

**ARRÊT  
N°03/2017  
DU 28 MARS 2017**

**COUR DE JUSTICE DE L'UNION  
ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST  
AFRICAIN (UEMOA)**

-----  
**AUDIENCE PUBLIQUE DU 28 MARS 2017**

La Cour de Justice de l'UEMOA, réunie en audience publique ordinaire le vingt-et-huit mars deux mil dix-sept, à laquelle siégeaient :

Madame Joséphine Suzanne EBAH TOURE,  
Présidente ;

M. Salifou SAMPINBOGO, M. Mahawa Sémou DIOUF, M. Daniel Amagoïn TESSOUGUE, M. Augusto MENDES, Juges ;

en présence de Mme Victoire Eliane ALLAGBADA JACOB, Avocat Général ;

avec l'assistance de Maître Hamidou YAMEOGO, Greffier-Adjoint, Greffier ;

a rendu l'arrêt contradictoire dont la teneur suit :

**ENTRE :**

Sieur Jean Yves SINZOGAN agissant par l'organe de son conseil, Maître Sosthène A.M. ZONGO Avocat inscrit au Barreau du Burkina Faso,

**Demandeur, d'une part ;**

**ET**

La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), ayant pour conseils : Maître Mame Adama GUEYE, Avocats associés inscrits au Barreau du Sénégal ; Maître Benoit SAWADOGO, Avocat inscrit au Barreau du Burkina Faso,

**Défendeur, d'autre part ;**

*Recours en annulation d'une Décision de licenciement*

Sieur Jean Yves SINZOGAN

C/

La Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO)

Composition de la Cour :

- Mme Joséphine S. EBAH TOURE, Président
- M. Salifou SAMPINBOGO, Juge
- M. Mahawa S. DIOUF, Juge, Rapporteur
- M. Daniel A. TESSOUGUE, Juge
- M. Augusto MENDES, Juge
  
- Mme Victoire Eliane ALLAGBADA J., Avocat Général
  
- Me Hamidou YAMEOGO, Greffier

## **LA COUR**

- VU** le Traité de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en date du 10 janvier 1994, tel que modifié le 29 janvier 2003 ;
- VU** le Protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA ;
- VU** l'Acte additionnel n° 10/96 du 10 mai 1996 portant Statuts de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Règlement n° 01/96/CM du 05 juillet 1996 portant Règlement de procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Règlement n°01/2012/CJ du 21 décembre 2012 portant Règlement administratif de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** le Procès-Verbal n°01/2016/CJ du 25 mai 2016 relatif à la désignation du Président de la Cour et à la répartition des fonctions au sein de la Cour ;
- VU** le Procès-Verbal n°02/2016/CJ du 26 mai 2016 relatif à la prestation de serment et à l'installation des membres de la Cour de Justice de l'UEMOA ;
- VU** l'ordonnance N°09/2017/CJ du 02 février 2017 portant composition de la formation plénière devant siéger en audience publique ordinaire du 07 mars 2017 ;
- VU** les convocations des parties ;
- VU** la requête de Sieur Jean Yves SINZOGAN aux fins d'annulation d'une mesure de licenciement prise à son encontre en date du 09 novembre 2011, enregistrée le même jour au greffe sous le n° 11R005.bis ;
- OUI** le Juge rapporteur en son rapport ;
- OUI** le Conseil de Sieur Jean Yves SINZOGAN en ses observations orales ;
- OUI** les Conseils de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) en leurs observations orales ;
- OUI** Madame l'Avocat Général en ses conclusions ;

**Après en avoir délibéré conformément au droit communautaire :**

## I. LES FAITS ET LA PROCEDURE

Il résulte du dossier, les faits constants suivants :

Le sieur Jean Yves SINZOGAN agissant par l'organe de son conseil, Maître Sosthène A.M ZONGO Avocat inscrit au Barreau du Burkina Faso, a saisi la Cour de justice de l'UEMOA d'une requête datée du 09 novembre 2011, enregistrée le même jour au greffe sous le n° 11R005.bis, dirigée contre la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), aux fins d'annulation d'une mesure de licenciement prise à son encontre.

