

AUDIENCE PUBLIQUE  
du 12 juin 2018

Arrêt n°066/2017-2018  
du 12/06/2018

La Chambre du Contentieux du Conseil d'Etat (Burkina Faso) en son audience ordinaire publique du 12 juin 2018 ; tenue dans la salle des audiences à laquelle siégeaient :

Monsieur Marc ZONGO,  
Président ;

RE N°091/2014-2015  
du 30/06/2015

Madame Fatimata KINDO,  
Madame Elisabeth BADO,  
Conseillers ;

Madame Wendyam KABORE,  
Commissaire du Gouvernement ;

Avec l'assistance de Maître Marcel BAMOUNI,  
Greffier ;

AFFAIRE :

A rendu l'arrêt ci-après :

ENTRE

MARE Tobignalé, ayant  
pour conseil, la SCPA  
YAMEOGO-YAMBA,  
Avocats associés à  
Ouagadougou,

MARE Tobignalé, ayant pour conseil, Maître Roger Seydou  
YAMBA, Avocat associé à la Cour à Ouagadougou,  
REQUERANT ;

ET

C/  
Etat Burkinabé,  
représenté par l'Agent  
Judiciaire du Trésor,

Etat burkinabé, représenté par l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) à  
Ouagadougou,  
DEFENDEUR ;

LE CONSEIL,

Vu la requête au Conseil d'Etat du 30 juin 2015 de MARE Tobignalé ;  
Vu la loi n°21-95/ADP du 16 mai 1995 portant création, organisation  
et fonctionnement des Tribunaux Administratifs ;  
Vu la loi organique n°15-2000/AN du 23 mai 2000 portant  
composition, organisation, fonctionnement du Conseil d'Etat et  
procédure applicable devant lui ;  
Vu les pièces du dossier ;  
Vu le rapport du magistrat désigné à cet effet ;

Vu les conclusions écrites du Commissaire du Gouvernement ;  
Où le rapporteur ;  
Où les parties en leurs observations orales ;  
Où le Commissaire du Gouvernement en ses conclusions orales ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

### FAITS ET PROCEDURE :

Considérant que MARE Tobignalé, préposé des Eaux et forêts, demeurant à Sollé, province du Loroum, était informé en même temps que ses collègues, par la direction régionale des Eaux et forêts du Sahel de la disponibilité de bourses à l'Ambassade de France pour un stage de formation de deux ans à l'Institut Pratique de Développement Rural au Niger ; qu'il postulait à ladite bourse et était retenu pour suivre la formation ; qu'à cet effet, il introduisait par voie hiérarchique au ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, une demande de mise en stage de formation ; que l'Administration lui délivrait une autorisation de sortie du territoire aux fins de participer à la formation ; que celle-ci n'ayant pas été achevée dans le délai requis en raison de la préparation de son mémoire, il sollicitait et obtenait par arrêté, une prolongation de stage, lequel arrêté disposait en son article 1<sup>er</sup> que le stage était prolongé de six (6) mois pour compter du 1<sup>er</sup> juin 2004 pour une durée d'un (1) an et six (6) mois ; qu'à la fin de sa formation, il obtenait le diplôme de Technicien de développement rural avec la mention bien, mais à son retour, il n'a pu obtenir de l'Administration, qu'une bonification d'échelon ; qu'il saisissait alors la Commission nationale des équivalences des diplômes qui, par arrêté interministériel concluait que son diplôme était de niveau de formation BEPC +4 ; que le 11 janvier 2012, il sollicitait son reclassement avec incidence financière, la reconstitution de sa carrière ainsi que le remboursement des frais par lui exposés pour couvrir une partie de sa formation ; que face au silence de l'Administration, il saisissait le Tribunal Administratif de Ouahigouya le 10 mai 2013 d'un recours de plein contentieux ; que le 30 avril 2015, la juridiction saisie rendait le jugement n°02/2015 dont le dispositif est énoncé ainsi qu'il suit : « *Statuant publiquement, contradictoirement en matière administrative et en premier ressort ;*

