

Affaire n° 03/98

Dieng Ababacar

contre

Commission de l'UEMOA

« Fonctionnaire – Recours en annulation »

Sommaire de l'arrêt

1. Droit de la fonction publique communautaire – Recours en annulation – Omission d'une formalité substantielle.

Défaut de consultation du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement par le Président de la Commission avant la prise de la décision mettant fin aux fonctions d'un agent.

2. L'obligation faite à l'autorité de nomination de consulter le CCRA préalablement aux décisions ressortissant de ses attributions, constitue une formalité substantielle dont l'omission entraîne la nullité de l'acte concerné.

*

RAPPORT DU JUGE RAPPORTEUR

Par requête en date du 6 juin 1997, enregistrée au Greffe de la Cour de Justice de l'UEMOA le 9 juin 1997 sous le n° 005/97, Maître Mamadou SAVADOGO, Avocat à la Cour, 01 BP. 6942 - Ouagadougou, agissant pour le compte de Monsieur Ababacar DIENG, a saisi la Cour d'un recours tendant à l'annulation de la décision n° 97-046/SP/PC du 27 février 1997 par laquelle le Président de la Commission de l'UEMOA a mis fin à ses fonctions.

Recruté en qualité de cadre supérieur, chargé de d'administration générale, par décision n° 26/96/P.COM en date du 19 février 1996, Monsieur Ababacar DIENG est informé par lettre n° 97-046/SP/PC du 27 février 1997 qu'en application de l'article 29, alinéa 2, du statut des fonctionnaires de l'UEMOA, il sera mis fin à ses fonctions le 28 février 1997.

Il est constant que conformément aux dispositions de l'article 112 du statut des fonctionnaires de l'UEMOA, le recours n'est valablement formé devant la Cour que si le Comité Consultatif paritaire a été préalablement saisi d'une réclamation de l'intéressé.

Pour sa part, le requérant a directement adressé un recours gracieux au Président de la Commission par lettre en date du 14 mars 1997 pour lui demander de reconsidérer sa décision.

Par lettre n° 97-122/SP/PC du 19 mai 1997, le Président a rejeté la demande du sieur DIENG.

Ce n'est qu'après ce recours gracieux préalable que le requérant a saisi la Cour.

Il se pose le problème de la recevabilité de la requête dans la mesure où les textes en vigueur prévoient la saisine préalable du Comité Consultatif paritaire d'arbitrage compétent pour connaître du règlement à l'amiable de tout conflit pouvant intervenir entre l'Union et l'un de ses fonctionnaires.

Le fait pour le requérant d'avoir saisi directement le Président de la Commission pour lui demander le retrait ou la modification de la décision de révocation prise à son égard peut-il remplacer la saisine préalable du Comité consultatif paritaire d'arbitrage ?

La Commission n'a pas soulevé ce problème d'irrecevabilité de la requête car elle n'a pas pris les textes d'application du statut définissant la composition et le fonctionnement du Comité consultatif paritaire d'arbitrage.

SUR LE FOND

Le requérant estime que la décision n° 97-046/SP/PC en date du 17 février 1997 du Président de la Commission de l'UEMOA mettant fin à ses fonctions, encourt annulation parce qu'elle a été prise en violation du règlement d'exécution n° 05/96/Com/UEMOA fixant la durée de la période probatoire préalable à l'engagement définitif des fonctionnaires de l'UEMOA, et du règlement n° 8/96/COM/UEMOA fixant la composition et les règles de fonctionnement du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement de l'UEMOA.

Premier moyen pris de la violation de l'article 2 du règlement d'exécution n° 05/96/COM/UEMOA

Le requérant estime que le Président de la Commission a apprécié de façon discrétionnaire ses performances sans aucun dossier d'évaluation, au mépris des dispositions de l'article 2 du règlement d'exécution n° 05/96/COM/UEMOA.

Pour démontrer que l'assertion de Monsieur DIENG est inexacte, Monsieur Alioune SENGHOR pour la Commission de l'UEMOA verse au dossier de la procédure une fiche d'évaluation comportant la notation et les appréciations faites sur l'intéressé.

Le règlement d'exécution n° 05 précité fixe la durée de la période probatoire préalable à l'engagement définitif des fonctionnaires de l'UEMOA. Il dispose, en effet, en son article 2 que : *« Au terme de la période probatoire, il est procédé à l'évaluation des performances du fonctionnaire.*

Sur la base du dossier d'évaluation assorti des notes et appréciations des supérieurs hiérarchiques de l'intéressé, le Président de la Commission prend, soit une décision confirmant l'engagement du fonctionnaire, soit une décision prorogeant la période

probatoire d'une nouvelle durée de 12 mois ou de 6 mois au maximum, selon les cas, soit une décision mettant fin aux fonctions de l'intéressé ».