Au soutien de son action il a apporté les précisions suivantes :

Il a été recruté le 15 juillet 1997 par la BCEAO comme cadre supérieur classé au rang de sous-directeur suivant un contrat à durée indéterminée notifié par lettre confidentielle n°558/97.

A la suite d'une demande agréée par l'employeur, il été mis en position de détachement auprès de la Commission de l'UEMOA pour une durée de 5 ans à compter du 1<sup>er</sup> juin 2007.

Pendant son service à la Commission, Jean Yves SINZOGAN avait décidé de faire acte de candidature à l'élection présidentielle de son pays, le Bénin. Celle-ci a été officiellement reçue par la Cour constitutionnelle du Bénin dans un arrêt rendu le 08 février 2011.

Au préalable, Monsieur SINZOGAN avait demandé et obtenu de la Commission de l'UEMOA, la fin de son détachement qui a été consacrée par une décision en date du 28 janvier 2011.

Le 21 février 2011 il a sollicité la même mesure auprès du Gouverneur de la BCEAO ainsi que sa mise en disponibilité pour une durée à préciser d'un commun accord.

En réponse à cette dernière demande, la BCEAO a pris la décision n°052-02-du 23 février 2011 par laquelle elle mettait fin à son détachement à compter du 28 février 2011 puis, l'a réintégré dans ses cadres et affecté à son siège à Dakar, au Sénégal.

En même temps, par lettre du 23 février 2011, le Directeur des Ressources Humaines de la BCEAO le mettait en demeure de rejoindre son poste sous peine de sanction, en attirant son attention sur le fait que sa décision de se présenter aux élections violait ses obligations statutaires et déontologiques.

Déférant à l'injonction de l'autorité, il se rendit à Dakar à son lieu de travail pour prendre effectivement service, le 3 mars 2011

Pour des raisons qu'il explicitera plus tard, le sieur SINZOGAN s'est absenté de son poste travail dès après sa prise de service sans demander au préalable l'autorisation de sa hiérarchie.

Ce comportement lui a valu d'être traduit devant le Conseil de discipline de la Banque qui a prononcé la suspension de son contrat de travail pour une durée de 6 mois avec privation totale de rémunération.

Malgré son acquiescement à la sanction disciplinaire, le Directeur des Ressources Humaines a fait appel de la décision devant le Gouverneur de la BCEAO qui, par lettre confidentielle n°2510, a prononcé son licenciement pour faute grave.

Après un recours gracieux infructueux, Jean Yves SINZOGAN a finalement entrepris de faire annuler la sanction par la Cour de céans ; ce qui a été formalisé par une requête de son conseil déposée au greffe de la Cour, enregistrée le 9 novembre 2011 sous le numéro 11 R/005 bis.

Quelques échanges épistolaires ont été entretenus entre le greffe et le requérant aux fins de régulariser la procédure.

Le montant de la consignation fixée par la Cour a été acquitté comme l'atteste le récépissé en date du 10 juillet 2012 versé au dossier.

La requête de SINZOGAN a été notifiée à la BCEAO suivant acte de greffe n°013/2012 du 24 janvier 2012.

La BCEAO a produit son mémoire en défense le 20 février 2012 suivi des conclusions en réplique du demandeur déposées le 10 avril 2012.

Un mémoire en duplique de la BCEAO produit le 21 mai 2012 a parachevé la procédure écrite qui a été clôturée par une ordonnance du Président de la Cour n°014/2012/CJ du 22 juin 2012 suivie de la nomination d'un rapporteur.

L'ordonnance n°006/2016/CJ du 07 septembre 2016 nous a désigné en remplacement de ce dernier.

## **II. MOYENS ET PRETENTIONS DES PARTIES**

### **1. LE DEMANDEUR**

#### **A. En la forme**

##### **1) Sur la compétence**

Dans ses écritures, l'avocat du demandeur a affirmé la compétence de la Cour à connaître de son action. Il a convoqué la jurisprudence et la loi pour étayer son argumentaire.