*En la forme, déclare la requête de MARE Tobignalé recevable ;*

*Au fond, la déclare mal fondée ;*

*Condamne le recourant aux dépens. » ;*

Considérant que contre cette décision, MARE Tobignalé, par le biais de son conseil, déclarait interjeter appel par requête du 30 juin 2015 pour voir infirmer le jugement querellé, s'entendre déclarer sa requête recevable et bien fondé, ordonner en conséquence son reclassement dans la catégorie B1 pour compter du 1<sup>er</sup> août 2006 et la reconstitution de sa carrière, condamner l'Etat au paiement de la somme de 5 380 000

francs CFA à titre de remboursement des frais de formation qu'il a dû supporter, celle de 4 331 780 francs correspondant au reliquat de salaires et d'indemnités couvrant la période du 1<sup>er</sup> août 2006 au 31 décembre 2012 ainsi que les frais exposés et non compris dans les dépens d'un montant de 500 000 francs CFA ;

Considérant que sur l'infirmité du jugement attaqué, l'appelant soutient que le premier juge, pour déclarer son recours mal fondé, s'est fondé sur le fait qu'il n'a pas été recruté sur concours et que de ce fait, il ne remplissait pas les conditions posées à l'article 86 de la loi n°13-98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique ; que cet article subordonne le stage de formation par l'admission à un concours, le placement dans un établissement public ou une administration publique ou privée par arrêté ministériel, l'acquisition de connaissances techniques pratiques propres à un emploi supérieur et l'obtention d'un diplôme conséquent ; qu'il remplit toutes les conditions ci-dessus citées à l'exception du concours ; que cependant, si le concours est un mode de recrutement à but sélectif fondé sur le principe d'égalité entre les candidats, le législateur n'a pas pour autant entendu en faire une règle impérative et exclusive de sélection ; que le même article prévoit d'ailleurs trois autres conditions et qu'au demeurant, d'autres agents se trouvant exactement dans la même situation que lui ont vu leur demande de reclassement accordée ; qu'il demande une égalité de traitement par l'administration ; que l'autorité administrative, en le désignant pour subir la formation, en lui délivrant une autorisation de sortie du territoire et en prolongeant par la suite la durée de sa formation, a reconnu de ce fait, sa capacité à suivre cette formation ; qu'à travers cette forme de recrutement, ni le critère de sélection ni le principe d'égalité formulés dans l'article 86 de la loi n°13-98/AN susvisée n'ont été violés par l'Administration ; que partant, le stage qu'il a subi est un stage de formation et non un stage de spécialisation ; que le premier juge a fait une mauvaise interprétation de l'article 86 de la loi dessus visée et sa décision mérite infirmité ;

Considérant que la requête ainsi présentée qui était accompagnée d'une copie de l'extrait de la décision juridictionnelle attaquée et de pièces justificatives, a été notifiée à l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT), représentant l'Etat Burkinabé, avec un délai d'un mois pour déposer au greffe du Conseil d'Etat, un mémoire accompagné de pièces justificatives s'il y a lieu ; que le 17 juin 2016, l'Etat Burkinabé déposait effectivement son mémoire en défense dans lequel il conclut au principal, à la confirmation du jugement attaqué en toutes ses dispositions et subsidiairement, à l'application des dispositions de l'ordonnance n°69-66 du 28 novembre 1969 pour la reconstitution de la carrière ; qu'il précise par ailleurs, que MARE Tobignalé n'a jamais contesté l'autorisation de mise en situation de spécialisation à lui accordée par l'Administration et a même bénéficié sur cette base, d'une bonification d'échelon en 2006 ; qu'il est alors mal fondé pour solliciter à nouveau son reclassement ;

Considérant que sur la confirmation du jugement querellé, l'Agent Judiciaire du Trésor soutient que MARE Tobignalé a bénéficié, à sa



demande, d'une inscription à l'Institut de Développement Rural de Kollo au Niger ; qu'à cet effet, il adressait au Ministre de la fonction publique une demande de mise en position de stage de formation ; que les stages de formation n'étant plus accordés en dehors des conditions édictées à l'article 86 de la loi n°13-98/AN du 28 avril 1998, il lui a été accordé un stage de spécialisation qu'il n'a d'ailleurs jamais contesté et qui lui a valu, conformément à la réglementation, une bonification de deux échelons ; qu'aux termes de l'article 85 de la loi du 28 avril 1998 susvisée, « les différents types de stages auxquels peuvent prétendre les fonctionnaires sont: le stage de formation, le stage de spécialisation et le stage de perfectionnement. » ; que l'article 86 de la même loi dispose que: « la position de stage de formation est celle du fonctionnaire qui, à la suite d'un concours, est placé par arrêté ministériel dans un établissement ou une administration publique ou privé (...), en vue de lui faire acquérir des connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'exercice d'un emploi immédiatement supérieur.

