

DECISION DCC 18-044 DU 20 FEVRIER 2018

Date : 20 février 2018

Requérant : Amédée Vignon Serge WEINSOU

Contrôle de conformité :

Atteintes aux biens :

Nomination

Conflit de travail : (nomination de Madame Dandi GNAMOU en qualité de conseiller à la chambre administrative de la Cour suprême)

Conformité

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 26 juin 2017 enregistrée à son secrétariat le 26 octobre 2017 sous le numéro 1778/302/REC, par laquelle Monsieur Amédée Vignon Serge WEINSOU forme un recours en inconstitutionnalité de la nomination de Madame Dandi GNAMOU en qualité de conseiller à la chambre administrative de la Cour suprême ;

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 : « ... L'article 134 alinéa 1^{er} de la Constitution dispose que "Les présidents de chambre et les conseillers sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau, ayant quinze ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en Conseil des ministres par le Président de la République, sur proposition du Président de la Cour suprême et après avis du Conseil supérieur de la Magistrature". La même disposition a été reprise par l'article 6 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême.

Madame Dandi GNAMOU a soutenu sa thèse de doctorat en France en relations internationales en 2006. Sauf à considérer qu'elle est juriste de haut niveau depuis sa maîtrise en droit, Madame Dandi GNAMOU n'a pas l'ancienneté requise pour être nommée conseiller à la Cour suprême. Même à compter de la maîtrise, il ne sera pas aisé à Madame Dandi GNAMOU de rapporter la preuve qu'elle a exercé pendant quinze (15) années révolues. Ce qui est plutôt évident c'est que l'intéressée, de 2006, année d'obtention de sa thèse de doctorat, à 2017, année de sa nomination, ne totalise que onze (11) années d'expérience professionnelle supposée ou virtuelle, d'autant plus que Madame Dandi GNAMOU a été recrutée en tant que professeur-assistant de droit courant 2008-2009. Autrement dit, s'il n'est pas contesté que Madame Dandi GNAMOU, en tant que professeur agrégée de droit est juriste de haut niveau, en revanche, il n'est pas acquis qu'en cette qualité, elle ait pu réunir à son actif l'expérience professionnelle et l'ancienneté exigées par les articles 134 alinéa 1^{er} de la Constitution et 6 de la loi organique sur la Cour suprême. Or, la qualité de juriste de haut niveau et la condition de quinze (15) années d'expérience professionnelle sont en l'espèce cumulatives.

Il en résulte que la nomination de Madame Dandi GNAMOU viole les articles 134 alinéa 1^{er} de la Constitution et 6 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême » ; qu'il demande à la Cour de « déclarer contraire à la Constitution la nomination de Madame Dandi GNAMOU comme conseiller à la Cour suprême » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, Madame Dandi GNAMOU écrit : « I- Exposé des faits :

Par le décret n°2017-411 du 4 août 2017, j'ai été nommée à la Cour suprême en qualité de conseiller. Monsieur Amédée Vignon Serge WEINSOU conteste la constitutionnalité de ma nomination au regard de l'article 134 de la Constitution ... et de l'article 6 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême aux motifs que :

1. ayant obtenu le doctorat en 2006, je ne peux avoir totalisé

15 ans d'expérience en tant que juriste de haut niveau,

2. même si l'on devait commencer la computation des délais à partir de la maîtrise, je ne pourrai prouver que j'ai effectivement 15 ans d'expérience. » ; qu'elle développe : « II- Discussion : Si le moyen tiré de la contrariété à l'article 6 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême ne peut être examiné par votre haute Juridiction (A), il convient de constater que la requête soulève au regard de l'article 134 de la Constitution deux questions (B).

