

**AUDIENCE**  
**du 31 janvier 2014**

La Chambre du Contentieux du Conseil d'Etat (Burkina Faso) en son audience ordinaire publique du trente et un janvier deux mille quatorze, tenue dans la salle des audiences à laquelle siégeaient:

Arrêt N°17/2013-2014  
du 31 janvier 2014

RE N°76/2010-211  
du 18/08/2011  
et 98/2010-2011  
du 21/09/2011

M. Toa Dieudonné OUATTARA  
**PRESIDENT;**  
M. Talkawendé Albert OUEDRAOGO  
M. Marc ZONGO  
**CONSEILLERS;**

BAYALA Jean  
Pierre  
C./  
Etat Burkinabè

En présence de :  
M. Gustave SIMDE  
**COMMISSAIE DU GOUVERNEMENT**

Avec l'Assistance de :  
Madame Alice BASSINDIA **GREFFIER;**

A rendu l'arrêt dont la teneur suit:

ENTRE :

BAYALA Jean Pierre, ayant élu domicile en l'étude de Maitre FARAMA Prosper, Avocat à la Cour, 01 BP 2962 Ouagadougou 01, Tél. : 50 30 20 90, Fax: 5031 15 82

**REQUERANT**

ET

Etat Burkinabé, représenté par l'Agent Judiciaire du Trésor 03  
BP 7015 Ouagadougou 03 - Tél. : 50 324720

***DEFENDEUR;***

**LE CONSEIL,**

Vu la requête en date du 12 août 2011, parvenue au Conseil d'Etat le même jour sous le numéro 350, par laquelle l'Etat Burkinabé a relevé appel du jugement rendu le 21 juillet 2011 par le tribunal administratif de Ouagadougou ;

Vu la requête en date du 20 septembre 2011, parvenue au Conseil d'Etat le 21 septembre 2011 sous le numéro 390, par laquelle BAYALA Jean Pierre a relevé appel du jugement rendu le 21 juillet 2011 par le tribunal administratif de Ouagadougou ;

Vu la loi organique n° 015-2000/AN du 23 mai 2000, portant composition, organisation, attributions, fonctionnement du Conseil d'Etat et procédure applicable devant lui ;

Vu loi n° 21-95/ADP du 16 mai 1995 portant création, organisation et fonctionnement des Tribunaux Administratifs ;

Vu le rapport écrit du Conseiller rapporteur ;

Vu les conclusions écrites du Commissaire du gouvernement ;

Oui le Conseiller en son rapport ;

Oui les parties en leurs observations orales ;

Oui le Commissaire du gouvernement en ses conclusions orales ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que par requête en date du 12 août 2011, parvenue au Conseil d'Etat le même jour sous le numéro 350, l'Etat burkinabé, représenté par l'Agent Judiciaire du Trésor a saisi ladite juridiction d'une requête aux fins d'appel contre le jugement rendu le 21 juillet 2011, par le Tribunal administratif de Ouagadougou, en toutes ses dispositions.

Considérant qu'à l'appui de son appel, l'Etat expose que Monsieur BAYALA Jean Pierre, officier de gendarmerie à la retraite, avait postulé pour un poste international de police des Nations Unies ; qu'il a été retenu pour conduire la réforme de la Police en

République Démocratique du Congo; que la mission initialement prévue pour une durée de deux ans (2005 à 2007), comme à l'accoutumée, a été prolongée jusqu'au 21 octobre 2008 ; que suite à une demande des autorités congolaises, les Nations Unies ont consenti à un renouvellement du contrat de Monsieur BAYALA Jean Pierre sous réserve de l'avis favorable des autorités burkinabé ; que cet avis ayant été défavorable, un terme a été mis à son contrat et sa mission a pris fin le 29 octobre 2008 ; qu'il a donc saisi le Tribunal administratif de Ouagadougou qui à son audience du 21 juillet 2011, a statué ainsi qu'il suit : « *statuant publiquement, contradictoirement, en matière administrative et en premier ressort :*

*En la forme*

*Déclare recevable la requête en indemnisation introduite le 04 mai 2010 par BAYALA Jean Pierre;*

*Au fond*

*Déclare illégal l'acte administratif n° 08-813/MPBF/CNB/PBA en date du 28 août 2008 ;*

*Condamne par conséquent l'Etat burkinabé à lui payer la somme de cinquante millions huit cent quatre vingt trois mille trois cent (50 883 300) FCFA pour tous les chefs de préjudice confondus;*

*Condamne l'Etat burkinabé à lui payer la somme de cinq millions (5000 000) FCFA au titre des frais exposés et non compris dans les dépens;*

*Déboute le requérant du surplus de sa demande;*

*Met les dépens à la charge du Trésor public »;*

Qu'il interjette appel de ce jugement dans toutes ses dispositions, tant pour les nullités qui peuvent s'y rencontrer que les torts et griefs que lui cause ledit jugement.

