur la base des textes préalablement en vigueur et sur le fondement duquel le Recteur a ouvert le jeu électoral. Par ailleurs, cette nouvelle réglementation, alors que le jeu est officiellement ouvert, laisse croire à une volonté de manipulation des règles électorales en faveur de certains candidats et contre d'autres. La preuve est qu'après la signature de l'Arrêté ministériel du 19 novembre, certains Doyens en fonction, candidats à leur propre succession et déjà en campagne, en application de l'arrêté du 10 novembre 2009, ne peuvent plus l'être. L'article 15 du nouvel Arrêté prescrit qu'un Doyen ou Directeur ayant déjà fait deux mandats au poste de vice- Doyen ou de Directeur-adjoint ne peut exercer qu'un seul mandat de Doyen ou de Directeur, alors que l'Arrêté du 10 novembre 2009 ne posait aucune restriction en la matière.

Dans ces conditions, la règle de droit perd son caractère impersonnel et général et semble être désormais taillée à la mesure de certains et en conséquence dirigée pour exclure

d'autres de la course aux responsabilités. Toujours dans cet ordre d'idées, il me plaît d'attirer votre attention sur le fait que si l'on devrait même faire abstraction de cette irrégularité et se référer aux dispositions de l'arrêté du 19 novembre 2012 contesté, l'installation de la Commission de supervision des élections n'a pas été faite dans le respect strict du délai de trente-cinq (35) jours imparti par votre Arrêté.

Sur cette première observation, fondée sur la violation des droits acquis, mais aussi sur l'insécurité juridique en raison des textes multiples, je sollicite qu'il plaise à la Haute Juridiction de déclarer l'Arrêté n° 2012-24/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 contraire à la Constitution.» ;

Considérant qu'il ajoute : « Le second point de ma requête révèle une violation directe de la Constitution. Il s'agit de l'incompatibilité de l'article 20 de l'Arrêté n° 2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 d'une part, avec le préambule et les articles 15 et 23 de notre Constitution, et d'autre part, avec les articles 11 et 13 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981.

En effet, en instituant le scrutin de liste pour ces élections, l'article 20 de l'Arrêté n°2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 a, en premier lieu, rendu plus sévères les conditions de jouissance de la liberté garantie par les articles 15 et 23 de la Constitution aux citoyens béninois. En second lieu, l'arrêté a mis le processus électoral en cours dans nos universités en marge de l'idéal "d'Etat de droit et de démocratie pluraliste" auquel notre peuple a solennellement affirmé son attachement dans le préambule de notre Constitution. En troisième lieu, en réglementant plus sévèrement que l'Arrêté de 2009, l'Arrêté n° 2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 a méconnu l'obligation déjà opposable au législateur de produire des règles de droit en renforçant les droits fondamentaux et non en restreignant les conditions de leur jouissance, bref, en régressant.

...En matière électorale, la liberté se dédouble d'une part, en liberté de la candidature et d'autre part, en liberté de vote. Outre les conditions d'éligibilité ordinairement requises

pour se porter candidat à une élection, ou pour en être électeur, la jouissance d'une telle liberté, c'est-à-dire celle de se porter candidat à une charge élective est d'abord et avant tout individuelle. Elle ne peut être collective. Et tout mécanisme visant à conditionner la candidature d'un citoyen à un poste à celle d'un autre citoyen à un autre poste, différent du premier porte sans aucun doute atteinte à la liberté garantie par les articles 15 et 23 de la Constitution du 11 décembre 1990, mais aussi et surtout aux articles 11 et 13 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981. » ;