Seuls les stages de formation, débouchant sur un niveau de qualification supérieure et sanctionnés par un titre ou un diplôme exigé pour une promotion normale dans la hiérarchie des emplois, donnent lieu à un changement d'emploi. » ; que l'article 90 de la même loi précise que « pour l'accès à un emploi hiérarchiquement supérieur, des concours professionnels ou des examens professionnels sont ouverts aux fonctionnaires classés dans des emplois inférieurs, dans les conditions fixées par décret pris en Conseil de Ministres » ; que les articles 86 et 90 sont précisés par les dispositions du décret n°2008-502 du 11 août 2008 portant modalités d'organisation des examens professionnels et des concours dont l'article 2 indique que ces examens et concours sont ouverts par arrêté du ministre en charge de la fonction publique ; que les épreuves sont choisies en concertation avec les ministres bénéficiaires ; qu'ainsi, la condition sine qua non pour prétendre à une mise en position de stage de formation, est de subir un concours ; que ce concours est celui qui, non seulement a été ouvert par le ministre en charge de la fonction publique, mais également organisé en tous points de vues par les départements ministériels concernés et le Ministère de la fonction publique ; qu'il apparaît évident que la situation de MARE Tobignalé n'obéit à aucune procédure légale et réglementaire de mise en position de stage de formation telle que décrite et expliquée ci haut ; que même si ce stage ne peut être assimilé à un stage de spécialisation, il ne peut, sans violer la loi, ordonner le reclassement de MARE Tobignalé car manifestement son stage n'est pas non plus un stage de formation ; que l'Administration désigne ces genres de stages comme étant un stage de spécialisation parce qu'en réalité, l'objectif recherché est une faveur accordée à tous ces agents qui, sans rentrer dans les conditions de mise en stage de formation, obtiennent de se former ; qu'il s'agit en fait de ne pas soumettre l'agent à une position de disponibilité, synonyme de privation de ses salaires pendant la durée du stage et de trouver une formule médiane qui lui permette de garder ses salaires sans pour autant revendiquer un reclassement consécutif à cette formation ; que



de ce qui précède, il y a lieu de confirmer le jugement attaqué sur ce point ;

Considérant que sur le rappel de salaires et la reconstitution de carrière, l'intimé soutient que ces demandes étant accessoires au reclassement sollicité, le Conseil d'Etat conviendra que c'est de bon droit que le premier juge les a rejetées comme étant mal fondées car il a été démontré à suffisance que MARE Tobignalé n'a aucun droit à reclassement ; qu'il s'ensuit que ces prétentions doivent être rejetées parce que mal fondées ; que s'agissant du remboursement de frais de formation notamment pour le retrait de ses diplômes, il apparaît que l'appelant n'apporte aucunement la base légale de cette réclamation ; qu'il se contente d'affirmer que le paiement de cette somme devrait être à la charge de l'Etat alors qu'il est constant que cette formation a été obtenue non seulement sur initiative personnelle, mais elle a été prise intégralement en charge par l'ambassade de France qui a octroyé une bourse à l'appelant ; qu'enfin, MARE Tobignalé demande le paiement des frais exposés et non compris dans les dépens alors qu'une telle sollicitation qui ne trouve son fondement que dans la loi portant organisation judiciaire au Burkina Faso, ne peut valablement être invoquée devant les juridictions administratives ; qu'il s'ensuit donc que cette réclamation ne peut qu'être rejetée par le Conseil d'Etat ; que si par extraordinaire le Conseil d'Etat venait à faire droit à la requête de l'appelant en ordonnant la reconstitution de sa carrière, il lui plaira de faire une stricte application de l'ordonnance n°69-66 du 28 novembre 1969 qui dispose en son article 1<sup>er</sup> que « *les reconstitutions de carrière des fonctionnaires ou agents temporaires de l'administration qui interviennent à la suite de décisions gracieuses ou contentieuses n'ont d'effet, du point de vue de la solde, qu'à compter du jour où sont prises lesdites décisions.* » ; qu'en application donc de ce texte, il y a lieu de préciser que l'incidence financière des reconstitutions de carrière ne prend effet que pour compter du prononcé du jugement.