Le dossier d'évaluation doit être complet et refléter une appréciation effective et raisonnable de l'ensemble de l'activité professionnelle de l'intéressé. Il doit en effet être jugé sur ses résultats, ses aptitudes intellectuelles et professionnelles par ses supérieurs hiérarchiques.

La fiche d'évaluation versée au dossier prend en compte toute l'activité de Monsieur DIENG, notamment l'assiduité et la ponctualité, les connaissances professionnelles, le sens de l'organisation et des responsabilités, la tenue et le comportement, l'efficacité pour lui attribuer une note de 8/20 avant de conclure qu'il n'a pas fait montre de dispositions à la hauteur des responsabilités qui lui ont été confiées.

Mais cette évaluation semble être l'œuvre du seul Président de la Commission. Si Monsieur Ababacar DIENG, qui était directeur des affaires administratives et financières, a dans le cadre de ses activités d'autres supérieurs hiérarchiques que le Président de la Commission, il aurait été souhaitable que son travail soit également apprécié par ceux-ci. Et l'existence dans le dossier d'une lettre n° 97/007/SP/PC du Président de la Commission en date du 27 janvier 1997 demandant au Commissaire chargé du Département des Politiques Financières de lui communiquer l'évaluation (notes et appréciations) des fonctionnaires placés sous son autorité, montre clairement que Monsieur Ababacar DIENG travaille sous le contrôle d'autres supérieurs. C'est tout aussi naturellement qu'il aurait fallu trouver au dossier l'appréciation que fait de son travail, le Contrôleur Financier qui, du reste, a supervisé la passation de service entre Monsieur DIENG et Madame TRAORE.

Le refus d'engagement est théoriquement libre, mais il ne saurait être admis que la décision soit fondée sur des reproches non établis par une enquête impartiale et approfondie.

Sur le deuxième moyen tiré de la violation du règlement d'exécution n° 08/96/COM/UEMOA, en ce que la décision querellée a été prise sans l'avis du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement.

Le représentant de la Commission estime qu'il avait une impossibilité indépendante de la volonté de l'autorité compétente à respecter la procédure prescrite parce que d'une part à la fin de la période probatoire du requérant, tous les membres du Comité étaient également en fin de période probatoire. Il soutient d'autre part qu'étant donné que le Comité n'a pas été consulté lors du recrutement alors même que l'article 26 du statut des fonctionnaires le prescrit, il était loisible de ne pas le consulter à la fin du stage.

Que l'avis émis par les membres de la Commission a pu valablement remplacer celui du Comité. Il soutient enfin que la communication du dossier au fonctionnaire n'a pas été prévue dans le cas d'espèce, puisqu'il ne s'agit pas d'une procédure disciplinaire.

L'UEMOA reconnaît que l'avis du Comité consultatif doit être requis, en ce qui concerne sa décision. Ce Comité a été mis en place par le règlement d'exécution n° 08/96/COM&OEMOA en date du 8 juillet 1996. L'argument selon lequel il était impossible de demander l'avis de ce Comité parce que tous ses membres étaient eux aussi en fin de période probatoire ne tient pas. Car dès l'instant où le Comité existe, il n'y avait aucun empêchement rendant impossible sa réunion.

Certes, de par la composition du Comité, on constate que le requérant, Directeur des Affaires Administratives et Financières, est membre ; il suffit tout simplement de prévoir qu'il ne prenne pas part à la délibération devant statuer sur son cas.

Quant à l'argument tiré de ce que comme au moment du recrutement du requérant, l'avis du Comité consultatif n'a pas été requis, on pouvait passer outre à la fin de la période probatoire. Dans ses conclusions en réplique Monsieur DIENG Ababacar fait remarquer que le fait d'avoir violé la loi au recrutement n'autorise pas la Commission à la violer au licenciement.

En tout état de cause, il est de jurisprudence constante que lorsqu'une décision ne peut être prise par l'autorité compétente qu'après avis d'un organisme collégial, le défaut de consultation ou l'irrégularité de la consultation entache la légalité de la décision.

Enfin, la Commission représentée par monsieur Alioune SENGHOR fait remarquer que ni le statut des fonctionnaires, ni les règlements d'exécution 05/96 et 08/96 ne prévoient la communication du dossier au fonctionnaire qu'en cas de procédure disciplinaire.