Considérant que dans un mémoire ampliatif en date du 21 décembre 2011, l'Etat burkinabé expose que le premier juge a condamné l'Etat en fondant sa décision sur l'absence de motivation de l'avis, le non respect du principe d'obéissance et le détournement de pouvoir.

### **1) Sur l'avis non motivé**

Considérant que l'Etat indique que le premier juge a fondé sa décision sur l'absence de motivation du refus des autorités burkinabé; que pour

aboutir à cette décision, le Tribunal estime que la mission permanente du Burkina Faso auprès des Nations Unies n'a pas suffisamment motivé sa décision de refus de prorogation alors même que d'une part cette dernière a évoqué la rotation normale des contingents burkinabé, et que d'autre part, elle a rappelé que la politique convenue entre les ministères en charge de la Défense, de la Sécurité et la Mission permanente prévoit une mission de 24 mois maximum pour les gendarmes retraités, ceci pour donner la chance à tout le monde de pouvoir bénéficier des avantages du déploiement; qu'il estime que c'est cet avis défavorable qui a mis fin à la mission de Monsieur BA YALA Jean Pierre; qu'en réalité, la mission permanente n'a à aucun moment rendu un avis défavorable, mais s'est contenté conformément à ce qui relève de ses prérogatives d'attirer l'attention du Ministre de la Défense à travers la lettre n° 08-812/MPBF/CNB/PBO du 28 août 2008 relative au renouvellement du contrat du Magistrat Colonel Jean Pierre BAYALA en insistant sur le fait que ce dernier « *a été déployé sur proposition de la Mission Permanente, dans le cadre d'une rotation normale des contingents burkinabé. Qu'il a déjà bénéficié d'une prorogation alors qu'en la matière, la politique convenue entre les Ministères en charge de la Défense, de la Sécurité et la mission permanente prévoit une mission de 24 mois maximum pour les gendarmes retraités, ceci pour donner la chance à tout le monde de pouvoir bénéficier des avantages du déploiement* »: que la mission permanente à travers sa lettre a permis au Ministre de la Défense de revoir sa sollicitation (consistant à demander au Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération d'instruire la mission permanente auprès des Nations Unies à l'effet de renouveler indéfiniment le contrat de Monsieur BA YALA) ce qui l'a finalement amené à rendre un avis défavorable; que la mission permanente n'a fait qu'acheminer la décision définitive du Ministre de la Sécurité prise sur la base de l'avis défavorable du Ministre de la Défense; qu'en outre, le fait de convenir d'une politique pour permettre à des agents de la sécurité d'être déployés pour des missions de maintien de la paix dans le monde et en retour le fait de leur appliquer des règles déterminées dans le cadre de cette politique, ne saurait s'analyser en un excès de pouvoir; que si l'avis de l'Etat burkinabé n'était pas important pour les Nations Unies, elles n'auraient pas conditionné la prorogation de la mission de Monsieur BAYALA Jean Pierre à l'accord du Burkina Faso; qu'il estime que la décision a été bien motivée; que Monsieur BAYALA ne saurait convaincre personne en affirmant qu'il a décroché la mission par ses propres moyens, car les Nations Unies ne traitent qu'avec les Etats pour les missions de maintien de la paix ; que s'il avait décroché la mission par ses propres moyens, l'Etat n'aurait eu aucun rôle puisque les Nations Unies ne se seraient pas adressé à l'Etat pour un quelconque avis; qu'au regard de tout ce qui précède, il y a lieu de constater que l'avis du Ministre de la Sécurité est bien motivé et n'est

entaché d'aucune illégalité pouvant justifier la décision du premier juge.

## **2) Sur le non respect du principe d'obéissance**

Considérant que l'appelant indique qu'il n'y a aucun lien hiérarchique entre le Ministre de la Défense et le représentant permanente auprès des Nations Unies; que si ce lien existe c'est probablement entre celui-ci et le Ministre des Affaires Étrangères qui a autorisé que certains principes puissent être rappelés à celui de la Défense; qu'en fait, la représentation permanente est une Ambassade du Burkina aux Etats Unies chargée des questions relatives aux Nations Unies; que de ce fait, elle ne saurait être liée au Ministère de la Défense; qu'il s'en suit que le moyen tenant au non respect du principe d'obéissance fondé sur l'article 17 de la loi 013 ne saurait donc prospérer.