Considérant qu'il précise : « ... Je voudrais faire remarquer, contrairement à l'analyse répandue, que le scrutin de liste institué par l'Arrêté du 19 novembre 2012 n'est pas comparable à ceux en cours dans notre pays pour d'autres élections notamment législatives ou communales. Celui qui résulte de cet Arrêté et qui s'applique aux élections des Doyens, Directeurs, vice-Doyens et Directeurs-adjoints des établissements de formation et de recherche des universités nationales en République du Bénin est particulier. Il complexifie l'élection et aggrave par deux éléments, les conditions de jouissance de la liberté de candidature propre aux régimes démocratiques et garantie dans notre droit positif à tous les Béninois. Les deux éléments qui rendent le scrutin de liste institué par l'Arrêté du 19 novembre 2012 incompatible avec l'organisation d'élections libres et pluralistes sont les suivants : il s'agit premièrement du critère de grades universitaires, absent de toutes les élections nationales et locales et deuxièmement des partis politiques qui sont destinataires de ce mode de scrutin.

Concernant le premier critère, je voudrais signaler que le scrutin de liste de l'arrêté du 19 novembre 2012 intervient dans un cadre où il est requis, en plus des critères individuels, ceux exigeant la qualification préalable des candidats aux grades de Professeur Titulaire, de Maître de Conférences, de Maître-assistant. Or, concernant les élections nationales et locales pour lesquelles le scrutin de liste s'applique déjà dans notre pays, il n'est requis aucune autre qualification en dehors des critères ordinairement exigés. En conséquence, les citoyens remplissant ces critères relevant du droit commun des élections peuvent

parfaitement se mettre ensemble sur une liste. Ceux-ci n'auront donc pas besoin de trier sur le volet, comme c'est actuellement le cas des enseignants avant de trouver les candidats désireux de se présenter.

Le second élément de différenciation des deux scrutins de liste est que celui en vigueur pour les élections politiques s'applique aux partis politiques. Les partis politiques sont une association politique, composée des citoyens regroupés librement par affinités idéologiques, politiques ou morales. Sa vocation naturelle est de s'organiser pour conquérir et gérer le pouvoir politique. Pour ce faire, l'on comprend qu'ils puissent disposer des ressources humaines nécessaires à la constitution de listes aux élections politiques. Telle n'est pas la vocation d'un Enseignant et il semble donc inapproprié de le contraindre au regroupement et pire encore d'en faire un élément de validité de l'expression de sa liberté de candidature.

On voit bien que l'actuel système restreint la jouissance individuelle de la liberté, la rend collective en tant qu'il conditionne la candidature d'un enseignant au poste de Doyen à la volonté d'un autre d'être candidat au poste de Vice-doyen alors même que les deux postes ne sont ni uniques ni identiques.

Les conséquences d'un tel mode de scrutin, banal ailleurs, mais aggravé dans nos Facultés et Ecoles, sont les suivantes :

- Un Doyen ou Directeur actuellement en fonction n'a pu se représenter faute de n'avoir trouvé aucun enseignant désireux d'être candidat au poste de vice-doyen ou de directeur adjoint ;

- Un Professeur Titulaire, désireux d'être Doyen ou Directeur et remplissant toutes les conditions de grade, d'ancienneté et de rattachement administratif dans son entité, ne pourra cependant pas l'être si aucun autre enseignant, Maître de conférences ou Maître-assistant, ne souhaite être Vice-doyen ou Directeur adjoint. Dans le même temps, deux Maîtres de Conférences ou deux Maîtres-assistants pourront être candidats, l'un au poste de Doyen ou Directeur et l'autre au poste de Vice-doyen ou Directeur adjoint, et se faire élire.

Et pourtant, les postes de Doyen ou de Directeur ne sont pas les mêmes que ceux de vice- Doyen et de Directeur-