Mais une personne peut-elle être lésée par une décision individuelle sans avoir pu, au préalable, discuter utilement des raisons de cette décision? Ce serait la négation même des droits de la défense qui s'applique à toute décision individuelle défavorable ou dérogeant aux règles générales. Ainsi, le statut des fonctionnaires, non seulement étend le champ d'application des droits de la défense, mais organise un véritable dialogue avant intervention de la mesure.

Le Juge rapporteur :

Youssef ANY MAHAMAN

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GENERAL

Ababacar DIENG a été recruté par la Commission de l'UEMOA en qualité de cadre supérieur, chargé de l'Administration Générale dans les services de l'UEMOA par décision n°28 du 19 février 1996 du Président de cette Commission, puis nommé Directeur Administratif et Financier. Il est soumis à une période probatoire d'un an. Le 27 février 1997, par décision n°97-046/SP/PC, le Président de la Commission de l'UEMOA mettait fin à ses fonctions, aux motifs qu'il n'a pas fait montre de dispositions à la hauteur des responsabilités qui lui ont été confiées.

Suivant lettre en date du 14 mars 1997, il a saisi le Président de la commission d'un recours gracieux que celui-ci a rejeté par lettre n°97-122/SPPC du 19 mai 1997.

En conséquence de quoi, Ababacar saisit la Cour du litige. Il a payé le cautionnement (20.000 F CFA). Son recours est régulier en la forme.

Dans sa requête, Ababacar a demandé l'annulation de la décision n°97-046/SP/PC du 27 février 1997 du Président de la Commission de l'UEMOA, motifs de ce que celle-ci viole :

1. Les dispositions des règlements d'exécution n° 05/96-COM/UEMOA du 1er février 1996 fixant la durée de la période probatoire, ce qu'elle n'a pas été prise sur la base d'un dossier d'évaluation assorti de notes et appréciations des supérieurs hiérarchiques de l'intéressé du reste ignoré de celui-ci dont les performances ont été appréciées de manière discrétionnaire et en ce que par ailleurs l'incompétence de Ababacar qui a élaboré le rapport d'activité de son service adopté par l'UEMOA, n'est pas rapporté.
2. Le Règlement d'exécution n° 08/96/COM/UEMOA du 8 juillet 1996 de la Commission de l'UEMOA, fixant la composition et les règles de fonctionnement du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement (C.C.R.A.) de l'UEMOA, en ce que le Président de la Commission n'a pas requis au préalable l'avis du C.C.R.A avant de mettre fin aux fonctions ; que l'argument tiré de ce que ce Comité n'existait pas en fait au moment de la fin de période probatoire ne saurait prospérer.

La Commission de l'UEMOA, sous la plume de son agent, Alioune SENGHOR, dans son mémoire en défense du 24 juillet 1997 prétend que la décision querellée s'est fondée sur la fiche d'évaluation comportant à la fois la notation de l'intéressé et les appréciations, que les règlements d'exécution incriminés ne prévoient pas la communication du dossier au fonctionnaire ou son audition par le Comité Consultatif, sauf en matière disciplinaire.

La Commission reconnaît néanmoins que tous les membres du Comité permanents et non permanents du C.C.R.A. étaient eux aussi en fin de période probatoire, ce que dit-elle, a occasionné une impossibilité de fait à respecter la procédure prescrite au règlement d'exécution n° 08/96/COM/UEMOA.

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° 0 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.

D'où il suit que la décision n° 97-046/SP/PC du 17 février 1997 du Président de la Commission de l'UEMOA mérite d'être annulée comme viciée en la forme, par application de l'article 9 du Protocole additionnel n°1.

L'Avocat Général :

MALET DIAKITE

ARRET DE LA COUR

29 mai 1998

Entre

Monsieur Dieng Ababacar

Et

La Commission de l'UEMOA

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

rend le présent arrêt :

Considérant que par requête en date du 6 juin 1997, enregistrée au Greffe de la Cour de Justice de l'UEMOA le 9 juin 1997 sous le n° 05/97, Maître Mamadou SAVADOGO, Avocat à la Cour de Ouagadougou (Burkina Faso), agissant pour le compte de Monsieur DIENG Ababacar, a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision n° 97-046/SP/PC du 27 février 1997 par laquelle le Président de la Commission de l'UEMOA a mis fin à ses fonctions;

