



LES POSITIONS ADMINISTRATIVES DANS LES PAYS D'AFRIQUE FRANCOPHONE : L'EXEMPLE DU BENIN, DU GABON ET DU SENEGAL

SECK Mariane¹ FAYE SEYNABOU²,

(1) : Assistante en droit public, Université Alioune Diop de Bambey/Sénégal

(2) : Docteur en droit public, Université Alioune Diop de Bambey/Sénégal

Résumé : L'étude des positions administratives des fonctionnaires de trois pays africains analyse certains aspects de leur gestion de la carrière du personnel de manière comparative. Le Bénin, le Gabon et le Sénégal ont été retenus pour des raisons particulières liées à leurs initiatives intéressantes dans ce domaine. Les systèmes des pays francophones étudiés s'inspirent tous du système administratif français, ce qui leur procure une certaine homogénéité basée sur des textes juridiques plus ou moins similaires. L'étude part des textes juridiques et touche spécifiquement les personnels de l'Etat qui relèvent des statuts généraux dans ces pays francophones. L'analyse passe en revue les systèmes de gestion de la carrière des fonctionnaires dans les trois pays. Trois orientations apparaissent : la mobilité adossée à différentes positions plus ou moins convergentes, l'aménagement des possibilités de mutation plus large et une conciliation de la mobilité du personnel avec des droits et obligations des fonctionnaires plus poussée au Bénin et au Sénégal qu'au Gabon. L'homogénéité du monde francophone est un atout pouvant favoriser l'harmonisation des systèmes administratifs africains. Cette caractéristique devrait servir de fondement pour une nouvelle définition du déroulement de la carrière au niveau régional et du renforcement de la politique d'assistance de l'administration afin de favoriser les

rapprochements régionaux par des programmes transversaux de renforcement des capacités de l'administration publique en Afrique.

Mots clés : Positions, Fonctionnaires, Fonction publique, Afrique francophone

Abstract : The study of administrative positions of staff in three African countries analyses aspects of their personnel career management in a comparative manner. Benin, Gabon and Senegal were selected for special reasons related to their interesting initiatives in this area. The systems of the French-speaking countries studied are all inspired by the French administrative system, which gives them a certain homogeneity based on more or less similar legal texts. The study is based on legal texts and specifically concerns state personnel who fall under the general statutes in these francophone countries. The study reviews career management systems for public servants in the three countries. Three orientations emerge: mobility backed by different more or less converging positions, The provision of wider transfer opportunities and a more extensive reconciliation of staff mobility with civil servants' rights and obligations in Benin and Senegal than in Gabon. The homogeneity of the francophone world is an asset that can promote the harmonization of African administrative systems. This feature should serve as a basis for redefining career development at the regional level and strengthening the administration's assistance policy to promote regional convergence through cross-cutting programmes Capacity building of public administration in Africa.

Keyword : Positions, Staff members, Public Service, Francophone Africa.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.14677730>

1. INTRODUCTION

La fonction publique s'est échafaudée en Afrique sur la base des structures administratives coloniales¹. Nonobstant les influences diverses et les besoins multiples ayant conduit chaque Etat africain au choix d'un modèle particulier d'Administration, la fonction publique dans certains pays (Bénin, Gabon et Sénégal) comporte des contradictions quasi antagoniques² mais se partagent aujourd'hui des problèmes identiques. L'environnement mouvant à travers lequel les sociétés locales concernées, dans leur complexité prismatique³, leur imposent une réglementation, ne semble pas toujours perceptible dans le terrain de l'étude. D'une part, la fonction publique des pays d'Afrique a davantage une dimension interne affirmée, valable essentiellement pour les nationaux, généralement formelle, vis-à-vis des fonctionnaires de l'Administration de sa propre société. Il s'agit d'une question souveraine en vertu de laquelle chaque Etat adopte sa propre réglementation⁴. D'autre part, les sociétés africaines actuelles, dans leur complexité sociologique et institutionnelle due à l'imbrication de composantes traditionnelles et modernes, en font des ensembles *sui generis*⁵ et élèvent face à la dynamique de l'agent fonctionnaire, une contre dynamique encore gestative, les forces de la tradition, à savoir la famille étendue, le communautarisme économique et social, les croyances religieuses⁶.