Considérant que l'Etat Burkinabé estime que c'est un raisonnement trop simpliste de la part du premier juge que d'affirmer que « *le représentant permanent du Burkina Faso auprès des Nations Unies représente l'Etat du Burkina Faso et non le Ministre des Affaires Etrangères et que de ce fait il est tenu d'obéir au Ministre de la Défense* » ; que le premier juge a également fait une mauvaise appréciation des faits lorsqu'il estime que « *la politique de rotation convenu entre les Ministères de la Sécurité, de la Défense et des Affaires Etrangères ne saurait constituer le fondement d'un ordre manifestement illégal en l'absence de tout texte permettant de déterminer les contours de l'illégalité ainsi que cela se déduit de l'article susvisé* »; que la politique de rotation convenue entre les différentes parties est la loi des parties et s'impose à celles-ci; qu'en outre, la mission de Police des Nations Unies était réglementée en 2008 par l'arrêté n° 2007-0068/SECU/CAB du 09/11/2007, portant condition de participation des personnels de la Police Nationale aux missions de maintien de la paix ; qu'à ce titre, le Ministre de la Défense ne pouvait pas donner un ordre contraire à la loi des parties; que dès lors, le jugement attaqué mérite d'être infirmé.

## **3) Sur le détournement de pouvoir**

Considérant que l'appelant indique que le premier juge a suivi BAYALA Jean Pierre qui estime qu'il y a un détournement de pouvoir de la part de la mission permanente qui n'avait pas compétence pour émettre l'avis défavorable qui a mis un terme à son contrat; qu'il convient à ce niveau de relever que l'avis défavorable qui a mis un terme au contrat est celui du Ministre de la Défense ; que le rôle de la mission permanente a consisté à attirer l'attention du Ministre de la Défense sur la politique de rotation convenue en la matière; que contrairement à ce que soutient le premier juge, le Ministre de la Défense s'est ingéré dans la conduite d'une mission qui relève du Ministre de la Sécurité; qu'en effet, le Ministre de la Défense prend des arrêtés pour mettre son personnel à la disposition de

celui de la Sécurité qui les déploie; que certes, son avis est requis pour le renouvellement de la mission de ses agents, mais que cet avis ne constitue nullement un acte final transmis aux Nations Unies; que la décision en dernier ressort revient au Ministre de la Sécurité; que le jugement querellé mérite d'être infirmé sur ce point.

#### **4) Sur la réparation des prétendus préjudices**

Considérant que l'Etat expose qu'il a fait la preuve que l'acte qu'il a pris, l'a été en conformité avec les principes établis pour la gestion judiciaire des missions des contingents burkinabé dans le monde; que dans le cas d'espèce, il n'a fait qu'appliquer à l'intimé des normes qui existent et qui s'appliquent à tous; qu'il s'en suit qu'il n'y a aucun préjudice à réparer; que par ailleurs, BAYALA Jean Pierre estime qu'il était prédestiné à la catégorie P5 du personnel des Nations Unies parce qu'il avait été désigné comme Coordonnateur de la cellule de suivi de la Réforme de la Police MONUSCO ; qu'il convient de relever qu'une mission est une fonction temporaire; qu'il y a lieu donc de dire que le préjudice ainsi indemnisé par le premier juge était juste éventuel; que par ailleurs il a accordé à l'intimé la somme de 5.000.000 FCFA au titre des frais non compris dans les dépens ; que cette réclamation ne lui a jamais été soumise; qu'en plus aucun texte d'ordre administratif ne permet au juge administratif d'allouer de tels frais; que de ce fait sa décision doit être infirmée sur ce point; qu'au total de tout ce qui précède, il plaira au Conseil d'Etat infirmer le jugement attaqué dans toutes ses dispositions et statuant par évocation débouter l'intimé de l'ensemble de ses prétentions et le condamner aux entiers dépens.

Considérant que la requête ainsi que les pièces qui l'accompagnent ont été notifiées à BAYALA Jean Pierre. Celui-ci dans un mémoire en réponse parvenu au Conseil d'Etat le 20 février 2012 explique que l'acte remis en cause comporte une illégalité tant externe qu'interne.

Considérant que sur l'illégalité externe de l'acte, BAYALA Jean Pierre expose à titre préalable que l'Etat soutient pour la première fois en barre d'appel, que le Ministère de la Défense aurait rendu un avis défavorable après qu'il ait été interpellé par le Représentant des Nations Unies et que *Il la mission permanente ne fait qu'acheminer la décision définitive du Ministre de la Sécurité prise sur la base de l'avis défavorable du Ministre de la Défense J*); que dans ses écritures de première instance l'Etat n'a jamais fait allusion à cet acte; que mieux, il affirme que la pièce suivra; que le Conseil d'Etat aussi bien que lui sont invités à attendre que l'Etat se fabrique une pièce pour justifier son acte.