adjoint. Dans le même sens, les charges qui incombent au Doyen et au Directeur ne sont pas du tout les mêmes que celles qu'exercent le Vice-doyen et le Directeur-adjoint. Et pourquoi, un enseignant candidat au poste de Doyen ou de Directeur devrait-il être obligé de trouver un autre candidat au poste de vice-Doyen ou de Directeur-adjoint pour valider sa propre candidature ? Autrement dit, pourquoi un enseignant remplissant toutes les conditions individuelles requises pour le poste de Doyen ou de Directeur devrait-il renoncer à se porter candidat ou voir son dossier déclaré irrecevable parce qu'un autre enseignant n'a pas voulu être candidat au poste de Vice-doyen ou de Directeur-adjoint ? La décision de se porter candidat à un poste est fondamentalement individuelle. La candidature procède d'un acte de volonté individuelle qui elle-même est la manifestation de la liberté que notre Constitution garantit à chacun et particulièrement à tous ceux qui remplissent les conditions d'éligibilité à un poste de responsabilité. Elle ne peut être collective et le refus des uns de se porter candidats à un poste, par ailleurs différent, ne peut pas avoir de conséquence sur la volonté des autres de servir leur entité. » ;

Considérant qu'il développe : « Au total, ... si la volonté des uns doit avoir une incidence drastique sur celle des autres, si la volonté des uns de se porter candidats à un poste B doit déterminer, voire conditionner, la volonté des autres de se porter candidat à un poste A, plus précisément, si le refus d'une personne de se porter candidat au poste de vice-Doyen ou de Directeur-adjoint doit restreindre, voire compromettre, la jouissance par les autres de leur liberté de candidature pour se porter candidat au poste de Doyen ou de Directeur, je voudrais ... inviter la Haute Juridiction à constater que l'article 20 de l'Arrêté n° 2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 est contraire à la Constitution. Je voudrais également par la même occasion, inviter la Haute Juridiction à constater que, suivant une jurisprudence constante, l'on ne peut encadrer juridiquement la même matière en produisant des normes juridiques successives ou alternatives restreignant les droits humains, les libertés

fondamentales et la démocratie. Or, il apparaît clairement que l'Arrêté n° 2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 n'améliore pas la qualité de l'élection. Au lieu d'aménager le statut des candidats et des électeurs dans le sens du renforcement de leurs droits et libertés, au lieu de travailler à rapprocher ces élections de l'idéal "d'Etat de droit et de démocratie pluraliste" voulu par le constituant béninois, l'Arrêté ministériel du 19 novembre 2012 a quasiment conduit à des élections sans choix, quasi-monolithiques, non pas par faute de candidats, mais bien parce que les dispositions de cet Arrêté font barrage au pluralisme et à la candidature d'enseignant remplissant pourtant toutes les conditions individuelles de candidature. Il est de tradition, en contentieux constitutionnel, que le législateur ne puisse légiférer, en modifiant son œuvre, sur la même matière qu'en avançant notamment sur les droits humains, les libertés fondamentales et la démocratie. La liberté de légiférer, reconnue au législateur en démocratie est ainsi conditionnée par l'obligation de bien légiférer, c'est-à-dire l'obligation de légiférer en avançant, mais jamais en régressant sur les droits fondamentaux. Or, il apparaît très nettement que l'Arrêté n° 2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 qui est pris par le même Ministre en remplacement de l'Arrêté n° 2009-023/MESRS/CAB/DC/SGM/DRH/SP-C du 10 novembre 2009, impose des conditions plus drastiques et compromet la liberté de candidature et le pluralisme du scrutin. De ce point de vue, l'Arrêté ministériel du 19 novembre 2012 doit être considéré comme une régression par rapport à l'Arrêté ministériel de 2009 dont les dispositions sont plus libérales et plus favorables au pluralisme et à la diversité des offres de service propre à toute élection démocratique. » ; qu'il conclut : « Je voudrais, en conséquence, inviter la Haute Juridiction à constater et dire que, dans les mêmes conditions que le législateur, le pouvoir réglementaire ne peut se soustraire dans son œuvre à l'obligation de bien réglementer, c'est-à-dire de n'exercer que le pouvoir réglementaire, qu'en avançant dans la garantie des droits humains, des libertés fondamentales et de la démocratie pluraliste, mais jamais en régressant » ;