C'est une réflexion qui se situe dans le cadre de la résolution 50/225 adoptée en 1996 lors de la 50ième session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée pour la première fois au rôle de l'administration publique dans le développement⁷. Cette résolution recommande de renforcer les systèmes d'administration publique en termes de professionnalisme et d'éthique en mettant en place des systèmes de promotion fondés sur le mérite. En effet, comme l'avait maintes fois affirmé l'ex Secrétaire général, M. Kofi Annan, ce sont les femmes et les hommes qui comptent dans le processus de développement. Il y a lieu donc de garder à l'esprit que la valorisation des ressources humaines peut jouer un rôle moteur dans le processus d'un

¹ NEMBOT M. (1997), « commander n'est légitime que pour servir : le cas des fonctions publiques africaines francophones », *Revue Administrative*, 50^e année, n° 297, pp. 326-336.

² TSE-TOUNG M. (1983), « Du principe de la contradiction », Pékin, Ed. *Langues Etrangère*, in Augustin KONTCHOU KOUOMEGNI « Administration publique et politique en Afrique francophone (nord et sud du Sahara) », *Présence Africaine*, 3^e et 4^e trimestre, p. 266. L'auteur distingue entre contradictions simples, antagoniques, principales et secondaires.

³ RIGGS F.W. (1970), *Administration in Developing Countries*, Colorado University, 1964, p. 33. « Professionnalisme, science politique et domaine de l'Administration publique », in *Cahiers Africains d'Administration Publique*, Paris, n° 2, p. 33.

⁴ Demba S. (2021), *Droit Administratif*, 3^e édition revue, corrigée et commentées, CREDILA, Harmattan, 2021, p. 557.

⁵ *Idem*.

⁶ KONTCHOU KOUOMEGNI A. (1983), « Administration publique et politique en Afrique francophone (nord et sud du Sahara) », *Présence Africaine*, 3^e et 4^e trimestre, p. 266.

⁷ Dans cet esprit, l'Assemblée générale, dans sa résolution 57/277 en 2004 a déclaré le 23 juin Journée de la fonction publique afin de marquer la valeur et le mérite du service fourni à la collectivité et déclare que les Etats doivent garder des fonctionnaires publics compétents, dévoués, fortement motivés et d'une grande intégrité, élément essentiel pour un meilleur rendement. Voir aussi résolution A/59/346 du 9 septembre 2004.

développement harmonieux⁸ en montrant l'exemple d'une modernisation axée sur l'efficacité mais aussi animée par le souci de donner aux femmes et aux hommes des opportunités qui leur permettent d'avoir une vie professionnelle gratifiante. Dans une perspective africaine, ceci se traduit par une assistance technique visant à restaurer le prestige et les performances du service public, comme éléments critiques pour retrouver une croissance économique et sociale équilibrée et plus particulièrement une fonction publique⁹ apte à jouer son rôle de facilitateur du développement tout en s'appuyant sur des fonctionnaires épanouis et efficaces.

Le choix du Bénin, du Gabon et du Sénégal comme échantillon de recherche est justifié par leurs similitudes historiques et institutionnelles, étant tous d'anciennes colonies françaises, ainsi que par leurs approches distinctes en matière de gestion publique. Ces trois pays offrent une perspective comparative enrichissante pour comprendre comment les différents systèmes de positions administratives influencent la performance et la satisfaction des fonctionnaires. Au regard des textes régissant la fonction publique de ces Etats, la présente initiative veut aller plus loin et, à travers l'analyse comparative des positions appartenant à des systèmes administratifs de traditions différentes, faire ressortir les points de convergence et de divergence dans le déroulement de la carrière de l'agent fonctionnaire ainsi que le degré de conciliation avec les droits et obligations des fonctionnaires pour jauger la performance de l'administration. Elle pourrait aussi servir de point de départ pour une harmonisation des législations des fonctionnaires des pays d'Afrique francophone, d'où la nécessité d'axer la réflexion sur le déroulement de la carrière. L'accent sera donc mis sur une analyse comparée des positions administratives dans les pays d'Afrique francophone : l'exemple du Bénin, du Gabon et du Sénégal.