A. Incompétence au regard du moyen tiré de l'article 6 de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême :

...Le requérant allègue une inconstitutionnalité en invoquant la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême...Votre haute Juridiction est chargée du contrôle de constitutionnalité et...elle a pu considérer qu'elle était incompétente pour examiner une requête en inconstitutionnalité de la nomination des membres de la Cour suprême au motif que les avis émis l'étaient par le Conseil supérieur de la Magistrature constitué sur la base d'une loi ordinaire et que les lois ordinaires ne faisant pas partie du bloc de constitutionnalité, il n'appartient pas à la haute Juridiction, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, d'en connaître.

En l'espèce, la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême est une loi ordinaire. Examiner la requête sur cette

base serait un contrôle de légalité...Il sied en conséquence, et dans le respect de votre jurisprudence constante, d'écarter ce moyen » ;

Considérant qu'elle poursuit : « B. Conformité de ma nomination à l'article 134 de la Constitution :

...La qualité de juriste de haut niveau doit s'apprécier au regard de l'article 134 de la Constitution qui dispose : "Les Présidents de Chambre et les Conseillers sont nommés parmi les magistrats et les juristes de haut niveau, ayant quinze ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en Conseil des Ministres par le Président de la République, sur proposition du Président de la Cour Suprême et après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

La loi détermine le Statut des magistrats de la Cour Suprême".
...En l'espèce, il s'agit de montrer que je suis une juriste de haut niveau ayant 15 ans d'expériences révolues, la qualité de juriste de haut niveau pouvant être revendiquée à compter d'un diplôme universitaire de second degré, soit la maîtrise, soit le master et que j'ai effectivement une expérience professionnelle de 15 ans au moins.

La qualité de juriste de haut niveau est valablement soutenue à partir d'une maîtrise ou d'un master en droit.

...A la différence de l'article 115 de la Constitution qui distingue pour la nomination à la Cour constitutionnelle deux catégories de juristes de haut niveau, (les praticiens du droit et les professeurs de droit), l'article 134 vise uniquement la notion de juriste de haut niveau ayant au moins 15 ans d'expériences professionnelles. Il n'y a pas lieu de chercher à distinguer là où le constituant ne l'a pas fait. Le requérant semble alléguer, en prenant pour point de départ la soutenance de la thèse de doctorat, que la qualité de juriste de haut niveau ne s'acquiert qu'à compter du doctorat. Mais...le juriste est une personne qui étudie, développe, pratique ou applique le droit ...La licence en droit est le diplôme de premier cycle universitaire qui permet d'offrir des conseils juridiques...Le juriste de haut niveau serait littéralement quelqu'un qui étudie, développe, pratique ou applique le droit à un niveau supérieur au niveau ordinaire...C'est avec la licence que la plupart des concours de catégorie A de l'Administration publique sont accessibles et permettent d'occuper et d'accéder à des fonctions de cadre... Mieux, en nous replaçant dans notre contexte national où le degré d'alphabétisation et de scolarisation est bas, le titulaire d'une licence a déjà un niveau supérieur au niveau ordinaire.

Le diplôme requis pour accéder à la magistrature ou au métier d'avocat est jusque-là la maîtrise en droit ou son équivalent... Dans plusieurs organisations internationales, la maîtrise est le diplôme universitaire requis pour des hautes fonctions... De façon générale, au sein de l'ONU, le niveau d'études requis pour exercer les plus hautes fonctions de direction et de conseil est celui de la maîtrise ou du master ...

Ainsi, la qualité de juriste de haut niveau n'a pas été contestée à l'égard de Monsieur Robert DOSSOU, titulaire d'un DES (Bac +5) et qui a été pendant plusieurs années doyen de la faculté de droit et de sciences politiques de l'Université nationale du Bénin, et, en qualité de juriste de haut niveau, membre de la Cour constitutionnelle, Cour qu'il a d'ailleurs présidée.

