

DECISION DCC 17-103 DU 11 MAI 2017

Date : 11 mai 2017

Requérant : Raoufou AFFAGNON

Contrôle de conformité

Atteintes aux biens : « Appréciation des modalités d'application de la loi n° 2003-17 portant Orientation de l'Education nationale en République du Bénin »

Contrôle légalité

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 20 février 2017 enregistrée à son secrétariat le 21 février 2017 sous le numéro 0369/036/REC, par laquelle Monsieur Raoufou AFFAGNON sollicite le « contrôle de la constitutionnalité d'un acte règlementaire du ministre des Enseignements secondaire, technique et de la Formation professionnelle » ;

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 Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ...Les dispositions de

l'article 50 de la loi n°2003-17 portant orientation de l'éducation nationale en République du Bénin ... ont tranché la question des conditions de passage du premier au second cycle, en précisant que "l'entrée au second cycle des établissements d'enseignement secondaire général est subordonnée à l'obtention de la moyenne de classe en fin des études du premier cycle" ... L'autorité juridique d'un arrêté est inférieure à celle d'une loi et ne peut pas, par conséquent, permettre de remettre en cause les dispositions d'une loi comme tente de le faire l'article 18 de l'arrêté du 06 janvier 2017 fixant les conditions de passage, de redoublement et d'exclusion dans les lycées et collèges d'enseignement secondaire qui dispose que l'accès au second cycle est prononcé pour tout apprenant titulaire du Brevet d'Etudes du premier Cycle (BEPC) et ayant obtenu au moins dix sur vingt (10/20) de moyenne annuelle ... Enfin ... les deux dernières consultations nationales sur l'avenir de l'école (2007 et 2014) n'ont formulé aucune recommandation relative aux conditions de passage du premier au second cycle et le ministre KOKOU Lucien n'a pris aucune initiative pour provoquer une consultation nationale sur la question. » ; qu'il demande à la Cour, « à la lumière des dispositions des articles 34 et 35 de la Constitution », de « déclarer l'arrêté du 06 janvier 2017 non conforme à la Constitution parce que, non seulement, il viole les dispositions de l'article 50 de la loi d'orientation de l'éducation nationale, mais également, il porte atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques de réunion, de pensée, "d'opinion et d'expression, dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements", comme le précise l'article 23 de la Constitution » ;

Considérant qu'il joint à sa requête une copie de la loi n° 2003-17 portant Orientation de l'Education nationale en République du Bénin, de l'arrêté année 2017 n° 002 du 06 janvier 2017 querellé, du rapport général du forum de 2007 et des recommandations du forum de 2014 sur le secteur de l'éducation ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le ministre des Enseignements secondaire, technique et de la Formation professionnelle, Monsieur Lucien KOKOU, écrit : « ... - Sur la violation de l'article 50 de la loi n°2003-17 portant Orientation de l'Education nationale en République du Bénin : l'article 50 dispose : "L'entrée au second cycle des établissements d'enseignement secondaire général est subordonnée à l'obtention de la moyenne de

classe en fin des études du premier cycle. Elle est fonction des capacités d'accueil des établissements qui doivent être toujours croissantes.”

Il ressort des dispositions de cet article que l'entrée au second cycle est non seulement subordonnée à l'obtention de la moyenne de classe, mais également fonction de la capacité d'accueil des établissements.

L'article 50 n'a donc pas soumis uniquement l'entrée au second cycle à l'obtention de la moyenne de classe. Se fondant sur la capacité d'accueil des établissements à second cycle, et dans le souci de réguler les flux, de cultiver l'excellence au niveau des apprenants de l'enseignement général, d'éviter toute subjectivité, et les orienter vers la formation professionnelle, nous avons introduit une seconde condition d'accès au second cycle de l'enseignement secondaire général qu'est l'obtention du BEPC.

Le requérant, Raoufou AFFAGNON, a seulement mis en exergue le premier aspect de l'article 50 de la loi n°2003-17 portant Orientation de l'Education nationale en République du Bénin et a oublié le second aspect qui offre la possibilité de réguler le flux d'entrée des apprenants suivant la capacité d'accueil des établissements.

Aussi, l'article 37 de la loi portant Orientation de l'Education nationale au Bénin dispose-t-il : " La fin des études du premier cycle de l'enseignement secondaire général est sanctionnée par l'examen du Brevet d'Etudes du premier Cycle (BEPC) ”.

Quant à l'article 38 de la même loi, il dispose que : “ La fin des études du second cycle de l'enseignement secondaire général est sanctionnée par l'examen du Baccalauréat du second degré”.