Qu'il expose que, recruté à l'UEMOA en qualité de cadre supérieur, chargé de l'administration générale par décision du 19 Février 1996 du Président de la Commission, il devait être titularisé après une période probatoire de douze mois si ses prestations étaient jugées satisfaisantes ;

Que quelques mois après le début de ce stage, il a été nommé Directeur des Affaires Administratives et Financières par décision n° 107/96/P/COM du Président de la Commission ;

Que le 27 février 1997, il lui a été notifié par lettre n° 97-048/SP/PC du Président de la Commission la fin de sa période probatoire et celle de ses fonctions, ses prestations ayant été jugées non satisfaisantes ;

Que le 14 mars 1997, il a introduit auprès du Président de la Commission un recours gracieux qui a été rejeté ; que c'est pourquoi il a saisi la Cour de Justice de l'UEMOA aux fins de voir :

1. Annuler la décision du Président de la Commission en date du 27 février 1997 mettant fin à ses fonctions ;
2. Remettre la cause et les parties dans l'état où elles se trouvaient avant la décision ;

Considérant qu'au soutien de son recours, le requérant fait valoir que la décision attaquée est entachée d'illégalité ;

Que d'une part, il fait valoir que la décision de titularisation ou de licenciement d'un stagiaire est prise en principe sur la base d'un dossier d'évaluation assorti de notes et appréciations des supérieurs hiérarchiques de l'intéressé comme cela ressort des termes de l'article 2 du règlement d'exécution n° 5/96/COM/UEMOA fixant la durée de la période probatoire;

Que ce dossier d'évaluation ne semble pas avoir été constitué ;

Que d'autre part, cette décision a été prise sans l'avis du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement de l'UEMOA ;

Considérant qu'en réplique à ces moyens, le défendeur verse au dossier de la procédure une fiche d'évaluation comportant la notation et les appréciations faites sur l'intéressé par le Président de la Commission pour soutenir que l'évaluation a été faite, mais que le défaut de consultation du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement résulterait d'une impossibilité de fait à réunir cette structure dans la mesure où les membres se trouvaient tous en fin de période probatoire, ce qui a conduit le Président à consulter les Membres de la Commission de l'UEMOA ;

Considérant que le requérant a répliqué à ces réfutations le 27 août 1997, pour indiquer que l'article 2 du règlement n° 5/96 prescrit au Président de la Commission de prendre sa décision sur la base d'un dossier d'évaluation assorti de notes et appréciations des supérieurs hiérarchiques de l'intéressé ; que la fiche versée au dossier ne peut pas remplacer le dossier d'évaluation tel que prévu par l'article précité ;

Que par ailleurs, le dossier d'évaluation n'a jamais été porté à sa connaissance ;

Que, quant à l'argument tiré de l'impossibilité de réunir le Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement, le requérant estime qu'il est inopérant, car son inexistence avait pour conséquence d'empêcher le Président de prendre une mesure de licenciement au risque d'enfreindre aux dispositions réglementaires de l'institution ;

Considérant que la Cour doit d'abord statuer sur sa compétence à connaître de cette affaire, sur la recevabilité du recours ensuite, avant d'examiner les moyens des parties ;

Considérant que la compétence de la Cour est consacrée, en l'espèce par les articles 16 du Protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA et 112 du Règlement n° 1/95/CM du 1^{er} août 1995 portant Statut des fonctionnaires de l'UEMOA et ne requiert aucun commentaire particulier ;

Qu'en ce qui concerne la recevabilité du recours, il y a lieu de relever tout d'abord :

- que la requête a été présentée conformément aux prescriptions de l'article 26 du Règlement de Procédures ;
- que le requérant s'est acquitté de l'obligation de cautionnement le 12 juin 1997 ;

Que pour les délais, il résulte du dossier que :

1. la décision attaquée datant du 27 février 1997 et sa notification faite le même jour, le requérant a introduit un recours gracieux le 14 mars 1997, soit largement avant l'expiration du délai de recours contentieux qui est de deux mois, ce qui a eu pour effet de le suspendre pour ne recommencer à courir qu'à compter du 19 mai 1997, date à laquelle lui a été notifié le rejet de sa demande gracieuse ;

2. que le recours ayant été enregistré au Greffe de la Cour le 9 juin 1997 se trouve dans les délais prescrits ;

Qu'au regard de ce qui précède le recours de Monsieur DIENG Ababacar doit être déclaré recevable en la forme ;

Considérant que sur le fond, la Cour est appelée à répondre aux questions ci-après :

1. La fiche d'évaluation faite par le Président de la Commission sur l'activité de DIENG Ababacar est-elle conforme aux prescriptions de l'article 2 du règlement d'exécution n°5/96 précité ?
2. Le défaut de consultation du Comité Consultatif de Recrutement et d'Avancement par le Président de la Commission avant la prise de la décision attaquée constitue-t-il un vice de procédure de nature à entraîner la nullité de celle-ci ?