Considérant que sur l'absence d'avis motivé l'intimé expose que le premier juge a reconnu que l'argument tiré de la rotation normale des contingents burkinabé est insuffisant à motiver la décision de rejet lui faisant grief; que l'Etat persiste et soutient que la décision de rejet émanerait du Ministère de la Défense; qu'à supposer même que l'acte eut été motivé, la preuve de la politique de rotation alléguée n'a pas été faite encore que dans le cas d'espèce la demande de renouvellement était formulée *intuitu personae*; qu'enfin, contrairement aux allégations de l'Etat, il ne faisait pas partie d'un contingent burkinabé pour inscrire son maintien dans le cadre d'une prétendue politique de rotation; qu'il convient en outre de rappeler, que les points 8.6 et suivants du document des instructions permanentes concernant les membres de la Police Civile affectés à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, stipulent : *la prorogation exceptionnelle doit faire l'objet d'un examen attentif avec la Division de la Police Civile après avoir évalué la raison motivant la demande de prorogation, la Division de la Police Civile transmet cette demande, accompagnée des précisions nécessaires à la Mission Permanente concernée, en demandant à l'Etat membre d'approuver cette prorogation; à la réception de cette approbation, la Division de la Police Civile informe la mission de la décision prise et la durée de prorogation accordée*; qu'en l'espèce, sa demande a incontestablement suivi le processus susmentionné; mais qu'elle a été paradoxalement rejetée par la Mission permanente sans aucun motif, en contradiction avec les principes généraux du droit administratif; que la seule mention « *ceci pour donner une chance à tout le monde de pouvoir bénéficier des avantages du déploiement* », ne constitue pas un motif; que cette absence de motivation équivaut à une absence d'avis, donnant ainsi un caractère illégal à l'acte administratif n° 08 813/MPBF/CNB/PBA du 28 août 2008; qu'il faudra donc confirmer le jugement attaqué sur ce point.

Considérant que sur l'illégalité interne, BAYALA Jean Pierre estime qu'elle se résume en son non respect du principe d'obéissance et en détournement de pouvoir.

Considérant que sur le non respect du principe d'obéissance, il indique que l'article 15 de la loi 13-98 du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la Fonction Publique dispose que « *sans préjudice des obligations découlant des dispositions spécifiques qui leur sont applicables, les agents de la fonction publique ont pour obligation fondamentale de servir avec loyauté, probité et patriotisme, les intérêts de la collectivité nationale, de l'Etat et des administrations au sein desquelles ils sont employés. Ils doivent en toutes circonstances respecter et faire respecter l'autorité de l'Etat ;* que par ailleurs l'article 17 du même texte exprime le principe d'obéissance hiérarchique des fonctionnaires en ces termes: « *les agents de la fonction publique exécutent les ordres de leurs supérieurs hiérarchiques dans le cadre des textes en vigueur pour l'exécution du*

*service public* » ; que dans le cas d'espèce la mission permanente, administration consulaire sous l'autorité du Ministère des Affaires Étrangères, a reçu dudit Ministère des instructions pour délivrer sur place et chaque fois que de besoin, ledit accord à la Division de Maintien de la Paix Onusienne (DPKO) sans en recourir aux services de la hiérarchie; mais que contre toute attente, la mission permanente du Burkina Faso auprès des Nations Unies, en contradiction avec le principe d'obéissance hiérarchique susmentionné, va par un acte administratif n° 08-813/MPBF/CNB/PBA du 28 août 2008, au demeurant non motivé donc illégal, l'empêcher d'accéder au poste de Coordonnateur de la cellule onusienne de la Réforme de la Police Nationale Congolaise; que pour se racheter, l'Etat soutient que la décision de rejet ne serait pas l'œuvre de la mission permanente et que celle-ci n'aurait transmis qu'un avis défavorable du Ministre de la Défense, avis qu'il invoque pour la première fois sans pourtant le produire; que le Conseil d'Etat retiendra que l'Etat lui-même fait l'aveu suivant lequel la mission permanente ne pouvait pas de sa propre initiative prendre une décision de rejet, et pourtant elle l'a fait avant de rechercher à ce jour une pièce à posteriori pour l'y autoriser; que c'est donc à bon droit que le Tribunal a jugé que le moyen lire du non respect de l'obligation d'obéissance est fondé; qu'il plaira au Conseil d'Etat confirmer le jugement querellé sur ce point.

Considérant que sur le détournement de pouvoir, BAYALA Jean Pierre expose que la mission permanente a par acte administratif n°08-813/MPBF/CNB/PBA du 28 août 2008 refusé de renouveler son contrat au motif qu'il fallait « *donner la chance à tout le monde de pouvoir bénéficier des avantages du déploiement* » ; qu'alors que selon le processus protocolaire, la mission permanente n'a pas compétence pour donner un avis, mais simplement pour notifier les accords et avis du Ministère des Affaires Etrangères à la Division de la Police des Nations Unies ; que non seulement la procédure de renouvellement du contrat est irrégulière, mais aussi et surtout les règles de droit applicables n'ont pas été respectées; qu'il s'en suit que l'acte administratif attaqué ne repose sur aucune base juridique; qu'en l'espèce, la mission permanente a donné un avis contraire à l'avis de son Ministère de tutelle, pour le priver d'une possibilité d'être un agent permanent pour la Division de la Police des Nations Unies; qu'il y a manifestement détournement de pouvoir; que c'est donc à bon droit que le Tribunal a jugé que même si la mission permanente avait été requise pour son avis, cet avis ne saurait constituer l'acte final à transmettre; qu'il y a donc lieu de confirmer le jugement attaqué sur ce point.