...Votre haute Juridiction a déjà eu l'occasion de considérer que plusieurs personnes étaient juristes de haut niveau, sans pour autant que ces derniers aient été titulaires d'un doctorat en droit. ...Tel a été le cas lors de la contestation de la qualité de juriste de haut niveau à l'égard de Monsieur Christophe KOUGNIAZONDE, professeur de droit à la Faculté de droit et de sciences politiques, qui a été conseiller au sein de votre haute Juridiction en qualité de juriste de haut niveau, en 2003...Nommé en 2003 à la Cour constitutionnelle, Monsieur Christophe KOUGNIAZONDE a soutenu sa thèse de doctorat en 1998, soit cinq ans avant sa nomination... Ce dernier avait commencé à enseigner à l'université depuis 1985 et en tant qu'assistant enseignant stagiaire, non titulaire du doctorat, il totalisait, entre 1985 et 2003, 18 ans d'expériences professionnelles ...La Cour saisie du cas de Monsieur Christophe KOUGNIAZONDE a estimé, dans sa décision DCC 03-092 du 04 juin 2003, que le curriculum vitae de l'intéressé montre qu'il remplit les conditions requises pour être considéré comme juriste de haut niveau.

...Il en est également du cas de Monsieur Bruno AHONLONSOU nommé en cette même qualité et dans les mêmes conditions sans que le doctorat en droit ne lui ait été exigé comme point de départ de la computation des quinze années d'expérience professionnelle...Ainsi, est juriste de haut niveau, un titulaire de diplôme d'études supérieures en droit, ce qui correspond au maximum à un Bac+5. ...Il sied de constater que le doctorat ne saurait être considéré comme le niveau minimal pour la qualité de juriste de haut niveau...Il apparaît dès lors biaisé de dénier la qualité de juriste de haut niveau à quelqu'un qui a obtenu un diplôme de 3^{ème} cycle, le DEA, qui constituait à l'époque le premier

diplôme du cycle le plus élevé dans la formation universitaire.

...Au regard de tous ces éléments, il y a lieu de constater que le diplôme minimal requis pour assumer des hautes fonctions est celui de la maîtrise ou un diplôme équivalent et que si notre pays devrait s'aligner sur les meilleurs standards et tenir compte des réformes actuelles dans l'enseignement supérieur, le diplôme requis serait le master (Bac+5)...On ne peut donc refuser au regard des conditions de recrutement au niveau international comme interne la qualité de juriste de haut niveau à un titulaire d'un baccalauréat + cinq années en droit ...Nonobstant l'obtention de ce diplôme reconnu partout comme étant celui requis pour les plus hautes fonctions, la qualité de juriste de haut niveau ne peut être déniée à une personne dont les qualités ont été reconnues assez importantes et assez hautes pour faire des recherches et enseigner à l'université. » ; qu'elle fait observer : « En l'espèce, titulaire d'une maîtrise en droit en 2000, j'ai obtenu mon Diplôme d'études approfondies (DEA) en droit public international et européen...à la suite des épreuves de juin 2001. ...Compte tenu de mon rang, de la qualité de mon travail, j'ai défendu un projet de recherches juridiques devant les membres du Conseil scientifique de la section droit public de la Faculté de droit et d'économie de l'Université Paris Sud ...Bien qu'étant béninoise, j'ai été sélectionnée pour signer avec l'Université Paris XI un contrat de recherche et d'enseignement, le 1^{er} octobre 2001...Par cette sélection, mes qualités et talents ont été reconnus parmi plus d'une centaine de diplômés d'une université pour effectuer, dans le cadre d'un laboratoire d'études juridiques, des recherches doctorales et enseigner à l'université, y compris à des étudiants aspirant à obtenir leur maîtrise ...Au vu de ces éléments, je sollicite qu'il plaise à la Cour de dire et juger que :

- le doctorat ne saurait être considéré comme le diplôme minimum requis pour revendiquer la qualité de juriste de haut niveau ;
- titulaire d'une maîtrise et d'un DEA en droit, je remplis depuis au moins le 11 septembre 2001, date de délivrance de l'attestation de réussite, les conditions de diplôme pour être qualifiée de juriste de haut niveau » ;

Considérant qu'elle affirme : « 2. L'expérience professionnelle de 15 ans est acquise :

...L'expérience professionnelle est l'ensemble des connaissances acquises lors de l'exercice de sa profession, donc une acquisition de compétences qui repose sur la pratique de l'individu

...L'expérience professionnelle intègre donc toutes les activités, y compris les stages ou le bénévolat qui permettent d'accumuler le savoir-faire et le savoir être dans une profession.