## SUR QUOI

### I En la forme

Considérant qu'aux termes de l'article 26 de la loi organique n°21-95/ADP du 16 mai 1995, les jugements contradictoires du Tribunal Administratif sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat dans un délai de deux (02) mois à compter de leur prononcé ; passé ce délai l'appel est irrecevable ; qu'en l'espèce, MARE Tobignalé ayant interjeté appel le 30 juin 2015 contre le jugement n°02/2015 du 30 avril 2015, soit deux mois juste à compter du prononcé dudit jugement, son appel mérite, au regard des pièces qui accompagnent la requête, d'être déclaré recevable ;



## II Au fond

Considérant que MARE Tobignalé reproche principalement au jugement attaqué de l'avoir débouté de toutes ses prétentions alors que son recours est bien fondé ; qu'en conséquence, il demande au Conseil d'Etat d'infirmier le jugement querellé en toutes ses dispositions et, statuant à nouveau, ordonner son reclassement dans la catégorie B1 pour compter du 1<sup>er</sup> août 2006 et la reconstitution de sa carrière, condamner l'Etat au paiement de la somme de 5 380 000 francs CFA à titre de remboursement des frais de formation qu'il a dû supporter, celle de 4 331 780 francs correspondant au reliquat de salaires et d'indemnités couvrant la période du 1<sup>er</sup> août 2006 au 31 décembre 2012 ainsi que les frais exposés et non compris dans les dépens d'un montant de 500 000 francs CFA ; qu'en revanche, l'Etat burkinabé conclut à la confirmation pure et simple du jugement querellé au motif que l'appelant n'a jamais contesté sa position de mise en stage de spécialisation, ce qui lui a d'ailleurs valu une bonification de deux échelons ;

### 1<sup>o</sup> Sur la qualification du stage suivi par MARE Tobignalé

Considérant que l'appelant soutient qu'au regard de la nature de la bourse d'études à lui octroyée par l'ambassade de France et de sa demande d'autorisation de mise en position de stage de formation adressée au Ministre en charge de la fonction publique, il a suivi un stage de formation ; qu'il a d'ailleurs rejoint le lieu de son stage sur la base d'une autorisation de sortie du territoire, convaincu de partir pour un stage de formation ; que ce n'est qu'à son retour qu'il apprenait par l'Administration, que son stage serait un stage de spécialisation et non pas de formation ;

Considérant qu'il ressort des débats et des pièces du dossier qu'en réalité, l'autorisation de sortie du territoire de MARE Tobignalé date du 11 juillet 2002 ; que son arrêté de mise en position de stage a été signé le 09 décembre 2002, c'est-à-dire bien après que l'intéressé ait quitté le territoire national ; que de même, la photocopie d'une page du cahier de transmission des actes de l'Administration versée au dossier établit que les arrêtés de mise en position de stage et de prolongation de durée de stage ont été notifiés et remis à MARE Tobignalé contre signature le 17 octobre 2006, soit à son retour de stage ; que cependant, il est constant qu'aucun de ces arrêtés ne précise la nature du stage suivi par l'intéressé, ceux-ci se contentant de l'utilisation de notions telles que : « *mise en position de stage* » ou encore « *prolongation de stage* » ; que ce faisant, l'Administration a gardé le flou sur la nature réel du stage jusqu'au retour de MARE Tobignalé ; que dès lors, l'Etat burkinabé ne saurait prétendre que l'intéressé n'a jamais contesté sa situation de mise en position de stage de spécialisation puisqu'il ne lui a pas permis de faire une option judiciaire de partir ou de ne pas partir en stage ; qu'au contraire, il l'a induit en erreur en le laissant croire que sa demande de mise en position de stage de formation a été acceptée ; que partant, l'intimé est mal fondé à lui opposer une position de stage de spécialisation après son retour de stage car nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude ; que l'Etat burkinabé est responsable du



disfonctionnement qui a créé le flou sur la nature du stage de MARE Tobignalé ; qu'il apparaît donc que le premier juge a fait une mauvaise appréciation des faits en se cantonnant sur le défaut de concours organisé par l'Etat burkinabé ; qu'en effet, le concours, bien qu'il soit un mode de recrutement à but sélectif fondé sur le principe d'égalité entre les candidats, ne peut être entendu comme étant une règle impérative et exclusive de sélection alors même que l'ambassade française au Burkina Faso a accordé la bourse à MARE Tobignalé en raison de la coopération bilatérale qui existe entre les deux pays ; que de surcroît, l'intéressé remplit les autres conditions de placement dans un établissement public ou une administration publique ou privée par arrêté ministériel, l'acquisition de connaissances techniques pratiques propres à un emploi supérieur et l'obtention d'un diplôme conséquent, prévues par l'article 86 de la loi n°13-98/AN du 28 avril 1998 ;