Considérant que sur la réparation du préjudice, BAYALA Jean Pierre estime que le Ministère des Affaires Etrangères a commis une faute à son égard, de nature à engager la responsabilité de l'Etat et à ouvrir droit



à réparation du préjudice à lui occasionné; qu'il a subi un préjudice tant financier que moral.

Considérant que s'agissant du préjudice financier, il estime qu'il s'analyse en perte de salaire; que le Tribunal estime que le salaire est la contrepartie du service fait et qu'il ne justifie pas avoir accompli ce service; que sans vouloir contester ce point, il y a lieu de relever que l'absence de service fait est imputable à l'Etat seul du fait de l'acte administratif illégal ; qu'un acte nul est censé n'avoir jamais existé; qu'il faut donc le placer dans la situation dans laquelle l'acte n'a jamais existé pour évaluer le préjudice direct et certain qu'il a subi; qu'il est plus qu'évident qu'il a droit à une indemnité qui repose dans son calcul sur le préjudice effectivement subi par l'administré; que le Tribunal devra tenir compte de la privation des émoluments; qu'il majorera l'indemnité lorsque la mesure illégale a privé l'intéressé de chances d'avancement (CE Sect. 16 oct. 1959, Guille, Rec. 561) ou a porté atteinte à ses conditions d'existence (GAJA, 13<sup>ème</sup> édition, page 298) ;

que c'est à tort que le Tribunal l'a jugé mal fondé en ce point; qu'il convient par conséquent d'infirmier partiellement le jugement querellé en ce point et statuant à nouveau, lui allouer la somme de cent soixante seize millions trois cent vingt cinq mille neuf cent seize (176 325 916) FCFA au titre de la prime de subsistance perdue allant du 30 octobre 2008 au 31 décembre 2014 et quatre cent six millions soixante dix neuf mille cent quatre vingt six (406 079 186) FCFA pour les émoluments dont il a été illégalement privé ; que s'agissant des frais médicaux, il peut bien en faire la preuve ; qu'il plaira au Conseil d'Etat le déclarer bien fondé en ce point.

Considérant que sur les frais non compris dans les dépens, BAYALA Jean Pierre sollicite qu'il plaise au Conseil d'Etat suivre sa récente jurisprudence ;

Qu'au total de tout ce qui précède, BAYALA Jean Pierre demande au Conseil d'Etat de :

- Confirmer le jugement querellé en ce qu'il a déclaré illégal l'acte administratif n° 08 813/MPBF/CNB/PBA du 28 août 2008 ;
- Réformer à la hausse le montant des dommages et intérêts à lui alloués au titre du préjudice moral et du préjudice de carrière .Infirmier partiellement le jugement querellé en ce qu'il n'a pas fait droit au préjudice financier lié à la perte des émoluments et à la prise en charge de ses frais médicaux ;
- et statuant à nouveau, condamner l'Etat Burkinabè à lui payer la somme de cent soixante seize millions trois cent vingt cinq mille neuf cent seize (176.325.916) FCFA au titre de la prime de subsistance, quatre cent six millions soixante dix neuf mille cent quatre vingt six (406.079.186) FCFA pour les émoluments perdus et deux millions trois cent quarante mille

sept cent quinze (2.340.715) FCFA au titre de la prise en charge sanitaire ;  
- Confirmer le jugement en toutes ses autres dispositions ;

## **SUR QUOI**

### **Sur la recevabilité**

Considérant que l'appel a été interjeté dans les forme et délai de la loi ;  
Qu'il y a lieu de le déclarer recevable ;

### **Sur le fond**

#### **1) De la responsabilité de l'Etat**

Considérant qu'en principe la responsabilité de la puissance publique est une responsabilité pour faute; que l'engagement de sa responsabilité est subordonnée à la faute de son agent ou préposé; que la faute est « un manquement à une obligation préexistante Il ou que l'agent ne s'est pas conduit comme il aurait dû; que c'est le cas lorsque l'action ou l'abstention de l'agent sont de nature à justifier un reproche; que certes, les notions de faute et d'illégalité sont indépendantes; mais que lorsque c'est d'une décision que procède le dommage, les notions de faute et d'illégalité sont au contraire liées; qu'en effet, si la décision est illégale, elle est par là même fautive; que la commission d'une illégalité est toujours une faute, qu'il s'agisse d'une illégalité externe ou interne.