La jurisprudence : La Cour de justice a été saisie en aout 1996 par la BCEAO pour statuer sur une demande d'avis portant sur le projet d'agrément unique pour les banques et les établissements financiers.

Le concluant a relevé qu'en agissant ainsi, la BCEAO s'était comportée comme un organe de l'UEMOA justiciable de sa Cour de justice.

La loi : l'article 15 paragraphe 4 du Règlement N°01/96/CM portant Règlement de procédures dispose expressément « la Cour connaît de tout litige entre les organes de l'Union et leurs agents ».

## 2) Sur la recevabilité

Le sieur SINZOGAN a soutenu que sa requête est recevable pour avoir pris les formes requises. Il a souligné qu'elle a été introduite le 9 novembre 2011 après la notification de la décision de rejet de son recours gracieux intervenue le 24 septembre 2011, faisant observer au passage que le statut du personnel de la BCEAO ne l'obligeait pas à faire un recours préalable devant le Comité Consultatif Paritaire.

### B. Au fond

Selon le requérant la décision de licenciement du 26 juillet 2011 doit être rejetée pour les motifs suivants :

- Les textes invoqués (Statut du Personnel de la BCEAO et Code de Déontologie) lui sont inopposables puisqu'ils ne lui ont pas été notifiés.
- Il y'a eu erreur manifeste d'appréciation des faits de la part de la BCEAO, en ce que :
  - D'une part l'interdiction de l'activité politique n'est pas une règle absolue puisqu'il est possible d'accorder la disponibilité à un agent pour l'exercice d'un mandat électif ou public (article 2 Règlement R16/PE-PAT).
  - D'autre part la BCEAO n'a pas subi de préjudice du fait de sa candidature, ce qui a eu pour effet d'ôter tout caractère de gravité à son acte.
- Il n'a pas commis un abandon de poste parce son absence était la conséquence d'une situation de force majeure provoquée par son employeur. Ce dernier ne lui avait pas donné le temps et les moyens d'organiser son déménagement.

## 2. LA DÉFENDERESSE

### A. En la forme

#### 1) Sur la compétence

Dans ses mémoires, la BCEAO a soulevé l'incompétence de la Cour de justice de l'UEMOA à connaître de l'action du demandeur en s'appuyant sur trois types de dispositions :

Les Traités de l'UMOA et de l'UEMOA, le Protocole Additionnel n°1, le Règlement de Procédures de la Cour.

Selon elle, les articles 5 du Traité de l'UMOA et 16 du Traité de l'UEMOA et ses propres statuts ont fait de la BCEAO une institution spécialisée non justiciable de la Cour de justice. A l'instar de la BOAD, elle a comme mission essentielle d'apporter

son « concours » aux politiques monétaires des Etats membres et non « poursuivre la réalisation de leurs objectifs » (art 4 Traité UEMOA). Ses statuts en ont fait un établissement public international doté de la personnalité juridique, disposant d'une autonomie financière, capable d'acquiescer, de disposer et d'ester.

Les dispositions des articles 8 et suivants du Protocole Additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA reprises par le Règlement de Procédures n°1 du 01/96/CM/UEMOA (art.14) assignent à la Cour de justice, la mission exclusive « de veiller au respect du droit quant à l'interprétation et l'application du Traité de l'UEMOA et des actes pris en application ». La BCEAO considère alors que, n'étant pas un organe de l'UEMOA, la Cour ne saurait appliquer le statut de son personnel dans un litige qui l'oppose à son agent.

## 2) Sur la recevabilité

La BCEAO a plaidé l'irrecevabilité de l'action du demandeur pour forclusion et violation d'un formalisme consacré par une jurisprudence de la Cour de justice de l'UEMOA.

Elle explique que le sieur SINZOGAN a initié son action le 9 novembre 2011 après avoir reçu notification de la décision de licenciement du Gouverneur en date du 26 juillet 2011.

Par ailleurs la lettre qu'il a adressée au Gouverneur ne vaut pas recours gracieux puisque les demandes qui y sont formulées ne sont pas identiques aux moyens exposés dans sa requête introductive d'instance ; Or l'exigence d'un parallélisme entre les deux actes a été affirmée par le juge communautaire dans un arrêt Kossi Mawili Agokla contre la Commission de l'UEMOA rendu le 18 décembre 2001.

