

Affaire n° 01/98

Laubhouet Serge

contre

Commission de l'UEMOA

« Fonctionnaire – Recours en responsabilité extra contractuelle – Recours en réparation et demande de réintégration »

Sommaire de l'arrêt

1. *Droit de la fonction publique communautaire – Recours en responsabilité extra contractuelle et en réparation du préjudice subi par un fonctionnaire de l'Union – Violation des dispositions du Règlement d'exécution n° 5/96/COM/UEMOA du 1^{er} février 1996 fixant la durée de la période probatoire.*
2. *Non-consultation pour avis du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement.*
3. *Demande de réintégration et de paiement de dommages et intérêts.*

*

1. Le recours en responsabilité extra contractuelle ne peut être considéré comme un recours subsidiaire à l'action en annulation. Les deux recours n'ont ni le même fondement, ni le même objet.
2. En omettant de procéder à la mise en vigueur de ses actes, la Commission commet des irrégularités assimilables à un fonctionnement défectueux de l'organe et préjudiciable à son administré.

3. La Cour de Justice ne peut imposer à la Commission la réintégration de son administré dont elle a mis fin aux fonctions, sans violer le principe de la séparation des compétences juridictionnelles et des compétences administratives.

RAPPORT DU JUGE RAPPORTEUR

REQUETE EN INDEMNISATION SERGE LAUBHOUEY CONTRE COMMISSION UEMOA

Par requête en date du 23 avril 1997 enregistrée au Greffe de la Cour le 24 avril 1997 et signifiée à la Commission par lettre en date du 26 juin 1997 du Greffe de la Cour, Me DABIRE, SORGHO et TOE, Avocats associés inscrits au Barreau de Ouagadougou, ont introduit au nom et pour le compte de leur client Serge LAUBHOUEY, agent de l'UEMOA, une requête en vue de voir engager la responsabilité de l'Union et condamner celle-ci à réparer le préjudice causé à Serge LAUBHOUEY par la décision entachée d'irrégularité n° 97-047/SP/PC en date du 27 février 1997 mettant fin à ses fonctions.

I. LES FAITS

Monsieur Serge LAUBHOUEY a été recruté et nommé auditeur interne, cadre supérieur de l'Union, classé à l'échelon 1 du grade B2 par décision n° 105/96/PCOM en date du 24 octobre 1996. Toutefois, à l'expiration de la période probatoire fixée à un an par le statut qui le régit, il s'est vu notifier la décision n° 97-047/SP/PC du 27 février 1997, lui spécifiant qu'il est mis fin à ses fonctions sur la base de ses états de service. La requête gracieuse introduite par le requérant le 10 mars 1997 a fait l'objet d'un rejet explicite par lettre n° 97-101/SP/PC du 7 avril 1997 du Président de la Commission.

II. PROCEDURE ET PRETENTIONS DES PARTIES

A) LE REQUERANT FONDE SON ACTION SUR LES DISPOSITIONS SUIVANTES :

- Article 27 de l'Acte additionnel n° 10/96 du 10 mai 1996 de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement portant Statut de la Cour de Justice de l'UEMOA, laquelle donne compétence à la Cour pour connaître des litiges entre l'Union et ses agents.

- Article 107 et suivants du Règlement n° 01/95/CM portant Statut des fonctionnaires de l'UEMOA, relatifs aux voies de recours des fonctionnaires.
- Article 15, paragraphe 5 du Règlement n° 01/96/CM portant Règlement de Procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA relatif au recours en responsabilité non contractuelle de l'Union et à la réparation par l'Union du préjudice causé par elle soit par les agissements matériels, soit par les actes normatifs de ses organes.
- Article 2 du Règlement d'exécution n° 05/96/COM du 1^{er} février 1996 fixant la durée de la période probatoire et aux termes duquel ce n'est qu'après l'évaluation des performances du fonctionnaire que le Président de la Commission prend sa décision confirmant l'engagement du fonctionnaire ou mettant fin à ses fonctions.
- Article premier du Règlement d'exécution n° 08/96/COM/UEMOA du 08 juillet 1996 qui soumet, en matière de titularisation, la décision du Président de la Commission à l'avis consultatif préalable du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement. En effet, le requérant prétend s'être acquitté de ses fonctions de manière irréprochable pendant cette période de probation et avoir exécuté de manière satisfaisante les missions qui lui ont été confiées, qu'il a notamment adressé 11 rapports mensuels administratifs et 6 rapports d'investigations qui n'ont fait l'objet d'aucune observation négative qu'il a vraiment sollicité d'autres missions auprès des autorités qui n'ont pas daigné répondre à ses demandes.

Quelle ne fut donc sa surprise de se voir, à l'occasion de la période probatoire, notifier la lettre n° 97-47/SP/PC du 27 février 1997 lui apprenant la décision de cessation de ses fonctions, ce qui constitue la violation :

1. Des dispositions du Règlement d'exécution n° 05/96/COM du 1^{er} février 1996 fixant la durée de la période probatoire, en ce sens qu'il n'a été procédé à l'évaluation des performances du fonctionnaire sur la base du dossier de l'intéressé assorti des notes et appréciations des supérieurs hiérarchiques, conformément au Règlement d'application sus indiqué.

