

Vu q

LHL

N°052/CA du Répertoire

N° 2000-034/CA du Greffe

Arrêt du 22 août 2002

Affaire : DAKPOGAN Marius

C/

Ministère de l'Education Nationale  
Et de la Recherche Scientifique

REPUBLIQUE DU BENIN

AU NOM DU PEUPLE BENINOIS

COUR SUPREME

CHAMBRE ADMINISTRATIVE

La Cour

Vu la requête en date, à Cotonou du 29 février 2000, enregistrée au Greffe de la Cour Suprême le 09 mars 2000 sous le numéro 252/GCS, par laquelle Monsieur Marius DAKPOGAN, fondateur de l'Ecole de Formation Professionnelle « LA VICTOIRE », 01 BP :1206 à Cotonou, a introduit un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté n°0117/MENRS/CAB/DC/DPP du 6 septembre 1999 du Ministre de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique portant fermeture des établissements privés de formation d'agents de santé ;

Vu la lettre n°0813/GCS du 28 mars 2000 par laquelle le recours introductif d'instance, le mémoire ampliatif ainsi que diverses pièces annexées, ont été communiqués, pour ses observations, au Ministre de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique ;

Vu la lettre n°1650/GCS du 03 juillet 2000, par laquelle une mise en demeure a été adressée au même Ministre, laquelle mise en demeure est restée malheureusement sans suite ;

Vu la consignation légale constatée par reçu n°1690 du 15 mars 2000 ;

Vu l'ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 organisant la procédure devant la Cour Suprême, remise en vigueur par la loi n°90-012 du 1<sup>er</sup> juin 1990 ;



DE = Gratis

Enregistré à Cotonou le 11/6/01  
Fo 10 Case 2464  
Reçu Gratis  
L'Inspecteur de l'Enregistrement

Blanche Tawon

Vu les pièces du dossier ;

Ouï le Conseiller **Victor Dassi ADOSSOU** en son rapport ;

Ouï l'Avocat Général **René Louis KEKE** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que le requérant expose que suite à leur demande d'autorisation d'ouverture d'écoles de formation d'agents de santé dont l'Ecole de Formation Professionnelle, La Victoire (E.F.P.V.), des promoteurs se sont vu notifier par lettre n°1067/DDE-ATL/SGSP-A du 1<sup>er</sup> octobre 1997 et conformément aux dispositions de l'arrêté n°001/MENRS/CAB/DC/DAPS du 22 janvier 1996, un avis favorable sous réserve de la visite des sites par une commission ad'hoc ;

Qu'après avoir publié le 21 septembre 1998, deux listes relatives l'une aux établissements privés d'enseignement secondaire général autorisés, l'autre aux établissements privés d'enseignement en instance d'être autorisés, le Ministre de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique a, par arrêté n°0117/MENRS/CAB/DC/DPP du 6 septembre 1999 pris en application de l'arrêté n°0111/MENRS/CAB/DC/DAPS du 31 août 1999 venu abroger celui n°001/MENRS/CAB/DC/DAPS du 22 janvier 1996, procédé à la fermeture de « tous les établissements privés de formation d'agents de santé dont l'ouverture n'a pas été régulièrement autorisée par voie d'arrêté ministériel » ;

Considérant que c'est cette décision du Ministre en charge de l'Education Nationale que le requérant Monsieur Marius DAKPOGAN, promoteur de l'E.F.P.V défère à la censure du juge administratif pour excès de pouvoir ;

Considérant que le requérant fonde son recours sur l'unique moyen tiré de l'illégalité de la décision de fermeture des écoles concernées ;

Qu'il soutient notamment dans ce sens que l'arrêté querellé est pris en violation des dispositions de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution de la République du Bénin relatif à l'égalité



de tous devant la loi et qu'il viole également le principe de la non rétroactivité des règlements ;

Considérant que le Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique invité par la Cour à lui transmettre son mémoire en défense n'a pas cru devoir conclure ;

**En la forme**

**Sur la recevabilité**

Considérant, d'une part, que l'arrêté querellé et le recours gracieux introduit par le requérant datent respectivement du 06 septembre 1999 et 03 novembre 1999 ;

Considérant, d'autre part, que le recours en annulation est parvenu à la Cour Suprême le 03 mars 2000 ; qu'il y a lieu de le déclarer recevable pour avoir été introduit dans les forme et délai de la loi ;

**B°) Au fond**

**Sur l'unique moyen tiré de l'illégalité de l'arrêté n°0117/MENRS/CAB/DC/DPP du 06 septembre 1999.**

Sur la première branche du moyen tiré de l'illégalité en ce que l'arrêté querellé serait pris en violation des dispositions de l'article 26 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution de la République du Bénin relatif à l'égalité de tous devant la loi.