Qu'à cette fin, il importe de préciser que le cadre juridique de cette affaire est défini par l'article 33 alinéa 2 du Traité de l'UEMOA qui confère un pouvoir de nomination aux emplois de l'Union au Président de la Commission, les articles 17, 18 et 29 du Statut des fonctionnaires de l'UEMOA, le règlement d'exécution n° 5/96 fixant la durée et les modalités de la période probatoire et le règlement d'exécution n° 8/96 fixant la composition et le fonctionnement du CCRA ;

Considérant que sur le moyen tiré de la non conformité de la fiche d'évaluation aux prescriptions de l'article 2 du règlement d'exécution n° 5, qu'il y a lieu de préciser qu'un dossier d'évaluation doit être complet et refléter une appréciation effective et raisonnable de l'activité professionnelle de l'intéressé, qui doit en effet être jugé sur ses résultats ses aptitudes intellectuelles et professionnelles par ses supérieurs hiérarchiques ;

Qu'en l'espèce, la fiche d'évaluation versée au dossier a pris en compte toute l'activité de Monsieur DIENG, notamment l'assiduité et la ponctualité, les connaissances professionnelles, le sens de l'organisation et des responsabilités, la tenue et le comportement pour lui attribuer

une note de 8/20 avant de conclure qu'il n'a pas fait montre de dispositions à la hauteur des charges qui lui ont été confiées ;

Qu'étant de par ses fonctions de Directeur Administratif et Financier placé sous l'autorité directe du Président de la Commission, Monsieur DIENG est mal fondé à soutenir que cette appréciation est erronée ;

Qu'il convient dès lors de rejeter ce premier moyen comme inopérant ;

Considérant que sur le moyen tiré de la non consultation du CCRA, il y a lieu d'indiquer que le vice de procédure est en général constitué par la violation des règles relatives à l'élaboration d'un acte administratif unilatéral, celui-ci n'étant régulier que si les formalités légales de son édicton ont été observées par son auteur ;

Que les juridictions administratives tant nationales qu'internationales retiennent la formalité substantielle c'est à dire susceptible d'influer sur la décision à intervenir en raison des garanties qu'elle est censée offrir. Il en est ainsi lorsque la formalité est prévue dans l'intérêt des administrés ou des agents. Son inobservation entraîne en principe la nullité de l'acte ;

Considérant qu'en l'espèce, la consultation de CCRA, en ce qu'il est formellement institué par l'article 18 du Statut des fonctionnaires de l'UEMOA, s'imposait au Président de la Commission avant la prise de la décision incriminée ; qu'il n'apparaît pas que celui-ci l'ait contestée, s'étant borné à se prévaloir de l'impossibilité qu'il y aurait à y procéder ;

Considérant par ailleurs que le CCRA ayant été institué et son rôle fixé par le Statut des fonctionnaires de l'UEMOA, le législateur a entendu le placer au même rang que les autres garanties statutaires offertes aux fonctionnaires ; qu'il suit de là que l'obligation faite à l'autorité de nomination de le consulter préalablement aux décisions ressortissant de ses attributions constitue une formalité substantielle dont l'omission entraîne la nullité de l'acte concerné ;

Considérant que l'impossibilité de fait dont il est argué ne tient pas à l'inexistence du Comité, ni au fait qu'il n'était pas possible d'en réunir les membres ; que c'est délibérément que le Président de la Commission a choisi de ne pas le consulter ; que l'argument tiré de la qualité

des stagiaires des membres du Comité est inopérant dans la mesure où la Commission qui a pris les règlements d'application n'ignorait pas cet état de fait ; et qu'elle n'a pris aucune mesure transitoire pour y pallier ;

Qu'il suit de tout ce qui précède que la décision attaquée encourt annulation de ce chef ;

PAR CES MOTIFS

Statuant publiquement, contradictoirement en matière de fonction publique communautaire :

- Reçoit la demande de Monsieur DIENG Ababacar ;
- Annule la décision n° 97-046/SP/PC du 27 février 1997 ;
- Mets les dépens à la charge de l'UEMOA.