2. Des dispositions du Règlement d'exécution n° 08/96/COM/UEMOA du 8 juillet 1996, en ce sens qu'en application de ce texte l'avis du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement prévu par le Statut des fonctionnaires de l'Union n'a pas été recueilli.

Enfin, le requérant reproche à l'acte son contenu dépourvu de toute appréciation exacte des faits, en ce sens que la décision ne contient pas de motifs sérieux, parce que fondée sur des faits inexacts, puis qu'il n'a fait l'objet à aucun moment « ni de lettre d'observations, ni de reproches, ni de sanctions de la part des supérieurs ». C'est en considération de tout ce qui précède que Serge LAUBHOUE demande en réparation du préjudice causé du fait de son licenciement qu'il qualifie d'abusif :

a) A titre principal

- sa réintégration dans ses fonctions de cadre supérieur des services de la Commission
- le paiement des échéances échues du prêt contracté auprès de la BICIA-B du 27 février 1997 à la date de sa réintégration.
- le paiement de 5 000 000 Frs à titre de dommages et intérêts pour le préjudice matériel.
- le paiement du franc symbolique pour le préjudice moral souffert.

b) A titre subsidiaire et à défaut du prononcé de sa réintégration

La condamnation de l'UEMOA à lui payer au total pour les préjudices divers 219 928 918 Frs (deux cent dix neuf millions neuf cent vingt huit mille neuf cent dix huit francs).

Dans son mémoire en défense en date du 24 juillet 1997, la Commission, par la voie de son agent se fonde sur les dispositions de l'article 8 du protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA et de l'article 72 du Règlement de procédures pour conclure à l'irrecevabilité de la requête du requérant qui n'a pas entendu agir en annulation de l'acte mais en pleine juridiction, procédure totalement différente qui, contrairement à l'excès de pouvoir où le juge se prononce sur l'annulation de l'acte sans aucun pouvoir de statuer sur le

préjudice né de l'annulation de l'acte, est destinée à faire suite à la demande d'octroi d'un avantage particulier au requérant.

Dans ce cas de contentieux de pleine juridiction, le juge alloue, le cas échéant, à la victime requérante, les avantages auxquels elle peut prétendre.

En conséquence, la Commission conclut à l'irrecevabilité de l'action de Serge LAUBHOUE qui a agi directement en responsabilité de l'Union pour les dommages subis, sans au préalable avoir obtenu l'annulation de la décision qui le frappe.

A titre subsidiaire, la Commission invoque au demeurant le caractère mal fondé des prétentions du requérant en soutenant notamment que :

1. Contrairement aux affirmations du requérant, tous les fonctionnaires de l'Union en fin de probation ont fait l'objet d'une évaluation. En effet dès le 27 janvier 1997, le Président de la Commission a adressé aux Commissaires une lettre pour obtenir communication dans les meilleurs délais de l'évaluation, notes et appréciations des fonctionnaires placés sous leur autorité. C'est la lettre dont copie est jointe au dossier n° 97/007/PC/SP du 27 janvier 1997 adressée au Commissaire Younoussi TOURE qui a concerné les agents placés sous l'autorité du Commissaire chargé des politiques financières.
2. S'agissant du défaut d'avis du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement (CCRA), la Commission rétorque que l'avis sur la titularisation des fonctionnaires de l'Union requis par l'article 26 du Statut des fonctionnaires n'a pu être recueilli à cause de l'impossibilité à laquelle s'est heurtée la Commission pour y procéder. En effet, la Commission soutient qu'à la date de l'expiration de la période de probation, tous les agents fonctionnaires et non fonctionnaires y compris les membres du CCRA se retrouvaient sans exception en situation de fin de stage donc non encore titularisés. Devant cette situation qui a du reste existé au stade du recrutement des agents de l'Union où le même avis du CCRA était requis, il a été procédé à la consultation pour avis de l'organe le plus élevé à savoir la Commission.

3. Quant au moyen soulevé par le requérant selon laquelle la décision prise manque de fondement, la Commission objecte qu'il a été bien spécifié sur la décision mettant fin aux activités du requérant que c'est sur la base de ses états de service qu'il a été mis fin à ses fonctions, mieux l'évaluation faite sur la base des notes et appréciations du supérieur hiérarchique contenue dans la fiche d'évaluation en date du 20 février 1997 de l'intéressé dont copie jointe au dossier laisse apparaître en conclusion que le requérant est inapte à exercer les fonctions d'auditeur interne ou d'agent d'encadrement supérieur dans les services de l'Union.

Par mémoire en réplique en date du 27 août 1997, le requérant persiste et signe que ce n'est nullement un recours pour excès de pouvoir qui est à l'origine de son action mais un recours contentieux de fonction publique conformément aux dispositions du Règlement n° 1/95/CM du 1^{er} août 1995 relatif au statut des fonctionnaires de l'UEMOA. Le requérant rejette l'argument de la Commission tenant à l'impossibilité de consulter la CCRA alors qu'il est constant que cet organisme a été consulté au moins quatre fois. Quant à l'évaluation contenue dans la fiche produite par la Commission, le requérant doute de sa crédibilité surtout lorsqu'on constate que la Commission se garde bien de produire l'appréciation du Commissaire chargé du Département des Politiques Financières ou un extrait des délibérations de la Commission.