L'absence de recours gracieux pouvant s'analyser comme un vice de procédure par la méconnaissance d'une formalité substantielle, l'irrecevabilité devrait sanctionner l'action du requérant.

Celle-ci serait même frappée de forclusion, si les délais sont calculés à partir la notification du licenciement (26 juillet 2011), en tenant compte de l'inexistence du recours gracieux.

## **B. Au Fond**

La BCEAO a argué que la faute lourde était caractérisée en l'espèce.

Elle a rappelé que son agent avait délibérément pris une position de défiance à son égard en s'absentant de son poste de travail sans autorisation préalable, pour un congé qu'il s'est auto-octroyé sans ménagement en rédigeant un simple courrier qu'il a délaissé au Directeur des Ressources Humaines.

Pour elle, SINZOGAN avait servi un faux alibi en évoquant une force majeure illusoire, alors qu'il entendait poursuivre ses activités politiques. La période du congé devait coïncider avec l'organisation de la Présidentielle au Bénin.

Compte tenu de ces éléments, la BCEAO a estimé que les moyens exposés par le requérant sont infondés notamment :

- L'inopposabilité des textes applicables pour défaut de notification.
- Ce moyen ne serait pas pertinent parce que ladite formalité a été satisfaite dès la signature du contrat de travail avec la mise en ligne de la législation applicable au Personnel.
  
- L'erreur manifeste d'appréciation des faits ne saurait non plus prospérer en ce sens que :
  - D'une part le fait de se porter candidat à une élection présidentielle constitue une violation des obligations professionnelles de loyauté, de discrétion et de réserve au sens de la loi.
  - D'autre part la poursuite de l'activité incriminée malgré l'avertissement donné par l'autorité, constitue un acte d'insubordination caractérisé.

### **III. DISCUSSION**

#### **1. Sur la compétence**

Les arguments légaux et jurisprudentiels fournis par le requérant ont achevé de convaincre relativement à la compétence de la Cour de justice en l'espèce.

En effet, les Traités UMOA et UEMOA ont créé une seule et même Union appelée UEMOA avec un système institutionnel comprenant des organes parmi lesquels la BCEAO et la BOAD auxquelles il a été conféré le statut d'institutions spécialisées compte tenu de leurs spécificités sur le plan fonctionnel. Cependant, malgré ces caractéristiques et l'autonomie qui leur est reconnue (art 41 Traité UEMOA), elles n'en participent pas moins à la « réalisation des objectifs de l'Union.». La conduite de leur fonction monétaire ne saurait nullement faire obstacle à leur qualité d'organes régis par les dispositions du Protocole Additionnel n°1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, de l'Acte Additionnel 10/96 portant Statuts de la Cour de Justice de l'UEMOA et du Règlement 01/96/CM portant Règlement de Procédures de la Cour de Justice de l'UEMOA.

Aux termes de ces dispositions, la Cour de Justice « statue sur tout litige entre les organes de l'Union et leurs agents dans les conditions déterminées au statut du personnel».

Ce point de vue a été conforté par un avis n°1/2011 du 30 octobre 2011 de la Cour de justice de l'UEMOA qui reconnaît sa compétence pour juger les litiges entre la BOAD et ses agents. Un second arrêt n°02 du 19 décembre 2012 Sidoni et Léon Kougbenou C / BCEAO, a abondé dans le même sens.

Il résulte de ce qui précède que la Cour de justice de l'UEMOA est exclusivement compétente pour connaître de l'action du sieur SINZOGAN.

## 2. Sur la recevabilité

Le demandeur a saisi la Cour par une requête écrite de son conseil datée du 08 novembre 2011, comportant toutes les mentions prescrites par la loi pour être recevable en la forme.

Enregistrée au greffe le 09 novembre 2011, elle a pour objet l'annulation de la décision du Gouverneur de la BCEAO en date du 26 juillet 2011 notifiée le même jour, qui a prononcé son licenciement.