#### **De l'illégalité externe**

Considérant qu'en l'espèce, le Ministère de la Défense, dès réception de la demande de renouvellement périodique du séjour de BAYALA Jean Pierre a, par lettre en date du 08 août 2008, notifié à son homologue des Affaires Etrangères, son accord de principe pour un renouvellement systématique de son contrat de séjour, chaque fois qu'il sera nécessaire ; que le Ministère des Affaires Etrangères a à son tour notifié ledit accord à l'Ambassadeur du Burkina Faso près la Mission permanente du Burkina Faso auprès des Nations Unies qui devait simplement la notifier à la Division de Maintien de la Paix Onusienne (DPKO); que contre toute attente et en contradiction avec le processus protocolaire, l'Ambassadeur va adresser une note verbale aux Nations Unies notifiant un avis défavorable des autorités burkinabé nonobstant l'accord du Ministère de la Défense, seule autorité administrative habilitée à décider dans le cas d'espèce; qu'il convient de faire remarquer que l'accord du Ministre de la Défense lui offrait la possibilité d'intégrer le personnel permanent des Nations Unies et d'occuper l'un des postes les plus en vues de sa Police ; que l'acte administratif n° 08-

813/MPBF/CNB/PBA du 28 août 2008 remis en cause comporte une illégalité externe en ce que l'avis émis par le représentant de la mission permanente n'est pas motivé; qu'en effet la demande de BAYALA Jean Pierre a été rejetée par la Mission permanente avec la seule mention: *ceci pour donner une chance à tout le monde de pouvoir bénéficier des avantages du déploiement* ; que cela ne constitue pas un motif ; que cette absence de motivation équivaut à une absence d'avis, donnant ainsi un caractère illégal à l'acte administratif attaqué.

### **De l'illégalité interne**

Considérant que l'illégalité interne se résume au non respect du principe d'obéissance et a détournement de pouvoir.

Considérant que sur le non respect du principe d'obéissance, l'article 15 de la loi 13-98 du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la Fonction Publique dispose que « *sans préjudice des obligations découlant des dispositions spécifiques qui leur sont applicables, les agents de la fonction publique ont pour obligation fondamentale de servir avec loyauté, probité et patriotisme, les intérêts de la collectivité nationale, de l'Etat et des administrations au sein desquelles ils sont employés. Ils doivent en toutes circonstances respecter et faire respecter l'autorité de l'Etat* » ; que par ailleurs l'article 17 du même texte exprime le principe d'obéissance hiérarchique des fonctionnaires en ces termes : « *les agents de la fonction publique exécutent les ordres de leurs supérieurs hiérarchiques dans le cadre des textes en vigueur pour l'exécution du service public* » ; que dans le cas d'espèce la mission permanente, administration consulaire sous l'autorité du Ministère des Affaires Etrangères, a reçu dudit Ministère des instructions pour délivrer sur place et chaque fois que de besoin, ledit accord à la Division de Maintien de la Paix Onusienne (DPKO) sans en recourir aux services de la hiérarchie ; mais que contre toute attente, la mission permanente du Burkina Faso auprès des Nations Unies, en contradiction avec le principe d'obéissance hiérarchique susmentionné, va par un acte administratif n° 08-813/MPBF/CNB/PBA du 28 août 2008, au demeurant non motivé donc illégal, l'empêcher d'accéder au poste de Coordonnateur de la cellule onusienne de la Réforme de la Police Nationale Congolaise ; que pour se racheter, l'Etat soutient que la décision de rejet ne serait pas l'œuvre de la mission permanente et que celle-ci n'aurait transmis qu'un avis défavorable du Ministre de la Défense, avis qu'il invoque sans pourtant le produire ; que l'Etat lui-même fait l'aveu suivant lequel la mission permanente ne pouvait pas de sa propre initiative prendre une décision de rejet, et pourtant elle l'a fait; que c'est donc à bon droit que le Tribunal a jugé que le moyen tiré du non respect de l'obligation d'obéissance est fondé ; qu'il échet de confirmer le jugement querellé sur ce point.

Considérant que sur le détournement de pouvoir, il y a lieu de retenir que la mission permanente a par acte administratif n°08-813/MPBF/CNB/PBA du 28 août 2008 refusé de renouveler son contrat au motif qu'il fallait (*l donner la chance à tout le monde' de pouvoir bénéficier des avantages du déploiement*; qu'alors que selon le processus protocolaire, la mission permanente n'a pas compétence pour donner un avis, mais simplement pour notifier l'avis à la Division de Police des Nations Unies; que cet avis relevait du Ministre de la Défense et non de celui du représentant permanent auprès des Nations Unies; qu'en agissant ainsi qu'il l'a fait en l'espèce, il s'est arrogé un pouvoir qu'il n'avait pas; que dès lors, le moyen pris du détournement de pouvoir est fondé.

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'acte querellé est entaché d'illégalité en raison motivation, du non respect du principe hiérarchique et du détournement de pouvoir.