Par mémoire en duplique en date du 30 septembre 1997, la Commission souligne la confusion entre les recours en annulation et le recours en responsabilité qui persiste dans l'esprit du requérant qu'il invite à préciser dans quel régime juridique il entend placer son action.

La Commission insiste sur le justificatif donné pour écarter l'avis du CCRA en invoquant cette fois-ci la théorie des formalités impossibles.

Enfin la Commission souligne que le requérant en tant qu'auditeur interne dépend du Président de la Commission chargé en conséquence de le noter et de l'apprécier, que la lettre produite adressée au Commissaire chargé des Politiques Financières a été citée et produite à titre de simple exemple, qu'en outre, la décision frappant le requérant n'est pas une décision collégiale mais une décision individuelle du Président de la Commission en tant qu'autorité de nomination et donc de titularisation, c'est donc pour compenser le défaut d'avis du CCRA.

Que le Président a cru devoir recueillir l'avis des Membres de la Commission, sans donner à cette consultation le caractère formel d'une mesure administrative obligatoire.

III. OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS DU JUGE RAPPORTEUR

1. Sur la recevabilité du recours

Une jurisprudence constante de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) - voir Arrêt CJCE du 2 décembre 1971 ZUCKERFABRIC aff. 5/71.975 - dont les textes ont fortement inspiré le droit communautaire de l'UEMOA, a consacré le principe de l'autonomie du recours en responsabilité par rapport au recours en annulation. Selon le principe précité, il n'y a pas lieu de recourir à la procédure de l'annulation comme préalable à l'action en indemnisation basée sur l'illégalité d'acte d'un organe communautaire qui a causé un dommage à la victime requérante. Les deux régimes juridiques, à savoir le recours en annulation et le recours en indemnité sont considérés comme des recours totalement indépendants l'un et l'autre, l'action en indemnité n'étant pas une action subsidiaire à l'action en annulation. Ces recours n'ont ni le même fondement juridique, ni le même objet, ni les mêmes moyens de droit invocables. En effet, le premier permet au juge saisi de se prononcer sur la validité de l'acte qu'il peut annuler sans pour autant en tirer les conséquences de droit quant à la réparation des dommages causés, tandis que le second permet au juge de se prononcer sur les suites dommageables de l'acte en cas de faute quelconque constatée dans l'activité juridique de l'auteur. Le fondement essentiel de cette orientation jurisprudentielle tendant à l'autonomie fonctionnelle de ces recours, a été justifié en outre par le souci du législateur communautaire d'éviter la compensation des délais entre les deux recours. En effet, admettre le préalable obligatoire de l'annulation de l'acte par le juge communautaire avant l'introduction du recours en responsabilité, c'est induire que le justiciable frappé de forclusion pour n'avoir pas agi en annulation dans le délai de 2 mois à compter de la publication ou notification, selon la nature de l'acte (article 8 du Protocole additionnel n° 1) ne pourra en aucun cas, agir postérieurement au principal en indemnisation du fait de l'illégalité de cet acte ; alors que les délais de prescription en matière de recours en responsabilité extra contractuelle sont prévus plus longs, parce que fixés à 3 ans par l'article 15/5 du Règlement de Procédure. Autrement dit, la non reconnaissance du principe de l'autonomie aboutirait à réduire le délai de prescription en matière de recours en indemnité au délai de forclusion de deux mois prévu en matière d'annulation. C'est compte tenu des considérations sus indiquées qu'il y a lieu d'adopter ce principe jurisprudentiel de l'indépendance du recours en responsabilité extra contractuelle, ce qui permettra au juge communautaire de l'UEMOA, à l'instar du juge communautaire européen, de statuer directement en matière de

responsabilité pour activité juridique des Institutions communautaires, sans pour autant anéantir l'acte ni constater son invalidité ; la mise en évidence de la faute dans le comportement de l'auteur de l'acte et sa relation de causalité avec le préjudice allégué étant suffisantes pour recevoir l'action en réparation et statuer au fond.

Il importe de souligner en outre que le(s) litige(s) opposant l'Union et ses agents a une nature mixte comme le laissent apparaître les articles 107 et 108 du Règlement portant Statut des fonctionnaires. Il peut s'agir soit d'une action en annulation, soit d'une action en responsabilité à la requête de l'agent fonctionnaire.

C'est à cette première jurisprudence que votre rapporteur vous convie en vous demandant de déclarer recevable l'action du requérant basée, comme il le prétend, sur la responsabilité de la Commission dont l'acte querellé est qualifié de dommageable, pour n'avoir pas été pris en toute régularité, même si le requérant dans un mélange de genres, demande au surplus la réintégration dans ses fonctions, considérant son licenciement comme abusif comme s'il était régi par le droit du travail.