L'accès à l'université est conditionné par la réussite préalable au baccalauréat pour s'assurer du niveau et de la qualité du profil des nouveaux étudiants. Il ressort de l'article 38 que tout élève n'ayant pas obtenu le baccalauréat ne peut accéder à l'université. Cette condition préalable sous-entendue dans l'article 38 se retrouve également dans l'article 37. Ainsi, l'apprenant du premier cycle devrait normalement obtenir le BEPC avant son entrée au second cycle.

Contrairement aux déclarations du requérant, l'article 18 de l'arrêté querellé, en disposant que "l'accès au second cycle est prononcé pour tout apprenant titulaire du Brevet d'Etudes du premier Cycle (BEPC) et ayant obtenu au moins dix sur vingt (10/20) de moyenne annuelle", ne tente pas de remettre en cause les

dispositions de l'article 50 de la loi sur l'Orientation de l'Education nationale en République du Bénin. » ; qu'il poursuit : « - Sur la violation de l'article 23 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin :

L'article 23 de la Constitution énonce : "Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements. L'exercice du culte et l'expression des croyances s'effectuent dans le respect de la laïcité de l'Etat.

Les institutions, les communautés religieuses ou philosophiques ont le droit de se développer sans entraves. Elles ne sont pas soumises à la tutelle de l'Etat. Elles règlent et administrent leurs affaires d'une manière autonome."

Au regard des dispositions de l'article 23 de la Constitution et par rapport à l'objet querellé qu'est l'obtention obligatoire du BEPC comme condition de passage au second cycle, l'interprétation de l'article 50 de la loi n°2003-17 portant Orientation de l'Education nationale en République du Bénin ne peut constituer une violation de la Constitution ... Cet article n'a aucun lien avec les conditions de passage, de redoublement et d'exclusion dans les lycées et collèges d'enseignement secondaire général. Les établissements ne peuvent pas être gérés comme des institutions au sein desquelles l'on pourrait évoluer "sans entrave" » ;

Considérant qu'il ajoute : « -Sur la violation des droits fondamentaux de la personne humaine : Monsieur AFFAGNON Raoufou reproche à l'arrêté n°2017-002 d'avoir porté atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine. En effet, la Constitution ... dispose en son article 8 que : " La personne humaine est sacrée et inviolable. L'Etat a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé, à l'éducation, à la culture, à l'information, à la formation professionnelle et à l'emploi."

L'article 13 précise que : "L'Etat pourvoit à l'éducation de la jeunesse par des écoles publiques. L'enseignement primaire est obligatoire. L'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement public". L'article 18 querellé relatif au passage des apprenants du premier cycle au second cycle ne porte aucun grief aux droits reconnus ci-dessus, en particulier celui de l'éducation. L'institution de l'obtention du BEPC, comme l'une des conditions de passage du premier cycle au second cycle, répond aux exigences de l'article 5 de la loi n° 2003-17 portant

Orientation de l'Education nationale en République du Bénin qui prescrit que : "L'école doit combattre la médiocrité par la culture de l'excellence tout en sauvegardant l'égalité des chances pour tous".

- Sur le bien-fondé de l'arrêté n° 2017-002 du 06 janvier 2017 : l'arrêté n° 2017-002 du 06 janvier 2017 a abrogé celui n° 267/MESFTPRIJ/CAB/DC/SGM/DES/DIP/DEP/SA du 12 juin 2012, fixant les conditions de passage, de redoublement et d'exclusion au premier cycle dans les lycées et collèges d'enseignement secondaire général.

Dans le souci de démocratiser l'enseignement et de maintenir un grand nombre d'apprenants dans le système éducatif, il y est prescrit de ne jamais exclure, quelle que soit la performance, des élèves des classes de 6ème et de 4ème. Cette pratique a été généralisée aux autres classes de l'Enseignement secondaire général (ESG) de sorte qu'aujourd'hui l'effectif des apprenants s'est accru de façon disproportionnée, échappant ainsi à tout contrôle. De 2011 à 2016 par exemple, il est passé de 587.952 apprenants à 826.528, le nombre d'établissements publics de 551 à 859.

Quant aux groupes pédagogiques, ils sont passés de 11.605 à 17.372, or, le pays ne dispose que de 12.745 salles de classe pour 17.372 groupes pédagogiques, soit un déficit de 4.627 salles de classe et de 106.007 tables-bancs à deux places. Par ailleurs, dans les deux cycles du secondaire, l'Etat ne dispose que de 7.785 enseignants permanents pour un besoin de 32.144 enseignants, soit un déficit de 24.359 enseignants sporadiquement comblé à 97,65% par les vacataires et à 2,35% par d'autres catégories de personnel. En outre, la pénurie des salles de classes, des infrastructures et le déficit d'enseignants ont plongé l'enseignement secondaire général dans un état de dysfonctionnement chronique créant une crise sans commune mesure.