Considérant que se fondant sur les mêmes arguments Monsieur Daniel L. AMOUSSOU-GUENOU ajoute : « La discrimination opérée par l'article 15 incriminé, qui lèse les Vice-doyens et Directeurs adjoints ayant accompli deux mandats réguliers est sans aucun fondement juridique. Elle viole à l'évidence le principe à valeur constitutionnelle qui interdit qu'il y ait deux poids deux mesures et qui prône, par ailleurs, la règle de l'égalité des citoyens devant la loi, lorsqu'ils sont placés dans des conditions identiques. » ;

Considérant que Monsieur Joseph S. VODOUHE précise quant à lui que : « Le Ministre en prenant ces deux Arrêtés a violé à la fois les dispositions des articles 35 et 13 de la Constitution de la République du Bénin et de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

- Les droits et prérogatives du Recteur de l'UAC ont été bafoués. Le Ministre a fixé une date pour les élections, différente de celle fixée par le Recteur par un Arrêté pris en se fondant sur un Arrêté ministériel encore en vigueur au moment de la prise de son acte réglementaire ;

- le calendrier électoral fixé par le Ministre dans les alinéas de l'article 1 de l'Arrêté ministériel n° 2012-627/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 20 novembre 2012, ne respecte pas les dispositions des articles 16 et 17 de son Arrêté ministériel n° 2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA pris un jour auparavant soit le 19 novembre 2012 : il fixe les élections pour le 27 décembre 2012 et fait installer la Commission de supervision le vendredi 28 novembre 2012 soit moins de 30 jours avant la date desdites élections. Il est aussi utile de souligner que le vendredi 28 novembre 2012 n'existe pas dans le calendrier ;

- aucun Arrêté rectoral portant mise en place de la Commission universitaire de supervision n'a été visé dans l'Arrêté ministériel n° 2012-627/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-AC/R-UP/SA du 20 novembre 2012 ;

- les dispositions de l'article 15 de l'Arrêté ministériel n°2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA, en privant certains Vice-doyens et Directeurs-adjoints du droit d'être rééligibles au poste de Doyen, créent de la discrimination et de l'ostracisme : les attributions des Doyens et des Directeurs ne sont pas superposables à celles des Vice-doyens et Directeurs-adjoints.

Tous ces manquements dans des actes réglementaires témoignent d'une légèreté, d'une incompétence, d'un manque de loyauté dans la gestion des affaires publiques et du non-respect du bien commun d'une part, et d'autre part de la violation des droits du citoyen et du principe de l'égalité des citoyens.

Par ailleurs, la loi dispose pour l'avenir et non pour le passé. Ce principe interdit que l'on crée une situation qui va frapper une personne en charge alors que cette règle n'existait pas au moment de son entrée en charge.

Enfin, il n'est pas admissible que l'on change les règles du jeu le 19 novembre 2012 alors que les élections ont été déjà lancées le 12 novembre 2012 par le Recteur, conformément à un Arrêté ministériel en vigueur : l'article 15 de l'Arrêté ministériel n°2009-023/MESRS/CAB/DC/SGM/DRH/SP-C du 10 novembre 2009, signé aussi par l'actuel Ministre, ne posait aucune restriction à la rééligibilité des Doyens et Directeurs. » ;

Considérant qu'abondant dans le même sens que les autres requérants, les sieurs Toussaint KPADONOU et Fivègnon T. YEKPE concluent également à la violation du principe d'égalité de tous et de l'obligation de loyauté dans l'exercice des pouvoirs ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, le Professeur François Adébayo ABIOLA, affirme : « Dans le cadre de l'instruction des recours en inconstitutionnalité sus-référencés, j'ai l'honneur de vous faire parvenir mes observations sur les arguments allégués par les requérants.

Ces recours en inconstitutionnalité concernent :

- l'Arrêté n°2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R UAC/R-UP/SA du 19 novembre 2012 portant règlementation de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-doyens et Directeurs adjoints des établissements de formation et de recherche des universités en République du Bénin ;
- l'Arrêté n°2012-627/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA du 20 novembre 2012 portant calendrier du

déroulement de l'élection de Doyens, Directeurs, Vice-doyens et Directeurs adjoints des établissements de formation et de recherche des universités nationales en République du Bénin.