2. Sur les moyens soulevés au fond

- a) En ce que les dispositions de l'article 2 du Règlement d'exécution n° 05/96/COM du 1^{er} février 1996 ont été violées faute d'évaluation des performances du requérant, que de même ont été violées les dispositions de l'article premier du Règlement d'exécution n° 8/96/COM du 8 juillet 1996 faute d'avis de la Commission Consultative de Recrutement et d'Avancement, il y a lieu de souligner que, si l'argumentaire de défense de la Commission selon lequel l'évaluation des performances de Serge LAUBHOUEZ a été dûment effectuée, ce qui paraît incontestable parce que soutenu par des éléments de preuves produits, notamment la fiche d'évaluation du 20 février 1997 portant la note de 05/20 et concluant à l'inaptitude professionnelle de ce fonctionnaire, il est à relever cependant que s'agissant du défaut de consultation du CCRA, la théorie des formalités impossibles derrière laquelle se retranche la Commission paraît difficilement admissible, ce d'autant plus que le CCRA a été créé par acte en date du 8 juillet 1996 (donc bien avant la décision mettant fin aux fonctions du requérant datée du 27 février 1997) et les membres nommés, sans considération de leur situation statutaire (qui n'est du reste pas fixée par le texte créant cette structure) ; en effet la Commission avait

toute latitude de nommer dans les normes requises les membres du CCRA parmi les premiers titularisés et de recueillir leur avis avant de procéder à la mesure de licenciement des agents non titularisables. En somme, la pertinence de la théorie des formalités impossibles repose sur une impossibilité réelle qui ne doit pas être le résultat d'une quelconque impéritie de l'autorité administrative.

A la vérité, sans s'attarder outre mesure sur les moyens soulevés par les parties, il convient au demeurant de constater, qu'à la date des faits de la cause à celle de l'introduction de l'instance et même de la mise en état du contentieux par l'échange des conclusions des parties :

- ni l'acte n° 1/96/CM portant Règlement de Procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA adopté par le Conseil des Ministres le 5 juillet 1996 ;
- ni le Règlement d'exécution n° 05/96/COM/UEMOA du 1^{er} février 1996 fixant la durée de la période probatoire (ce règlement d'application, soit dit en passant, contient des dispositions non conformes, créant la faculté de proroger le délai de probation fixé à un an par le Règlement de base) ;
- ni le Règlement d'exécution n° 08/96/COM/UEMOA du 8 juillet 1996 fixant la composition et les règles de fonctionnement du CCRA de l'UEMOA ;

n'ont fait l'objet de publication en bonne et due forme dans le Bulletin Officiel de l'UEMOA par la Commission, or l'article 45 du Traité Constitutif de l'UEMOA dispose que "les actes additionnels, les règlements, les directives et les décisions sont publiés au Bulletin Officiel de l'Union. Ils entrent en vigueur après leur publication à la date qu'ils fixent".

C'est dire donc que ni la Commission, ni le requérant ne peuvent se prévaloir des dispositions des règlements précités qui n'ont pas été publiés au moment de l'introduction de l'instance, actes en conséquence non opposables parce que non encore en vigueur.

En tout état de cause, ces normes communautaires n'ont pas été mises à disposition pour que nul ne soit censé ignorer la loi. C'est le lieu de souligner les insuffisances majeures qui affectent la législation communautaire en cette matière de publication des actes, où les Bulletins Officiels ne sont pas datés au jour mais au mois et la date de dépôt des Bulletins à la Commission utile pour la computation des délais reste une inconnue parce que non réglementée. Le résultat, même quand le texte est publié, est qu'en l'absence d'une date d'application fixée dans le texte, ni le point de départ des délais, ni leur point d'arrivée ne sont déterminables en l'état des textes communautaires. Tel est le cas du Règlement n° 1/96/CM/UEMOA portant Règlement de Procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA, inséré dans le Bulletin Officiel de décembre 1996 qui est censé être applicable le "jour de sa publication". S'agissant de cet Acte, la date de publication qui reste à déterminer dans le mois de décembre 1996 est la même que celle d'entrée en vigueur, ces deux dates étant dans tous les cas antérieurs à la période de parution des Bulletins Officiels n° 2,3,4 et 5 respectivement datés de décembre 1996, mars 1997 et juin 1997, lesquels Bulletins ont été transmis à la Cour de Justice par lettre bordereau d'envoi en date du 3 décembre 1997.

C'est à croire qu'il y a confusion entre la notion de publication, celle d'entrée en vigueur et celle de parution du Bulletin Officiel. La publication consiste à insérer l'acte juridique dans un journal officiel déterminé qui, une fois paru, assure l'information du public et détermine l'entrée en vigueur et partant l'opposabilité de l'acte publié. Pourtant, par lettre n° 87-97/YDY/eo du 22 octobre 1996 adressée au Président de la Commission, la Cour a eu à attirer l'attention sur le mode contestable de datation des Bulletins Officiels de l'Union et les lenteurs dans leur publication. En définitive, l'UEMOA gagnerait à s'inspirer des dispositions pertinentes du Traité de l'OHADA relatives à la mise en vigueur des actes uniformes de cette organisation. Il est à retenir en conclusion que de toutes façons l'entrée en vigueur d'un texte ne peut intervenir avant sa publication, laquelle suppose l'obligation de porter à la connaissance du public le contenu du bulletin officiel.