Ces statistiques ont montré une capacité d'accueil décroissante d'année en année qui est actuellement en dessous des besoins du système. Par conséquent, les capacités d'accueil actuelles des établissements ne peuvent ni garantir une offre éducative de qualité ni des performances à la hauteur des attentes de notre pays.

La prise de l'arrêté n° 2017-002 du 06 janvier 2017 s'inscrit dans ce contexte de correction des dysfonctionnements et d'amélioration de l'efficacité interne et externe du sous-secteur enseignement secondaire général.

En décidant de conditionner le passage de la troisième en seconde par l'obtention, à la fois, de la moyenne de classe et du

BEPC, nous visons les objectifs suivants :

- appliquer les actes du 2ème forum national sur le secteur de l'éducation de 2014 qui recommande que les apprenants passent de l'école fondamentale (cf. article 14 alinéa 2 de la loi n° 2003-17 du 11 novembre 2003) au lycée sur la base de l'obtention de la moyenne de classe et du BEPC, architecture du système éducatif proposé au niveau des réformes structurelles de la politique éducative; (cf. Page 113 des Actes du deuxième forum national sur le secteur de l'éducation) ;
- amener les apprenants de l'enseignement secondaire général à se remettre au travail et à se départir des pratiques frauduleuses qui ne peuvent plus garantir les deux conditions de passage désormais prescrites ;
- amener les enseignants à exercer leur métier avec plus de vocation et de conscience professionnelle, car le passage de leurs apprenants au second cycle ne dépend plus des seules évaluations internes ;
- amener les parents à assurer de façon lucide, cohérente et permanente le suivi des études de leurs enfants parce que le temps des négociations, des trafics et des compromis est révolu ;
- amener l'Etat à garantir la qualité de l'offre éducative dans l'enseignement secondaire général à partir d'une gestion rationnelle des flux des apprenants, du personnel enseignant et des infrastructures disponibles ;
- arrimer les nouveaux textes de gestion de l'enseignement secondaire général à l'architecture de planification et de programmation du développement du Bénin.

L'article 14 de la loi n° 2003-17 du 17 octobre 2003 portant Orientation de l'Education nationale en République du Bénin dispose en son dernier alinéa que : " L'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire constituent l'éducation de base". Ce principe est confirmé dans le plan décennal de développement du secteur de l'éducation en vigueur dans notre pays.

C'est dans le respect de cet alinéa qu'aucune condition n'a été édictée pour le passage de la 6^{ème} en 3^{ème} étant donné que cette éducation est obligatoire pour tous les citoyens. Mais, après la 3^{ème}, l'entrée en seconde est régulée par l'article 50 de la loi d'Orientation

de l'Education nationale qui conditionne l'entrée en seconde aux capacités d'accueil des établissements. On en déduit que l'arrêté querellé est une traduction en acte administratif de cet esprit de régulation des flux ouverte par ladite loi.

Le deuxième forum national sur le secteur de l'éducation organisé au palais des congrès à Cotonou du 17 au 19 décembre 2014 a recommandé également qu'il faut : élaborer, mettre en place et rendre fonctionnel un mécanisme de régulation des flux au niveau de chaque ordre d'enseignement et entre les différentes composantes du système éducatif béninois ... » ; qu'il demande à la Cour « de dire et juger que le requérant est mal fondé dans son recours en inconstitutionnalité et que l'article 50 de la loi n°2003-17 portant Orientation de l'Education nationale en République du Bénin est bel et bien respecté par l'article 18 de l'arrêté n° 2017-002/MESTFP/DC/SGM/DIPIC/DEC/DESG/SA/95SGG16 du 06 janvier 2017. » ;

Considérant que le ministre joint à sa réponse une copie des actes du 2^{ème} forum national sur le secteur de l'éducation et de l'arrêté n° 2012-267/MESFTPRIJ du 12 juin 2012 fixant les conditions de passage, de redoublement et d'exclusion au premier cycle dans les lycées et collèges ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que l'analyse du dossier révèle que la requête de Monsieur Raoufou AFFAGNON tend, en réalité, à demander à la haute juridiction d'apprécier les modalités d'application de la loi n°2003-17 portant Orientation de l'Education nationale en République du Bénin ; qu'une telle appréciation relève d'un contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; qu'en conséquence, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La Cour est incompétente.

Article 2. La présente décision sera notifiée à Monsieur Raoufou AFFAGNON, à Monsieur le Ministre des Enseignements secondaire,

technique et de la Formation professionnelle et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le onze mai deux mille dix-sept,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Simplex Comlan	DATO	Membre
	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-

Professeur Théodore HOLO.-