...Par un contrat signé le 25 octobre 2001, j'ai été engagée pour compter du 1^{er} octobre 2001 comme allocataire de recherches pour une durée de trois ans à l'Université Paris Sud... L'allocataire de recherches exerce une activité de recherches sur un thème précis dans le cadre d'un laboratoire de recherches dans lequel il est astreint aux règles de fonctionnement et peut être sanctionné. Sans prétendre que l'interprétation des autorités administratives françaises puisse s'imposer à votre haute Juridiction, le ministère de l'Enseignement supérieur français...considère que le contrat d'allocataire de recherches est un contrat de travail, différent du statut de boursier... Le Conseil d'Etat français reconnaît aux allocataires de recherches le statut d'agents non titulaires de l'Etat...

...Par un contrat, toujours...du 25 octobre 2001, j'ai été nommée moniteur en droit public dans la même université, Paris XI, pour la même période que l'allocation de recherches, soit pendant 3 ans... Le contrat de moniteur crée pour le salarié l'obligation de dispenser des enseignements à l'université...Ainsi, l'allocataire de recherches-moniteur est un enseignant-chercheur contractuel ...Mon contrat à Paris XI a été prorogé le 1^{er} octobre 2004... et...je n'ai pas interrompu pendant toute l'année universitaire 2004-2005 mon activité de recherches...A la fin de ce contrat, j'ai été recrutée le 1^{er} septembre 2005 en qualité d'attachée temporaire d'enseignement et de recherches à l'Université Paris XI...Ce contrat a été renouvelé en septembre 2006. Ainsi, j'ai été attachée d'enseignement et de recherches au cours des années universitaires 2005-2006 et 2006-2007...professant et faisant des recherches juridiques...Vous trouverez ci-joint le récapitulatif des enseignements dispensés en qualité d'allocataire-moniteur et d'attachée temporaire d'enseignement et de recherches en droit public avec quelques fiches de paie ...Au début de l'année universitaire 2007-2008, j'ai été recrutée à l'Université d'Abomey-Calavi, à compter du 3 octobre 2007, en tant qu'assistant, université dans laquelle je suis toujours en service en qualité de maître de Conférences agrégée, après avoir été successivement assistant et maître assistant.

...Depuis le 1^{er} octobre 2001 à ce jour donc, j'exerce une activité juridique constante, régulière et ininterrompue. En dehors de l'enseignement et de la recherche en droit à l'université, j'ai

effectué d'autres activités de recherches et de conseils (Ecole française des Télécoms, Sénat français, Bercy, membre de la Commission GNONLONFOUN, membre de la Commission de passation des marchés, conseiller technique juridique).

...Mon expérience professionnelle en tant que juriste date d'au moins 1998, année où j'ai effectué à la fin de ma formation plusieurs stages professionnels dont l'objectif est de consolider mes connaissances et savoir-faire ...Si la Cour considère que l'expérience professionnelle doit être acquise strictement en qualité de juriste de haut niveau avec un BAC+5 en droit, mon expérience professionnelle a débuté de façon contractualisée, le 1^{er} octobre 2001, en tant qu'enseignant-chercheur contractuel en droit public au service de l'Université Paris Sud-XI. Depuis lors à ce jour, je n'ai pas cessé d'accumuler de la compétence et d'affermir mon expertise en droit tant en matière de recherches juridiques, d'enseignement que de conseil.