b) Sur la réparation du préjudice

Il convient de relever cependant que si le requérant ne peut se prévaloir à tort ou à raison des violations des textes qu'il invoque, il n'en demeure pas moins que les délais anormalement longs mis par la Commission sans publier les textes pris et ceux adoptés par les organes compétents de l'Union (certains sont restés plus de 10 mois sans pouvoir être mis en vigueur) ainsi que les conditions lacunaires de leur publication ont causé un préjudice certain au requérant qui n'a pu se prévaloir des dispositions protectrices de sa situation statutaire contenues dans ces textes. Le justiciable communautaire bénéficie d'un droit au juge qui lui permet d'user des prérogatives que lui reconnaissent les textes communautaires et au besoin faire contrôler par le recours juridictionnel la conformité des mesures prises à son encontre. La compromission certaine et manifeste de ces droits, dans les circonstances du cas d'espèce telles que sus décrites, constitue un comportement illicite, ayant occasionné un dommage digne d'être réparé par l'allocation de dommages et intérêts.

Le Juge rapporteur :

Mouhamadou Moctar MBACKE

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GENERAL

Laubhouet Serge a été recruté par la Commission de l'UEMOA, le 19 février 1996 et nommé auditeur interne le 24 octobre 1996.

Il est soumis à une période probatoire de 12 mois à compter du 1er mars 1996. Le 24 février 1997, le Président de la Commission de l'UEMOA mettait fin à ses fonctions par décision n°97.047/SP/PC ainsi libellée :

« A l'issue de cette période (probatoire) en application des dispositions précitées du statut des fonctionnaires de l'UEMOA et sur la base de vos états de service, je vous notifie qu'il ne m'est pas possible de vous admettre en qualité de fonctionnaire de l'UEMOA.

En conséquence, et en application des dispositions de l'article 29 alinéa 2 du statut des fonctionnaires de l'UEMOA, il sera mis fin à vos fonctions le 28 février 1997 »

Laubhouet attaquait le 23 avril 1997 cette décision devant la Cour de Justice de l'UEMOA en faisant valoir :

Que la décision était viciée en la forme, pour avoir violé les dispositions de l'article 2 du Règlement d'Exécution n°05/06/COM du 14 février 1996 qui dispose que le Président de la Commission ne peut mettre fin aux fonctions d'un fonctionnaire qu'après évaluation des performances de celui-ci, sur la base du dossier de l'intéressé assorti des notes et appréciations des supérieurs hiérarchiques ; que l'autorité de nomination a également méconnu les dispositions de l'article 1er du Règlement d'Exécution n°08/96 du 8 juillet 1996 de la Commission de l'UEMOA en ne recueillant pas l'avis préalable du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement, avant de mettre fin aux fonctions.

Que la décision n° 97.047/SP/PC était laconique, légère et manquait de fondement juridique aux motifs que la Commission ne peut en cours d'instance et pour les besoins de la cause, motiver sa décision par des insuffisances ou fautes professionnelles de Laubhouet, dans la mesure où elle n'a jamais porté de tels griefs à la connaissance du requérant, lequel n'a subi aucune remarque, ni sanction dans l'accomplissement des tâches qui étaient les siennes.

Le requérant demande de déclarer la décision n° 97.047 abusive et :

* **Principalement** ordonner :

- sa réintégration à son rang d'encadrement supérieur de direction ;
- de lui payer les échéanciers de prêt contractés par lui à la banque du 27 février 1997 jusqu'à la date de sa réintégration ;
- de lui payer cinq millions (5 000 000) de FCFA de dommages et intérêts (préjudice matériel) et 1 F symbolique (préjudice moral).

* **Subsidiairement** : Condamner la Commission de l'UEMOA à lui payer au total 219.928.918 F CFA se décomposant comme suit :

AU TITRE DU PREJUDICE MATERIEL :

Manque à gagner correspondant à 15 ans de service à l'UEMOA, si l'on tient compte du fait que Monsieur Laubhouet est âgé de 40 ans et que l'âge de la retraite est à 55 ans.

Base de calcul : salaire annuel moyen

(1.113.165 X 12) x 15 200.369.700 FCFA

Remboursement du solde du prêt bancaire contracté à la BICIA B 6.559.218 FCFA

AU TITRE DU PREJUDICE MORAL :

Préjudice moral familial 5.000.000 FCFA

Préjudice moral pour mesures d'interdiction d'accès
aux locaux de l'Union 3.000.000 FCFA

Préjudice pour atteinte à honneur et à la considération 5.000.000 FCFA

La Commission, sous la plume de son agent, Alioune SENGHOR a présenté son mémoire en défense daté du 24 juillet 1997.

Elle a répliqué qu'il n'y avait pas lieu de faire droit à la requête de Laubhouet, soit que celle-ci ne constitue pas un recours en appréciation de la légalité, auquel cas elle devrait être déclarée irrecevable, soit qu'elle ne soit pas fondée au fond, alors elle devrait être rejetée.