Mais avant d'exposer les observations sur ces recours en inconstitutionnalité, il convient de restituer aux faits leur véritable teneur, que les requérants ont à dessein dénaturée pour en tirer avantage au détriment de l'Administration, en l'occurrence, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

I - FAITS ET PROCEDURE

Vu les nécessités de service et dans le but d'améliorer le cadre institutionnel relatif à l'organisation et au bon fonctionnement des Universités nationales du Bénin, j'ai mis sur pied un Comité chargé de la relecture des textes les régissant par Arrêté n° 2012-504/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/SA du 8 octobre 2012 portant création, attribution et composition du Comité de relecture des textes portant attributions, organisation et fonctionnement des universités nationales du Bénin.

C'est à l'issue des travaux de ce Comité dont faisaient partie les deux Recteurs des Universités nationales du Bénin, leurs Secrétaires Généraux et tous les responsables des syndicats des Universités nationales que les Arrêtés attaqués ont été pris dans le respect des recommandations dudit Comité.

Il n'était donc pas nécessaire de convoquer des élections avant l'aboutissement des travaux de ce Comité. Je dois affirmer qu'en ma qualité de premier responsable du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, les Arrêtés incriminés ont été pris dans le respect de la gouvernance administrative, d'une part, et de la gouvernance juridique, d'autre part.

La gouvernance administrative suppose la primauté de l'intérêt général, l'efficacité et l'efficience des services publics, la culture du résultat, l'égalité des moyens devant l'Administration publique, l'impartialité et le respect de la légalité dans les prestations de service public.

La gouvernance juridique a pris en compte le respect de l'Etat de droit et des droits humains.

Aux termes de l'article 12 de la Constitution du 11 décembre 1990, l'Etat et les Collectivités publiques garantissent l'éducation

des enfants et créent les conditions favorables à cette fin, et c'est poursuivant cet objectif constitutionnel que les deux arrêtés en cause ont été pris et en cohérence avec les derniers textes régissant l'élection des Recteurs des Universités nationales.

Ainsi, les actes querellés sont des actes organisant l'élection aux postes administratifs de Doyen, Vice doyen, Directeur et Directeur adjoint. Ils déterminent les critères et le profil des candidats potentiels. Ce sont des actes administratifs qui relèvent des prérogatives de la hiérarchie administrative. Il s'agit d'acte unilatéral, selon la doctrine, l'expression de décision exécutoire, une déclaration de volonté en vue de produire un effet de droit vis-à-vis des administrés émise par une autorité administrative c'est-à-dire dans une forme qui entraîne l'exécution d'office.

En l'espèce, il a été senti le besoin, en raison de l'intérêt général des étudiants et de la sécurité de leurs droits, de ne pas faire éterniser à ces postes les mêmes dirigeants.

Que l'Administration peut modifier à tout moment la réglementation qu'elle édicte lorsque les nécessités de service l'exigent pour son fonctionnement (cf. CE 1936, Arrêt JAMART-Rec 6172. Sirey 1937-3-113).

Que le Ministère a pris soin par son Arrêté n° 2012/504/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/SA du 08 octobre 2012 de mettre sur pied un Comité comprenant les chefs d'établissement et les syndicats des entités universitaires afin de prendre en toute objectivité des mesures garantissant la sécurité dans la gestion des écoles et établissements de nos Universités.

Il ne s'agit donc pas des actes arbitraires.

Les actes querellés sont les actes administratifs objectifs par excellence contre lesquels "les personnels, ainsi que leurs associations et syndicats, n'ont pas, en tant que tels, un intérêt leur donnant qualité à agir contre les mesures « relatives à l'organisation du service" dans lequel ces personnels sont employés » (cf. Droit du contentieux administratif, René CHAPUS, 12^{ème} Ed. Montchrestien, page 488, n° 595).