Considérant qu'au regard de tout ce qui précède, il est établi que le premier juge, en se fondant uniquement sur le défaut de concours organisé par l'Etat burkinabé pour donner la qualification de stage de spécialisation à la présente situation de fait, a procédé à une mauvaise interprétation des faits et sa décision mérite d'être infirmée ;

### 2°/ Sur le bien-fondé de la requête de MARE Tobignalé

Considérant que le stage de MARE Tobignalé a été sanctionné par un diplôme de Technicien de développement rural, délivré en 2006 par l'Institut pratique de développement rural (IPDR) de Kollo au Niger ; que la Commission nationale des équivalences des titres et diplômes a homologué le diplôme de Technicien de développement rural comme équivalant à une formation professionnelle de niveau BEPC + 4 ans par arrêté interministériel du 18 août 2010 portant équivalence des titres et diplômes ; que ce niveau de formation ouvre droit à un reclassement à la catégorie BI de la fonction publique ; qu'en conséquence, il convient de déclarer la requête de MARE Tobignalé bien fondée et ordonner la reconstitution de sa carrière pour compter de la fin de sa formation courant 2006 avec toutes les conséquences financières de droit y relatives ;

### 3°/ Sur le remboursement des frais de formation

Considérant que MARE Tobignalé sollicite la condamnation de l'Etat à lui rembourser la somme de 5 380 000 francs CFA représentant les frais qu'il aurait supportés dans le cadre de la formation, celle de 4 331 780 francs correspondant au reliquat de salaires et d'indemnités couvrant la période du 1<sup>er</sup> août 2006 au 31 décembre 2012 ainsi que les frais exposés et non compris dans les dépens d'un montant de 500 000 francs CFA ; que cependant, il est établi que MARE Tobignalé a bénéficié d'une bourse de l'Ambassade de France au titre de cette formation ; qu'il demeure dans l'incapacité totale de justifier en quoi cette réclamation qui n'a aucune base légale, pourrait incomber à l'Etat ; que dès lors, il y a lieu de la rejeter comme telle ;

Considérant que sur le différentiel de salaire, l'appelant sollicite la condamnation de l'Etat à lui rembourser la somme de 4331780 francs représentant le manque à gagner sur son salaire lié au défaut de son

reclassement en catégorie B1 depuis 2006 ; qu'à ce niveau également, il est constant que la reconstitution de sa carrière prendra en compte l'incidence financière conséquente conformément à la loi ; que partant, ce chef de demande devient sans objet et mérite d'être rejeté ;

Considérant que MARE Tobignalé demande la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de cinq cent mille (500 000) F CFA au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; que cependant, il ressort des pièces du dossier que cette demande a pour fondement juridique, l'article 6 de la loi n°028-2004/AN du 08 septembre 2004 portant modification de la loi n°010/93/ADP du 17 mai 1993 portant organisation judiciaire au Burkina Faso et dont les dispositions stipulent clairement que ladite loi ne concerne uniquement que les juridictions de l'ordre judiciaire ; qu'aucun texte administratif n'ayant institué une procédure semblable qui n'existe qu'au niveau de la procédure civile, il y a lieu de se déclarer incompétent pour examiner cette demande.

### PAR CES MOTIFS

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

#### En la forme

Déclare la requête aux fins d'appel de MARE Tobignalé recevable ;

#### Au fond

La déclare partiellement fondée ;

En conséquence, infirme le jugement attaqué en toutes ses dispositions ;

Ordonne le reclassement de MARE Tobignalé dans la catégorie B1 ainsi que la reconstitution de sa carrière pour compter de la fin de sa formation courant année 2006 ;

Le déboute du surplus de sa demande ;

Met les dépens à la charge du Trésor Public.

Ainsi fait, jugé et prononcé à l'audience publique du 12 juin deux mille dix-huit du Conseil d'Etat.

Et ont signé, le Président et le Greffier.