Dans son mémoire en duplique du 27 août 1997, le demandeur précise et oppose à l'argumentation de la Commission, que les dispositions de l'article 112 du Règlement n° 01/95 du 1er août 1995 de la Commission stipulant que la Cour de Justice de l'UEMOA est compétente pour connaître de tout litige entre l'Union et ses fonctionnaires ne limitent nullement le type de demandes dont les agents de l'Union peuvent saisir la Cour, et qu'en l'espèce, il ne s'agit nullement d'un recours pour excès de pouvoir (appréciation de la légalité).

SUR LA RECEVABILITÉ DU RECOURS :

L'Avocat Général ne s'attardera pas sur ce sujet tant les éléments fournis par le rapporteur sur la régularité du recours sont féconds et pertinents. Il fera observer du reste que Laubhouet n'a pu au préalable présenter ses réclamations au Comité Consultatif Paritaire d'Arbitrage du fait que celui-ci n'a pas encore été mis en place par la Commission de l'UEMOA, mais néanmoins il a tenté un règlement amiable le 10 mars 1997 auquel le Président de la Commission a opposé une fin de non recevoir par lettre n° 97.101/SP/PC du 7 avril 1997.

SUR LES MOYENS SOULEVES AU FOND :

Aux termes de l'article 29 alinéa 2 du statut des fonctionnaires de l'UEMOA, l'autorité compétente, à l'issue de la période probatoire, prononce ou non l'admission en qualité de fonctionnaire de l'Union et notifie par écrit sa décision à l'intéressé, et la titularisation ne peut intervenir qu'autant que le Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement n'ait donné au préalable son avis consultatif suivant les dispositions de l'article 1^{er} du Règlement d'exécution n° 8/96/COM/UEMOA du 8 Juillet 1996.

La Commission de l'UEMOA prétend qu'il lui a été impossible de mettre en œuvre ce Comité du fait que les personnes qui devaient le composer étaient en stage et qu'elle a dû y suppléer par le recours à un Comité ad hoc.

En procédant ainsi, elle a manifestement éludé les dispositions des articles 1 et 2 du Règlement d'exécution n°8 susvisé, et sa décision est irrégulière comme viciée en la forme et fait grief au requérant.

Durant la période probatoire, aucune faute professionnelle n'a été reprochée à Laubhouet ; le motif allégué aux derniers moments de sa période probatoire, que ses états de service ne donnent pas satisfaction est inconsistant et dépourvu de sérieux.

Laubhouet a donc subi un dommage et le préjudice en résultant doit être réparé par application des articles 16 du Protocole additionnel, 1 et 27 des statuts de la Cour, 15-5è alinéas 1 et 3 du Règlement de procédures de la Cour.

Le choix et l'appréciation de la demande subsidiaire s'imposent à notre juridiction, celle-ci n'ayant aucune prérogative pour ordonner la réintégration d'un agent.

La réparation doit couvrir le damnum emergens et le lucrum cessans. Le dommage moral tout comme le dommage matériel peut donner lieu à réparation, toutefois les bases de calcul du requérant dans la détermination de son indemnité ne sont pas justifiées. Le remboursement du prêt bancaire est quant à lui dénué de tout fondement.

L'AVOCAT GENERAL :

MALET DIAKITE

ARRET DE LA COUR

29 mai 1998

Entre

Monsieur Laubhouet Serge

Et

La Commission de l'UEMOA

La Cour composée de MM. Yves D. YEHOUESSI, Président ; M. Moctar MBACKE, Juge rapporteur ; Youssouf Any MAHAMAN, Juge ; Malet DIAKITE, Avocat Général ; Raphaël P. OUATTARA, Greffier ;

rend le présent arrêt :

Considérant que par requête en date du 23 avril 1997 enregistrée au Greffe de la Cour le 24 avril 1997, le sieur Serge LAUBHOUET, par la voie de ses avocats-conseils Mes. DABIRE, SORGHO et TOE régulièrement inscrits au Barreau de Ouagadougou, demande à la Cour d'engager la responsabilité de l'UEMOA et la condamner en conséquence à réparer le préjudice qui lui a été causé par l'intervention de la décision entachée d'irrégularité en date du 23 avril 1997 mettant fin à ses fonctions, sur la base de ses états de service, décision prise à l'expiration de la période probatoire d'un an fixée par le Statut des fonctionnaires de l'UEMOA ;

Considérant que le requérant avait été nommé auditeur interne, classé à l'échelon n° 1 grade B2 par décision n° 105/96/P/COM du 24 octobre 1996, qu'à l'expiration de la période probatoire statutaire, il s'est vu notifier la décision sus indiquée mettant fin à ses fonctions ;

Considérant que la requête gracieuse introduite le 10 mars 1997 a fait l'objet de la lettre n° 97-101/SP du 7 avril 1997 qui n'a pas donné une suite favorable à sa demande ;

Considérant que le sieur Serge LAUBHOUET soutient à l'appui de ses prétentions que la décision mise en cause a violé :