Ils ne sont pas créateurs de droits ou prérogatives. » ;

Considérant qu'il ajoute : « II - OBSERVATIONS SUR LES ALLEGATIONS DES REQUERANTS

A - SUR LA PRETENDUE VIOLATION DES DROITS ET PREROGATIVES DU RECTEUR DE L'UAC

a - SUR LES PRETENDUS DROITS ET PREROGATIVES DES REQUERANTS

Les droits et prérogatives des agents auxquels il peut être porté atteinte sont ceux relatifs à leurs conditions d'emploi et de travail. Ils sont de trois catégories :

1°_ ceux où la mesure d'organisation du service est de nature à léser les droits pécuniaires des agents ;

2°_ ceux où la mesure (ou l'ordre du supérieur) est de nature à porter atteinte aux droits statutaires ;

3 ° - les droits et avantages liés, non au grade, mais aux fonctions des agents, à titre individuel ou en tant que membre d'un corps (cf. Droit du contentieux administratif, René CHAPUS, 12^{ème} Ed. Montchrestien, page 488, n° 595).

Les Arrêtés querellés ne créent aucun droit et prérogative que les actes attaqués ont violés.

b - SUR LE PRINCIPE

Pour soutenir leur recours en inconstitutionnalité, les requérants exposent que : "Conformément aux dispositions de l'Arrêté n° 2009-023/MESRS/DC/SGM/DRH/SP-C du 10 novembre 2009, le Recteur de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) a pris l'Arrêté rectoral n° 039-12/UAC/SG/SA du 12 novembre 2012 pour fixer la date de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-doyens et Directeurs-adjoints des établissements de formation et de recherche de l'UAC ... Qu'alors même que le processus des élections décanales est entamé au sein des différentes facultés,... le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique a pris le 19 novembre 2012 l'Arrêté n° 2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UP/SA..."

Que le lendemain le même Ministre prit l'Arrêté n°2012/627/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA.

Il ne revenait à aucun moment au Recteur de prendre et de publier un arrêté portant calendrier des élections surtout pas à un moment où le Comité chargé de la relecture des textes devant régir lesdites élections poursuivait ses travaux.

En outre, selon l'article 16 de l'Arrêté 2009-023/MESRS/CAB/DC/SGM/DRH/SP-C du 10 novembre 2009 cité par les requérants, "les opérations électorales se déroulent dans les établissements, suivant un calendrier arrêté par le Ministre de l'Enseignement supérieur, sur proposition du Recteur de l'Université".

Cet argumentaire sur la prétendue violation des droits et prérogatives du Recteur de l'UAC, dénote donc soit de la méprise du droit, soit d'une mauvaise foi caractérisée, surtout lorsqu'on sait que selon une jurisprudence bien établie "les Ministres peuvent prendre toutes les mesures nécessaires au bon fonctionnement du service qui aurait pour destinataires soit les agents de service, soit les usagers". Cf : CE/1936, Arrêt JAMART Rec 6172. Sirey 1937-3-113.

C'est un principe sacro-saint que l'Administration peut modifier à tout moment la réglementation qu'elle édicte lorsque les nécessités de service l'exigent pour son bon fonctionnement.

En l'espèce, les arrêtés querellés n'ont fait que respecter ce principe pour promouvoir une meilleure organisation des élections décanales dans les universités nationales du Bénin.

A aucun moment, les droits et prérogatives du Recteur de l'UAC n'ont été violés par les arrêtés querellés. C'est le Recteur qui au contraire est allé au-delà de ses prérogatives (voir compte rendu de réunion). » ;

Considérant qu'il affirme : « B- SUR LA PRETENDUE VIOLATION DE LA REGLE DE L'EGALITE DES CITOYENS DEVANT LA LOI, LORSQU'ILS SONT PLACES DANS DES CONDITIONS IDENTIQUES ET AUTRES PRETENDUES VIOLATIONS CONSTITUTIONNELLES

a - SUR L'EGALITE

Sur ce moyen, les requérants allèguent que : " le Ministre en prenant ces deux arrêtés..., a manifestement manqué de loyauté, lorsque notamment, il a décidé, en l'article 15 de l'arrêté du 19 novembre 2012, contrairement aux dispositions de l'arrêté du 10 novembre 2012 que les Vice-doyens et Directeurs-adjoints qui ont accompli deux mandats réguliers ne peuvent être élus au poste de Doyens ou de Directeurs qu'une seule fois, s'ils remplissent les conditions d'éligibilité. On ne change pas les règles du jeu après l'ouverture de ce jeu.