## **2) De la réparation du préjudice de sa non d'obéissance**

Considérant que le principe de la réparation impose que les dommages et intérêts soient exactement ajustés à l'étendue et à la valeur du préjudice à réparer; que la victime ne doit être, à la suite du dommage qu'elle subit, ni appauvrie, ni enrichie.

Considérant que le principe de la réparation intégrale ne peut être mis en œuvre et même n'a de sens que relativement aux dommages matériels, qui se résolvent en une perte pécuniaire qu'il est possible de mesurer.

Considérant qu'en l'espèce, BAYALA Jean Pierre indique qu'il a subi un préjudice tant financier que moral.

### ***a) Sur le préjudice financier***

Considérant qu'il réclame les frais de voyage, les Frais médicaux, la prime de subsistance, des salaires.

#### ***Des frais de voyage***

Considérant que BAYALA Jean Pierre explique qu'il a été exposé à des frais de voyage d'un montant de *huit cent quatre vingt trois mille trois cent* (883.300) FCFA, durant la période du 01 au 18 septembre 2008, pour saisir les autorités burkinabé sur le risque de non notification de l'accord de prorogation de son contrat par la Mission Permanente; que ces frais de voyage sont justifiés par la production d'une pièce y afférent ; qu'ils méritent d'être accordés dans leur principe et leur montant ; qu'en statuant ainsi qu'il l'a fait le premier juge a fait une saine appréciation des faits ; que sa décision mérite d'être confirmée sur ce point.

### ***Des frais médicaux***

Considérant que BAYALA Jean Pierre expose que ses frais médicaux et ceux de sa famille qui étaient jusque là à la charge des Nations Unies s'élèvent à *cent trente quatre mille quatre cent* (134.400) FCFA pour lui et son épouse pour l'achat d'Amarel et *cent quatre vingt deux mille cinq cent* (182.500) FCFA pour les bandelettes de contrôle de la glycémie ; pour son épouse *trente six mille quatre cent* (36.400) FCFA pour l'achat de Modécate ; pour son enfant *deux millions cent vingt et un mille huit cent quinze* (2.121.815) FCFA correspondant à 3 mois d'hospitalisation de ce dernier à la Clinique EBENEZER; qu'il ne produit aucune pièce attestant de l'effectivité des dépenses liées à des frais médicaux; qu'il suit que cette réclamation n'est pas fondée; qu'il y a lieu de la rejeter; qu'en statuant ainsi qu'il l'a fait le premier juge a fait une saine appréciation des faits ; que sa décision mérite d'être confirmée sur ce point.

### ***Du préjudice professionnel et de la prime alimentaire***

Considérant que la situation d'un agent permanent des Nations Unies ne comporte pas seulement l'octroi d'avantages pécuniaires, mais aussi des avantages professionnels et sociaux ; que les premiers sont constitués par les honneurs et des prérogatives accordés à la fonction et de nombreuses et diverses facilités ; que les seconds consistent en diverses manifestations s'apparentant à la sécurité sociale.

Considérant d'une part en l'espèce que BAYALA Jean Pierre expose qu'il a subi un préjudice professionnel se résumant en une perte d'expérience professionnelle; qu'il réclame à ce titre la somme de *cent soixante dix huit millions sept cent quinze mille six cent trente virgule neuf* (178.715.630,9) FCFA; que cette réclamation est fondée dans son principe, mais excessif dans son montant ; qu'il convient de la ramener à de justes proportions soit la somme de *trente millions* (30.000.000) FCFA ; qu'en statuant ainsi qu'il l'a fait, le premier juge a fait une juste application de la loi ; que sa décision doit être confirmée sur ce point.

Considérant d'autre part qu'il réclame la somme *cent soixante seize millions trois cent vingt cinq mille neuf cent douze* (176.325.912) FCFA au titre de la prime alimentaire pour la période du 30 octobre 2008 au 31 décembre 2014 à raison de *cent soixante quatre* (164) USD ; que cette perte peut s'analyser comme la perte d'avantages sociaux, donc un gain manqué ; que le premier juge ne s'étant pas prononcé sur cette demande, il convient d'infirmar sa décision sur ce point et, statuant à nouveau, dire que la demande est fondée dans son principe, mais excessive à son montant et mérite donc d'être ramenée à de justes proportions soit la somme de *dix millions* (10.000.000) FCFA.

### ***Des salaires***

Considérant qu'il est de jurisprudence et de doctrine établies que pour avoir droit au traitement, l'agent doit, nonobstant toute convention contraire, justifier de l'accomplissement du service ; qu'en effet, le traitement n'est liquidé et payé qu'après service fait; qu'en l'absence de service fait du fait d'une décision administrative illégale, l'agent ne peut que prétendre à une indemnité.