- 1) les dispositions du Règlement d'exécution n° 05/96 du 1^{er} février 1996 fixant la durée de la période probatoire, en ce qu'il n'a pas été procédé à l'évaluation de ses performances sur la base de son dossier assorti des notes et appréciations de ses supérieurs hiérarchiques conformément au Règlement précité ;
- 2) qu'il n'a pas été procédé à la consultation pour avis du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement tel que cela est prévu par le Règlement d'exécution n° 08/96/COM/UEMOA du 8 juillet 1996 ;
- 3) qu'enfin la décision attaquée procède d'une appréciation inexacte des faits et manque de motifs sérieux. En effet, il a toujours exercé ses fonctions correctement sans reproches ni sanctions de ses supérieurs hiérarchiques ;

Considérant que se fondant sur les moyens précités, le requérant a demandé :

Au principal :

- sa réintégration dans ses fonctions dans les services de l'UEMOA ;
- le paiement des échéances échues du prêt contracté auprès de la BICIA-B du 27 février 1997 à la date de sa réintégration ;
- le paiement de 5 000 000 Frs à titre de dommages intérêts pour le préjudice matériel ;
- le paiement du franc symbolique pour le préjudice moral souffert.

A titre subsidiaire :

La condamnation de l'UEMOA à lui payer au total pour les préjudices divers 219 928 918 Frs (deux cent dix neuf millions neuf cent vingt huit mille neuf cent dix huit francs).

Considérant que par l'organe de son agent, Monsieur Alioune SENGHOR, la Commission par mémoire en défense en date du 24 juillet 1997 soutient au principal l'irrecevabilité du recours du sieur Serge LAUBHOUET en se fondant sur les dispositions de l'article 8 du Protocole additionnel n° 1 relatif au recours en annulation des actes des organes de l'Union et de l'article 72 du Règlement de Procédures qui subordonnent le recours en responsabilité extra contractuelle basé sur un acte obligatoire, à l'intervention d'une décision juridictionnelle annulant l'acte mis en cause, ce qui n'a pas été le cas d'espèce ;

Qu'en effet le recours en annulation et celui en pleine juridiction ne peuvent être confondus dans la même instance et se distinguent par l'objet de chaque recours, l'un étant dirigé contre un acte, tend à l'annuler, l'autre relatif au droit subjectif tend à la réparation d'un préjudice avec ses liens de causalité à établir entre le comportement matériel ou juridique fautif et le dommage ;

Considérant, à titre subsidiaire, que la Commission soutient que si une telle requête devrait être déclarée recevable, il reste que les prétentions de Serge LAUBHOUET sont mal fondées en ce sens que contrairement à ses affirmations, tous les fonctionnaires de l'Union en fin de probation ont fait l'objet d'une évaluation comme l'atteste la fiche d'évaluation en date du 20 février 1997 jointe au dossier concernant le cas spécifique du requérant dont le supérieur hiérarchique a conclu à son inaptitude professionnelle à exercer les fonctions d'auditeur interne ;

Considérant que s'agissant du défaut d'avis du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement, la Commission objecte qu'elle s'est trouvée comme au stade du recrutement devant une formalité impossible parce que tous les agents y compris les membres éventuels du Comité étaient en voie de titularisation ;

SUR LA RECEVABILITÉ DU RECOURS

Considérant qu'il y a lieu de souligner que le recours en annulation de l'article 8 du Traité constitutif de l'Union et le recours en responsabilité des articles 15 et 16 du Traité constituent des actions indépendantes l'une de l'autre, l'action en responsabilité extra contractuelle ne pouvant être considérée en tout état de cause comme un recours subsidiaire à l'action en annulation. Ces recours n'ont ni le même fondement, ni le même objet, ni les mêmes moyens

de droit invocables, que le recours en annulation permet au juge saisi de se prononcer sur la validité de l'acte attaqué qu'il peut annuler sans pour autant en tirer les conséquences de droit quant aux conséquences dommageables résultant de l'irrégularité de l'acte ; tandis que le recours en responsabilité ou en indemnité comme son nom l'indique permet au Juge de l'indemnisation de tirer conséquence de l'imperfection de tout acte matériel ou juridique pour en apprécier les dommages qui en résultent en vue de la réparation des préjudices qu'il a causés ;

Considérant qu'en matière de litige opposant la Communauté et ses agents, le contentieux est réputé de nature mixte parce pouvant porter soit sur le recours en annulation d'un acte communautaire faisant grief, soit sur le recours en indemnité pour acte dommageable de l'autorité communautaire. Que si l'examen de la requête ne permet pas d'affirmer que LAUBHOUEY a entendu se placer sur le plan du recours en annulation, il reste toutefois que ses conclusions mettent en évidence ses prétentions certaines à être indemnisé ;

Considérant que la négation de l'autonomie de l'action en responsabilité aboutirait à réduire le délai de prescription de 3 ans du recours en indemnité au délai de forclusion de 2 mois du recours en annulation. En effet, lorsque le justiciable n'a pas agi dans les délais de 2 mois à compter de la publication ou, selon le cas, la notification de l'acte, impartis par l'article 8 du Protocole additionnel pour attaquer en annulation un acte communautaire, il se trouve dans l'impossibilité d'agir en responsabilité malgré le délai plus long de 3 ans que lui accorde l'article 15 paragraphe 5 du Règlement de Procédures ;