La discrimination opérée par l'article 15 incriminé, qui lèse les Vice-doyens et Directeurs-adjoints ayant accompli deux mandats réguliers est sans aucun fondement juridique. Elle viole à l'évidence le principe à valeur constitutionnelle qui interdit qu'il y ait deux poids deux mesures".

Décidément, les requérants sont dans la mouise juridique. Il faut tout d'abord relever qu'il n'existe aucun arrêté du 10 novembre 2012, mais plutôt un arrêté du 10 novembre 2009. L'article 15 de l'Arrêté n° 2012-624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA ne viole aucunement la règle de l'égalité des citoyens devant la loi, et ne fait non plus deux poids deux mesures comme il sied de le démontrer.

Il est bon de noter que le principe d'égalité devant la loi est consacré par la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 (article 1 à 6). Le Conseil d'Etat l'a érigé en principe général du droit par son Arrêt du 09 mars 1951 "Société des Concerts du Conservatoire GAJA n° 67".

Toutefois, le principe d'égalité n'exclut pas la diversité. Les différences doivent être justifiées et fondées sur des critères objectifs et rationnels. L'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 autorise des discriminations positives. Ainsi, l'article 15 nouveau attaqué décide que les Vice-doyens et les Directeurs-adjoints qui ont accompli deux mandats en cette qualité ne peuvent être élus au poste de Doyens ou Directeurs qu'une seule fois s'ils remplissent les conditions d'éligibilité. Il s'agit là d'une règle de portée générale et impersonnelle. Elle ne vise pas un individu, ou un groupe de personnes en particulier.

En effet, l'Administration des Etablissements de formation et de recherche ne doit pas être prise en otage par des responsables inamovibles. Il revient à l'Administration de fixer le délai et les conditions des responsabilités administratives. C'est ce que consacre l'article 15 attaqué. La gestion des EFR doit être confiée à des responsables dynamiques et en rotation. Cette discrimination positive peut se lire même dans la Constitution du 11 décembre 1990 en ses articles 42 et 44 pour ne citer que ces deux (2) articles.

b - DE LA VIOLATION DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

- 1) De la violation des principes fondamentaux de la Constitution du 11 décembre 1990. Nul ne doute que les principes sont nombreux. Le requérant n'a pas indiqué avec précision lesquels sont violés. Il ne permet donc pas à la Haute Juridiction d'opérer son contrôle. Il est donc irrecevable en ce moyen.

- 2) Sur la violation des articles 15, 23 de la Constitution et 11 et 13 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

Eu égard à la nature des différents actes prétendus avoir créé des droits et prérogatives et ceux qui les auraient violés, qui sont des actes de portée générale d'organisation du service public, les textes ci-dessus n'ont pu être violés. Le requérant est donc mal fondé en ce moyen.

Par ailleurs, la communauté universitaire en participant au scrutin à des taux avoisinant les 100 % des inscrits dans la plupart des entités universitaires s'est retrouvée pleinement dans les dispositions des arrêtés querellés.

C'est pourquoi, ...je sollicite qu'il vous plaise :

1°- de constater :

- Que les Arrêtés n°023/MESRS/CAB/DC/SGM/DRH/SP-C du 10 novembre 2009 et n° 039-12/UAC/SG/SA du 12 novembre 2012 n'ont créé aucun droit ni prérogative au requérant ni à aucun professeur quant à l'occupation d'un poste de directeur, de doyen, de directeur adjoint et vice-doyen par un professeur des universités et écoles du Bénin en tant que actes d'organisation du service public.
- Que les actes administratifs attaqués sont des actes d'organisation du service public.