Le requérant a exercé un recours gracieux auprès du Gouverneur de la BCEAO qui lui a notifié la décision de rejet de sa demande le 24 septembre 2011.

Il y'a lieu de retenir, contrairement à une position exposée par la défenderesse, que Jean Yves SINZOGAN relève du statut particulier du Personnel de la BCEAO qui ne prévoit pas dans ses règles processuelles, la saisine préalable d'un Comité Consultatif Paritaire avant qu'un litige ne soit porté devant l'instance judiciaire.

L'irrecevabilité tirée de ce moyen ne saurait par conséquent être retenue.

Le Gouverneur de la BCEAO pour sa part, a agi es qualité de l'organe qu'il est censé représenter et avec lequel l'agent SINZOGAN entretient un lien d'emploi.

Il s'agit en l'espèce d'apprécier le bien-fondé de la décision de licenciement dudit organe envers son membre du personnel.

Ces précisions permettent d'identifier la nature de l'action du sieur SINZOGAN comme étant un litige de la fonction publique communautaire. Ce type de contentieux n'est pas régi par les dispositions de l'article 8 du Protocole Additionnel sur les organes de contrôle de l'UEMOA.

On ne saurait par conséquent opposer au demandeur d'avoir méconnu les délais d'une action en appréciation de légalité qui n'est pas le siège de son action en justice.

La recevabilité devrait par contre s'apprécier à l'aune des dispositions des articles 16 du Protocole Additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA, 27-5 de l'Acte Additionnel n° 10/96 portant statuts de la Cour de Justice, du Statut particulier du Personnel de la BCEAO, elles seules ayant vocation à s'appliquer en l'espèce.

A l'analyse, il est remarquable de constater que le Statut Particulier n'a pas prévu de délai de saisine pour ce type d'action ; ce qui est logique au demeurant, puisque la BCEAO n'a jamais envisagé la compétence de la Cour.

Le vide juridique ainsi noté n'autorise pas pour autant qu'on puisse concevoir l'exercice d'une telle action sans une limite d'ordre prescriptif ; cela, en raison surtout de l'impératif d'un traitement équitable.

Il faudrait pour y suppléer, recourir aux standards dégagés par la jurisprudence pour parvenir à une justice équilibrée, comme la notion de « délai raisonnable ».

Analysé sous cet angle, il y'a lieu de dire que l'action du sieur SINZOGAN est recevable pour avoir été initiée dans un intervalle de temps relativement voisin de la notification de la mesure querellée.

### 3. Sur le fond

#### 3.1 Sur l'inopposabilité

Pour s'exonérer, le sieur SINZOGAN a plaidé l'inopposabilité des textes invoqués par la BCEAO pour justifier son licenciement. Il a déclaré n'en avoir pas reçu notification.

La BCEAO pour sa part a exposé les documents suivants pour le contredire :

- La lettre confidentielle n°617/96 du 19 août 1996 portant engagement du sieur SINZOGAN pour une durée indéterminée avec période probatoire, précisant que la carrière de ce dernier sera régie par le statut du personnel d'encadrement et par le Règlement pris pour son application ;
- La lettre confidentielle n°558/97 de septembre 1997 portant intégration à titre définitif du susnommé et contenant les mêmes renvois ;
- La décision n°152-05-2007 portant sa mise en détachement auprès de la Commission de l'UEMOA visant expressément les articles 46 des statuts de la BCEAO et 46 du statut du personnel de la BCEAO.

SINZOGAN ayant tiré profit de ces mesures qui ont marqué le déroulement de sa carrière, est alors mal venu de plaider le défaut de notification.

Plus décisivement, les textes dont s'agit ont un caractère réglementaire et la BCEAO a soutenu sans être démentie, les avoir régulièrement mis en ligne pour valoir publication.

#### 3.2 L'abandon de poste

La BCEAO a versé au dossier un procès-verbal de constat d'huissier duquel il résulte que l'agent SINZOGAN s'est absenté de son poste de travail du 10 mars 2011 à la fin du mois de mai 2011 sans autorisation.