Considérant en conséquence que seule l'adoption du principe de l'autonomie du recours en responsabilité extra contractuelle est de nature à préserver les droits des justiciables tels qu'accordés par les textes communautaires tout en préservant l'indépendance fonctionnelle de ce recours par rapport au recours en excès de pouvoir ;

Considérant que pour ce faire, il y a lieu de considérer que la mise en évidence du comportement irrégulier de l'autorité administrative dans ses actes juridiques doit pouvoir suffire pour la condamner à réparer le préjudice souffert dès lors qu'il y a lien de causalité entre ce comportement et le dommage causé ;

Considérant dès lors qu'il y a lieu de déclarer le recours de Serge LAUBHOUET recevable pour avoir respecté les forme(s) et délai(s) de la procédure communautaire même si son chef de demande tendant à sa réintégration s'avère irrecevable sinon mal fondé sur la base du recours en indemnisation, sur lequel il a entendu fonder son action. Qu'en effet la réintégration suppose ou implique l'annulation de l'acte de licenciement et viole le principe de droit qui veut que par respect de la séparation des compétences juridictionnelles et des compétences administratives, la Cour de Justice ne peut imposer à un organe de l'Union une obligation de faire ;

SUR LES MOYENS SOULEVES AU FOND

En ce qu'il y a violation des dispositions de l'article 2 du Règlement d'exécution n° 05/96/COM du 1^{er} février 1996 fixant la durée de la période probatoire et prescrivant l'évaluation des performances de l'agent avant de décider de sa titularisation, violation de l'article premier du Règlement d'exécution n° 08/96/COM du 8 juillet 1996 en ce que l'avis consultatif préalable du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement n'a pas été recueilli.

Considérant qu'il y a lieu, à prime abord, de constater que le Règlement d'exécution n° 05/96/COM/UEMOA du 1^{er} février 1996 fixant la période probatoire, et le Règlement d'exécution n° 8/96/COM/UEMOA du 8 juillet 1996 fixant la composition et les règles de fonctionnement du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement, n'ont fait l'objet de publication par la Commission au Bulletin Officiel de l'UEMOA conformément aux dispositions de l'article 45 du Traité constitutif aux termes desquelles « les actes additionnels, les règlements, les directives et les décisions sont publiés au Bulletin Officiel de l'Union. Ils entrent en vigueur après leur publication à la date qu'ils fixent » ;

Considérant que ces actes précités n'étant pas encore entrés en vigueur sont en conséquence inopposables et sans effet juridique avant cette mise en vigueur ;

Considérant que le principe d'autonomie du recours en indemnisation ne permet pas d'attaquer l'acte juridique d'éviction de LAUBHOUET aux fins d'annulation, il reste que le requérant est fondé à se prévaloir des irrégularités qui affectent ledit acte, lesquelles peuvent être de nature à lui causer un dommage réparable ;

Considérant qu'à cet effet il est remarquable qu'en omettant de procéder à la mise en vigueur des Règlements d'exécution n° 05/96/COM/UEMOA du 1^{er} février 1996 fixant la période probatoire et n° 08/96/COM/UEMOA du 8 juillet 1996 fixant la composition du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement, l'Administration de la Commission a commis des irrégularités assimilables à un fonctionnement défectueux de l'organe, préjudiciable à l'administré LAUBHOUET, ce d'autant plus que la Commission a pensé à tort que cette abstention de requérir l'avis du CCRA était fondé sur le fait que les membres qu'il y a nommés n'étaient pas, eux non plus, encore titularisés, une telle composition n'étant du reste interdite par aucun texte de l'organisation ;

Considérant par ailleurs que la Cour estime qu'à défaut d'une erreur manifeste sur l'exactitude des faits, elle ne saurait exercer un contrôle sur l'appréciation faite par une autorité administrative d'un organe de l'Union sur l'état de service d'un agent ;

SUR LA REPARATION DU PREJUDICE

Considérant que l'acte d'éviction de LAUBHOUET n'étant pas annulé ni annulable sur le fondement du recours en indemnisation ainsi soumis, le préjudice causé au requérant ne peut être fondé sur les chefs de demande tels qu'il les a présentés mais plutôt sur le préjudice né exclusivement des dysfonctionnements administratifs sus indiqués ;

Considérant que si la demande en indemnisation est fondée, elle est cependant exagérée en son quantum ; que la Cour évalue le préjudice subi, toutes causes confondues, à sept millions de francs (7.000.000 F) ;

PAR CES MOTIFS

La Cour statuant publiquement, contradictoirement en matière de contentieux de la fonction publique communautaire ;

En la forme :

Déclare recevable le recours en indemnisation du sieur Serge LAUBHOUET ;

Au fond :

- Déclare l'UEMOA responsable du préjudice subi par Serge LAUBHOUET tel qu'il résulte des motifs du présent arrêt ;
- Lui alloue toutes causes de préjudice confondues la somme de sept millions (7.000.000) francs ;
- Condamne l'UEMOA à lui payer ladite somme ;
- Déclare sa demande de réintégration dans ses fonctions mal fondée ;
- Dit que les dépens seront partagés par moitié entre les parties ;