2°- de déclarer :

- Que le requérant est irrecevable en ce que les principes constitutionnels violés ne sont pas précisés.
- Qu'il est mal fondé en prétendant que les dispositions des articles 15, 23 de la Constitution et 11 et 13 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples sont violées.

3°- de rejeter le premier moyen fondé sur une prétendue violation des droits et prérogatives du Recteur de l'UAC comme mal fondé.

4°- de rejeter comme mal fondée la prétendue violation de la règle de l'égalité des citoyens devant la loi.

5°_ de dire et juger que l'Arrêté n° 2009-23/MESRS/CAB/DC/SGM/DRH/SP-C du 10 novembre 2009 a été abrogé par l'Arrêté n° 2012- 624/MESRS/DC/SGM/DRFM/DRH/R-UAC/R-UP/SA et que son article 15 ne viole aucunement la règle de l'égalité des citoyens devant la loi. »

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les cinq (5) recours ont le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ;

1 - Sur la méconnaissance par le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique des prérogatives du Recteur de l'Université d'Abomey-Calavi

Considérant qu'en demandant à la Haute Juridiction de constater que le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique a violé les prérogatives du Recteur de l'Université d'Abomey-Calavi, les requérants sollicitent, en réalité le contrôle de l'Arrêté rectoral n° 039-12/UAC/SG/SA du 12 novembre 2012 portant calendrier du déroulement de l'élection des Doyens, Directeurs, Vice-Doyens et Directeurs-Adjoints des Etablissements de Formation et de Recherche de l'Université d'Abomey-Calavi ; qu'une telle appréciation relève du contrôle de légalité ; que la Cour Constitutionnelle, juge de la constitutionnalité est incompétente pour en connaître ;

2 - Sur le scrutin de liste institué par l'arrêté du 19 novembre 2012

Considérant qu'en sollicitant de la Cour l'appréciation des conditions d'éligibilité notamment le scrutin de liste institué par l'Arrêté du 19 novembre 2012 les requérants lui demandent, en réalité, de procéder à un contrôle de légalité ; que la Cour Constitutionnelle, juge de la constitutionnalité, est incompétente pour connaître ;

3 - Sur la violation du principe de l'égalité

Considérant qu'aux termes de l'article 26 alinéa 1^{er} de la Constitution : « *L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale.* » ; que selon la jurisprudence constante de la Cour Constitutionnelle, la notion d'égalité doit s'analyser comme un principe général selon lequel la loi doit être la même pour tous dans son adoption et dans son application et ne doit contenir aucune discrimination injustifiée ; qu'il en découle que les personnes relevant de la même catégorie doivent être soumises au même traitement sans discrimination ;

que dans le cas d'espèce, "les Vice-Doyens et Directeurs Adjoints qui ont accompli deux mandats réguliers" se retrouvent dans une catégorie particulière distincte des autres catégories du corps enseignant ; qu'il s'ensuit que l'Arrêté du 19 novembre 2012 ci-dessus cité, en disposant en son article 15 que "les Vice-doyens et Directeurs Adjoints qui ont accompli deux mandats réguliers ne peuvent être élus au poste de Doyens ou de Directeurs qu'une seule fois s'ils remplissent les conditions d'éligibilité", n'est pas discriminatoire ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- : La Cour est incompétente pour connaître du contrôle des arrêtés querellés.

Article 2.- : Il n'y a pas traitement discriminatoire.

Article 3.- : La présente décision sera notifiée à Messieurs Fivègnon T. YEKPE, Daniel K. AMOUSSOU-GUENOU, Joseph S. VODOUHE, Toussaint KPADONOU, Frédéric Joël AÏVO au Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le neuf juillet deux mille treize

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice Comlan	DATO	Membre
	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Mesdames	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
	Lamatou	NASSIROU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Professeur Théodore HOLO.-