Considérant que la mesure de fermeture d'écoles mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté querellé concerne « tous les établissements privés de formation d'agents de santé dont l'ouverture n'a pas été régulièrement autorisée par voie d'arrêté ministériel » ;

Considérant que dans sa requête introductive d'instance, le Sieur DAKPOGAN a souligné le paradoxe selon lequel certaines écoles ont ouvert leurs portes alors qu'elles n'y étaient pas encore autorisées par arrêté du Ministre de l'Education Nationale et de la recherche Scientifique ;

Que dans son mémoire ampliatif, il a rappelé le même argument avant de conclure à la différence de traitement réservé aux diverses écoles concernées ;



*[Handwritten signatures in blue ink]*

Considérant que de l'examen des pièces versées au dossier, il ressort :

Que le texte de référence en vertu duquel tout fondateur d'établissement pourrait, après observation de la procédure prescrite, se voir autorisé à créer et faire fonctionner un établissement d'enseignement privé est l'arrêté n°001/MENRS/CAB/DC/DAPS du 22 janvier 1996 portant conditions de création, d'extension et de fonctionnement d'un établissement privé d'enseignement et procédures administratives ;


Qu'en vertu des dispositions dudit arrêté, le sieur DAKPOGAN Marius a, comme d'autres promoteurs d'établissements d'enseignement, obtenu, par lettre n°1067/DDE-ATL/SOSP-A du 1<sup>er</sup> octobre 1997, « un avis favorable sous réserve de la visite des sites par une commission ad'hoc » ;

Que certains établissements privés ayant reçu ledit avis ont ouvert leurs portes avant de se voir notifier un arrêté consacrant, de manière rétroactive, l'autorisation d'ouverture ; qu'ainsi, pour ne citer que ces exemples, les établissements « La liberté », « La Boussole », « Bon Berger », « CEFOREC », « Le Citoyen » qui avaient reçu l'avis favorable émis par lettre n°1067 d'octobre 1997 ci-dessus mentionnée, n'ont été effectivement autorisés à ouvrir leurs portes que par l'arrêté n° 135/ MENRS/CAB/DC/SP du 18 octobre 1999 ;

Considérant que, dans son mémoire ampliatif, le requérant a affirmé l'existence d'un établissement dénommé HOUDEGBE NORTH AMERICAN UNIVERSITY BENIN « qui a ouvert une faculté de médecine et de pharmacie... » et qui « ...n'est pas inquiété alors que son promoteur n'a préalablement effectué aucune formalité au niveau du Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique » ;

Que le sieur DAKPOGAN a, par ailleurs soutenu que d'autres écoles « ayant reçu un avis favorable ou se trouvant sur la liste d'attente sont autorisées » ;

Considérant que l'Administration, invitée à produire son mémoire en défense, n'a pas daigné conclure ; que, dans ces conditions, et conformément à l'article 70 de l'Ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême, remise en





vigueur par la loi n°90-012 du 1<sup>er</sup> juin 1990, l'Administration « est réputée avoir acquiescé aux faits exposés dans la requête » ;

Considérant que l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 0117/MENRS/CAB/DC/DPP du 06 septembre 1999 vise à sanctionner « tous les établissements privés de formation d'agents de santé dont l'ouverture n'a pas été régulièrement autorisée par voie d'arrêté ministériel » ; que cette disposition, par sa formulation, identifie très clairement le groupe d'établissements concernés ;

Que l'Université Nord Américaine « HOUDEGBE » étant un établissement privé qui forme, entre autres, des agents de santé tels que des infirmiers, des médecins et pharmaciens, n'ayant pas été autorisée par arrêté du Ministre de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique à ouvrir ses portes, appartient bel et bien à cet ensemble d'établissements visés par l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus évoqué, et devait, par conséquent, être fermée au même titre que les autres établissements de formation d'agents de santé concernés dont l'Ecole de Formation Professionnelle LA VICTOIRE ;

Que, n'ayant pas été effectivement fermée conformément à l'arrêté querellé, cette université « HOUDEGBE » se trouve placée, par le Ministre de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique, dans un rapport d'inégalité eu égard au sort réservé aux autres établissements identifiés par l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus sanctionné ;



Qu'au demeurant, le Ministre de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique aurait pu soustraire l'arrêtée querellé à la critique de la violation du principe de l'égalité de tous devant la loi en motivant sa décision autrement qu'il l'a fait à l'article premier de l'arrêté n°0117/MENRS/CAB/DC/DPP du 06 septembre 1999 ;

Que le Ministre de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique ayant ainsi effectivement violé ledit principe, il échet d'accueillir la première branche de l'unique moyen du requérant tiré de l'illégalité ;

Sur la seconde branche du moyen tiré de l'illégalité en ce que l'arrêté querellé serait, en outre, pris en violation du principe de la non rétroactivité des règlements, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres branches de ce moyen.