Ce dernier a reconnu la matérialité des faits.

Cependant il a tenté de les justifier, en incriminant à son tour la BCEAO, lui reprochant de l'avoir mis devant une situation de force majeure.

Faut-il rappeler que la force majeure ne se présume pas. Il revient à celui qui l'invoque de démontrer en quoi l'évènement allégué a présenté pour lui, un caractère imprévisible et irrésistible.

Par ailleurs SINZOGAN n'a pas offert de justifier le surplus de son congé autoproclamé qui a été prolongé au-delà de dix jours.

L'abandon de poste est dès lors établi.

#### 3.3 Sur l'erreur manifeste d'appréciation et l'insubordination

Le Code d'Ethique et de Déontologie représente un corpus de règles contraignantes annexé au Statut du Personnel de la BCEAO, destinées à compléter les conditions

d'emploi des agents. Il s'intègre au statut et à l'ensemble des règlements pris pour son application.

Aux termes de l'article premier alinéa 3 dudit code, les « agents en position de détachement ou en disponibilité » sont inclus dans son champ d'application.

Les obligations professionnelles de loyauté, de discrétion et de réserve qui lient l'agent sont exprimées clairement à travers les dispositions des articles 10 et 11.

Tout manquement à ces règles expose l'auteur aux sanctions prévues par le Statut du Personnel (art 15).

Jean Yves SINZOGAN a incontestablement mené une activité politique. Un arrêt de la Cour constitutionnelle du Bénin a consacré sa candidature à la Présidentielle, une élection hautement politique.

Pour les besoins de sa campagne, il avait ouvert un site web qui a servi de support pour l'expression publique de ses opinions.

Ces faits sont manifestement en porte à faux avec les règles de son statut.

Plus grave, ils se sont perpétrés malgré une mise en garde solennelle de la BCEAO.

Cela signifie que le sieur SINZOGAN s'était mis volontairement dans une posture de défiance téméraire vis-à-vis de son employeur.

Il s'agit d'une insubordination flagrante et un acte de déloyauté au regard des engagements que postule son contrat de travail.

Ses sorties publiques à des fins de propagande politique ont dû surprendre, voire émouvoir l'opinion renseignée, parfaitement au fait de l'exigence d'impartialité, de discrétion et de réserve qui pèse sur tout agent de la BCEAO.

C'est donc à tort qu'il a considéré que la BCEAO n'a pas subi de préjudice alors qu'indubitablement, ses agissements ont eu un effet désastreux en termes d'image.

Il résulte de ce qui précède que le licenciement de Jean Yves SINZOGAN pour faute lourde est tout à fait justifié.

#### **IV. SUR LES DEPENS**

Il ressort des dispositions de l'article 60 du Règlement de Procédures de la Cour, que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

Toutefois, aux termes de l'article 61 dudit Règlement dans les litiges entre l'Union et ses agents, les frais exposés par les Organes de l'Union restent à la charge de ceux-ci, sans préjudice des dispositions de l'alinéa 5, de l'article 60 du Règlement précité.

Il y a lieu, en conséquence, de condamner le Sieur Jean Yves SINZOGAN aux dépens et dire que les frais exposés par la BCEAO seront laissés à sa charge.

## **Par ces motifs :**

Statuant publiquement et contradictoirement en matière de Fonction Publique Communautaire en premier et dernier ressort ;

### **En la forme :**

- Se déclare compétente ;
- Déclare l'action du sieur SINZOGAN recevable ;

### **Au fond :**

- Déboute le sieur Jean Yves SINZOGAN de toutes ses demandes comme mal fondées ;
- Met les dépens à la charge du requérant en application des dispositions de l'article 60 alinéa 2 du Règlement de Procédures de la Cour ;
- Dit que les frais exposés par la BCEAO seront laissés à sa charge en application de l'article 61 du Règlement de Procédures.

Ainsi fait, jugé et prononcé en audience publique à Ouagadougou les jour, mois et an que dessus.

Et ont signé :

La Présidente

le Greffier

**Joséphine Suzanne EBAH TOURE**

**Hamidou YAMEOGO**