Considérant qu'en l'espèce BAYALA Jean Pierre réclame la somme de ***quatre cent six millions soixante dix neuf mille cent quatre vingt six virgule zéro cinq*** (406.079.186,05) FCFA pour une durée de 5 ans correspondant au salaire annuel d'un agent permanent de la catégorie P5, pour la période de janvier 2010 au 31 décembre 2014 ; que ne justifiant pas avoir accompli un travail, il est mal venu à réclamer le paiement de salaires; qu'il s'en suit que cette demande n'est pas fondée et mérité d'être rejetée; qu'en statuant ainsi qu'il l'a fait le premier juge a fait une saine application de la loi ; que sa décision mérite d'être confirmée sur ce point.

### ***b) Sur le préjudice moral***

Considérant que les préjudices moraux n'ont pas de valeur pécuniaire objective; que tout dépend de la subjectivité et de l'appréciation souveraine du juge.

Considérant qu'évaluant son préjudice moral BAYALA Jean Pierre estime que sa famille et lui ont douloureusement souffert du fait de la faute de l'Administration, surtout quand l'Ambassadeur le traite de « banal retraité » ; qu'il demande pour la réparation de ce préjudice la somme de ***cent cinquante quatre millions huit cent quatre vingt six mille sept cent vingt six*** (154.886.726) FCFA.

Considérant que, d'une part, les circonstances dans lesquelles est intervenue la décision attaquée sont de nature à justifier une souffrance morale ; que d'autre part, le traiter de « banal retraité II est de nature à entamer son moral et sa respectabilité ; qu'il suit que ce préjudice est fondé et mérite réparation; qu'en lui accordant la somme de ***vingt millions*** (20.000.000) FCFA au titre de ce préjudice, le premier juge a fait une saine appréciation des faits ; que sa décision mérite d'être confirmée sur ce point.

### ***3) Des frais non compris dans les dépens***

Considérant qu'une juridiction ne peut être saisie d'une cause, que dans la mesure où les règles de fond et celles de procédure, lui donnent le pouvoir de la juger; que ce pouvoir, c'est la "compétence" ; que dans le contentieux administratif, aucun texte d'ordre administratif ne

permet au juge administratif d'allouer des frais non compris dans les dépens à un plaideur ; qu'en l'espèce, en accordant la somme de *cinq millions* (5.000.000) FCFA à BAYALA Jean Pierre au titre de ces frais, le premier juge a méconnu la loi; que de ce fait sa décision doit

être infirmée sur ce point; que statuant à nouveau, il y a lieu de se déclarer incompétent pour connaître de ce chef de réclamation.

Considérant qu'au total de tout ce qui précède, il y a lieu en la forme de déclarer l'appel de l'Etat burkinabé recevable ; qu'au fond, il y a lieu de le déclarer partiellement fondé ; qu'en conséquence qu'il y a lieu d'infirmier le jugement querellé en ce qu'il a accordé la somme de *cinq millions* (5.000.000) FCFA à BAYALA Jean Pierre au titre des frais non compris dans les dépens ; que quant à l'appel de BAYALA Jean Pierre, il y a lieu ; de le déclarer également partiellement fondé qu'en conséquence il y a lieu d'infirmier le jugement attaqué en ce qu'il ne s'est pas prononcé sur la réclamation au titre de la prime alimentaire.

### **PAR CES MOTIFS**

Statuant publiquement, contradictoirement, en matière administrative et en dernier ressort;

#### **En la forme :**

Déclare recevables les requêtes à fin d'appel de BAYALA Jean Pierre et de l'Etat burkinabè contre le jugement rendu le 21 juillet 2011, par le Tribunal administratif de Ouagadougou dans la cause les opposant;

#### **Au fond :**

Déclare la requête de l'Etat burkinabé partiellement fondée; en conséquence infirme le jugement attaqué en ce qu'il a condamné l'Etat burkinabé à payer à BAYALA Jean Pierre la somme de *cinq millions* (5.000.000) FCFA au titre des frais non compris dans les dépens ;

Déclare également celle de BAYALA Jean Pierre partiellement fondée ;

En conséquence infirme le jugement querellé en ce qu'il ne s'est pas prononcé sur la réclamation au titre de la prime alimentaire ;

Statuant à nouveau après évocation ;

Déclare tant le Tribunal administratif de Ouagadougou que le Conseil d'Etat incompétents pour connaître de la réclamation des frais exposés et non compris dans les dépens ;

Déclare la réclamation de la prime alimentaire fondée dans son principe, mais excessive dans son montant ;

Condamne l'Etat burkinabé à payer à BAYALA Jean Pierre la somme de *dix millions* (10.000.000) FCFA de francs CFA au titre de la prime alimentaire ;

Confirme le jugement attaqué en toutes ses autres dispositions;

Mais les dépens à la charge du Trésor public.

Ainsi fait, jugé et prononcé à l'audience publique du trente un janvier deux mille quatorze, de la Chambre du Contentieux du Conseil d'Etat.

Et ont signé, le Président et le Greffier