*Handwritten signature and initials in blue ink.*

Considérant que le sieur DAKPOGAN soutient que la décision de fermeture ne devrait pas être prise en application des dispositions de l'arrêté n°0111/MENRS/CAB/DC/DPP du 31 août 1999, mais plutôt conformément à celles de l'arrêté n°001/MENRS/CAB/DC/DAPS du 22 janvier 1996 portant conditions de création, d'extension et de fonctionnement d'un établissement privé d'enseignement et procédures administratives, alors en vigueur au moment où il remplissait les formalités en vue de la création de son école ; que la règle de la non rétroactivité ne permet pas de se fonder sur l'arrêté n°0111/MENRS/CAB/DC/DPP du 31 août 1999 pour fermer les écoles ;

Considérant que l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 0117/ MENRS/ CAB/DC/DPP du 06 septembre 1999 indique que les établissements concernés sont fermés « conformément aux dispositions des articles 21 et 28 de l'arrêté n° 0111/ MENRS/ CAB/ DC/DPP du 31 août 1999 ;

Que lesdits articles disposent respectivement :

**Article 21** : « La création et l'ouverture d'une institution ou d'un établissement privé d'enseignement scolaire ou universitaire sont subordonnées à l'autorisation préalable du Ministre en charge de l'éducation nationale » ;

**Article 28** : « L'autorisation d'ouverture doit être sollicitée à nouveau après la fermeture de l'établissement ou de l'institution pour une cause quelconque ;

La demande est alors introduite suivant les dispositions de la présente section » ;

Considérant, par ailleurs que l'article 24 de l'arrêté n°001/MENRS/CAB/DC/DAPS du 22 janvier 1996 dispose simplement : « L'autorisation d'ouverture des établissements privés fait l'objet d'un arrêté ministériel pour tous les établissements privés autorisés... » ;

Qu'ainsi, à la différence des dispositions de l'arrêté n°111/MENRS/CAB/DC/DPP du 31 août 1999 ci-dessus rappelées, l'article 24 de l'arrêté n°001/MENRS/DC/DAPS du 22 janvier 1996 en vigueur au moment où le Sieur DAKPOGAN accomplissait les formalités en vue de la création et de l'ouverture de son établissement n'exigeait pas que l'autorisation (sous forme d'arrêté) fût préalable à l'ouverture d'établissement ;

*[Signature]*



Que dans ces conditions, plusieurs établissements auxquels l'avis favorable du Directeur Départemental de l'Education était donné, avaient ouvert leurs portes avant même que l'arrêté portant autorisation fût pris ; qu'il suffit de comparer les établissements mentionnés dans la lettre n°1067/DDE-ATL/SOSP-A du 1<sup>er</sup> octobre 1997 à la liste des établissements ultérieurement autorisés par les arrêtés n°80/MENRS/CAB/DC/DPP/SP du 11 novembre 1998 et n°135/MENRS/CAB/DC/SP du 18 octobre 1999 ;

Que l'article 21 de l'arrêté querellé, en exigeant « l'autorisation préalable » impose, en réalité, une condition plus restrictive qui, en vertu du principe selon lequel les règlements ne disposent que pour l'avenir, ne saurait rétroagir sans, par ailleurs, créer une situation d'inégalité entre les divers usagers du service public que sont, dans le cas d'espèce, les promoteurs d'établissements (Cf C.E. Ass 25 juin 1948, Société du journal « L'AURORE », GAJA, 9<sup>e</sup> édition, p.400s ; Cf également Arrêt Institut de Formation en Organisation et Gestion Sociale (INFOGES) et Ecole « LOYOLA » c/ Ministre de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS), Cour Suprême du Bénin, Recueil des arrêts 1990, n°70, p.479 s) ;

Qu'en conséquence, il y a lieu d'accueillir également cette deuxième branche du moyen tiré de l'illégalité dans la mesure où le principe de la non rétroactivité a été, en l'espèce, violé par l'Administration ;



## **PAR CES MOTIFS**

### **Décide**

**Article 1<sup>er</sup>** : Le recours en date à Cotonou du 29 février 2000 de Monsieur Marius DAKPOGAN, fondateur de l'Ecole de Formation Professionnelle « LA VICTOIRE » tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté n° 0117/ MENRS/ CAB/DC/DPP du 6 septembre 1999 du Ministre de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique portant fermeture des établissements privés de formation d'agents de santé, est recevable.

**Article 2** : Est annulé pour cause d'illégalité, l'arrêté n°0117/MENRS/CAB/DC/DPP du 6 septembre 1999 du Ministre

*Handwritten signatures in blue ink.*

de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique portant fermeture des établissements privés de formation d'agents de santé.

**Article 3** : Le présent arrêt sera notifié aux parties, au Procureur Général près la Cour Suprême et sera publié au Journal Officiel de la République du Bénin.

**Article 4** : Les dépens sont mis à la charge du Trésor public.

Ainsi fait et délibéré par la Cour suprême (chambre administrative) composée de :

**Grégoire ALAYE** président de la chambre administrative  
**PRESIDENT** ;

**Joséphine OKRY-LAWIN**  
**ET**  
**Victor D. ADOSSOU**

}  
{  
}

**CONSEILLERS** ;

Et prononcé à l'audience publique du jeudi vingt deux août deux mille deux, la chambre étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

**René Louis KEKE,**

**MINISTERE PUBLIC** ;

Et de **Françoise TCHIBOZO-QUENUM,**

**GREFFIER** ;

Et ont signé,

Le Président

Le Rapporteur

  
**G. ALAYE.-**

  
**V. D. ADOSSOU.-**

Le Greffier,

  
**E. TCHIBOZO-QUENUM.-**