...Le Conseil supérieur de la Magistrature, instance qui a donné son avis favorable sur la proposition de ma nomination faite par le président de la Cour suprême, l'a fait en toute connaissance de cause après avoir délibéré sur mon Curriculum vitae (CV) et les pièces l'accompagnant...Ainsi, à ma nomination par le décret du 4 août 2017, notifiée le 18 octobre 2017, j'ai déjà totalisé quinze années d'expériences professionnelles » ; qu'elle conclut : « ...Au vu de tous ces éléments largement relayés dans mon CV auquel sont jointes des copies de diplômes... je sollicite qu'il plaise à la Cour de dire et juger que...le doctorat n'est pas le diplôme minimum requis pour revendiquer la qualité de juriste de haut niveau. Titulaire d'un DEA en droit, je remplis depuis au moins le 11 septembre 2001 les conditions de diplômes pour être qualifiée de juriste de haut niveau. Ayant commencé à travailler depuis le 1^{er} octobre 2001 dans le domaine juridique, je totalise plus de quinze années d'expériences professionnelles et...par conséquent :

- le décret n°2017-41 du 04 août 2017 relatif à ma nomination en tant que conseiller à la Cour suprême est conforme à la Constitution ;
- en me nommant, sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature, conseiller à la Cour suprême, le Président de la République n'a pas violé la Constitution » ;

Considérant qu'elle joint à sa réponse diverses pièces dont son curriculum vitae ;

Considérant que le Président de la République n'a pas répondu à la mesure d'instruction de la Cour qui lui a été adressée ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que le requérant demande à la Cour de déclarer contraire à la Constitution, notamment en son article 134 alinéa 1^{er} et à l'article 6 de la loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême, la nomination en qualité de conseiller à la Cour suprême de Madame Dandi GNAMOU, motif pris de ce qu'elle ne remplirait pas la condition d'ancienneté exigée dans sa qualité de juriste de haut niveau, le requérant estimant qu'elle n'a acquis cette qualité qu'à compter de la date de l'obtention de son doctorat ;

Considérant qu'aux termes de l'article 134 alinéa 1 de la Constitution : « *Les Présidents de Chambre et les Conseillers sont nommés parmi les magistrats et **les juristes de haut niveau, ayant quinze ans au moins d'expérience professionnelle, par décret pris en Conseil des Ministres par le Président de la République, sur proposition du Président de la Cour Suprême et après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature*** » ; qu'il en résulte que pour accéder au poste de conseiller à la Cour suprême, il faut, d'une part, être, soit un magistrat, soit un juriste de haut niveau, d'autre part, totaliser dans l'une ou l'autre qualité une expérience professionnelle de quinze années au moins ; qu'en l'espèce, Madame Dandi GNAMOU dont la nomination est contestée a été désignée en qualité de juriste de haut niveau ; qu'il ressort des éléments du dossier, notamment du curriculum vitae produit par l'intéressée et étayé par différentes pièces jointes, que Madame Dandi GNAMOU est un professeur de droit de rang magistral, praticien du droit, et donc juriste de haut niveau ; que son expérience professionnelle en cette qualité remonte à 2001, année où elle a été recrutée sur la base de son diplôme d'études approfondies (BAC + 5) pour compter du 1^{er} octobre 2001 en qualité de moniteur d'enseignement supérieur en droit public à l'Université Paris-Sud XI pour assurer ses fonctions à la Faculté Jean Monnet ; qu'ensuite, sans discontinuité, elle a servi en qualité d'attachée temporaire d'enseignement et de recherche dans la même université jusqu'en 2007, puis à l'Université d'Abomey-Calavi, de 2007 jusqu'au jour de sa nomination, successivement en qualité d'assistant, de maître-assistant et de maître de Conférence ;

qu'ainsi, **entre le 1^{er} octobre 2001 et le 04 août 2017**, date de sa nomination, **il s'est écoulé plus de quinze (15) années** ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que la nomination de Madame Dandi GNAMOU en qualité de conseiller à la Cour suprême n'est pas contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La nomination de Madame Dandi GNAMOU en qualité de conseiller à la Cour suprême au titre de juriste de haut niveau n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Amédée Vignon Serge WEINSOU, à Madame Dandi GNAMOU et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt février deux mille dix-huit,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
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.-