Le but de cette étude est alors de projeter une lumière sur un secteur du droit relativement familier aux juristes et même à certaines autorités administratives¹⁰. En effet, en contrepartie de la sécurité de l'emploi dans le système de carrière, les positions du fonctionnaire permettent à ce dernier de pouvoir servir¹¹ dans tous les postes existants, aussi de s'adapter aux techniques et circonstances nouvelles tout en répondant à l'exigence d'efficacité¹².

La Fonction publique renvoie au personnel de l'Administration soumis à un statut de droit public¹³. Ce personnel, agent de l'Administration, est nommé fonctionnaire. L'article 1^{er} du statut général des fonctionnaires définit les fonctionnaires comme « *des agents nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie des corps de l'Administration* »¹⁴. La position administrative est un concept central de la gestion des carrières

⁸ GARANT P. (1972) « Le droit disciplinaire de la fonction publique », *Relations Industrielles*, Vol. 27, n°3, P.5.

⁹ Demba S. (2021), *Droit Administratif*, 3^e édition revue, corrigée et commentées, CREDILA, Harmattan, 2021, p. 557.

¹⁰ GARANT P., « Le droit disciplinaire de la fonction publique », *Op. Cit.*, p.454.

¹¹ KONTCHOU KOUOMEGNI A. (1983), « Administration publique et politique en Afrique francophone (nord et sud du Sahara) », *Op. Cit.*, p. 268.

¹² Demba S., (2021), *Op. Cit.*, p. 582.

¹³ GARANT P. (1972) « Le droit disciplinaire de la fonction publique », *Relations Industrielles*, *Op.*, *Cit.* P.6.

¹⁴ Sénégal, Loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires
Bénin, Loi n° 2015-18 portant statut général de la fonction publique ;

des fonctionnaires. Elle définit le lien entre un cadre, un grade, un emploi et détermine les droits et obligations du fonctionnaire, notamment en matière d'avancement, de congés et de mobilité¹⁵. La position administrative désigne les statuts et rôles des agents fonctionnaires au sein de l'administration publique. Elle est conçue comme la définition de la situation du fonctionnaire à chaque moment de sa carrière et de ses droits qui en découlent¹⁶. Ce titre leur confère une certaine mobilité possible¹⁷ grâce aux différentes positions existantes.

Les positions administratives des fonctionnaires sont un élément clé de la gestion publique et de la réforme administrative, particulièrement dans les pays d'Afrique francophone. Ce sujet est d'autant plus actuel à la lumière des nouveaux défis auxquels le Bénin, le Gabon et le Sénégal font face en termes de développement et de bonne gouvernance. Les réformes administratives visant à améliorer l'efficacité des services publics et à garantir l'équité de traitement des fonctionnaires sont cruciales pour le développement économique et social de ces nations. L'analyse porte plus spécialement sur une étude comparative du déroulement des carrières sur un échantillon de trois pays: le Bénin, le Gabon et le Sénégal. Il s'agit notamment des systèmes de mobilité¹⁸, de mutation et de garantie des droits des fonctionnaires.

Bien que le cadre ou système juridique soit spécifique à chaque Etat, il est nécessaire de se demander : le cadre juridique de la fonction publique du Bénin, du Gabon et du Sénégal répondent-ils aux mêmes positions, garants des droits des fonctionnaires ?

Les positions administratives, correspondant à une matérialisation du déroulement de la carrière, présente plusieurs intérêts en raison de sa généralisation aux agents fonctionnaires.

Théoriquement, une étude sur les contours du droit de la fonction publique gagne de plus en plus du terrain. Nombreux sont les auteurs juristes, politistes, administrateurs qui se sont intéressés à l'analyse de l'action publique¹⁹ et à la réorganisation de l'Etat ; loin de prendre en compte les différentes positions auxquelles les fonctionnaires peuvent bénéficier au cours de leur carrière²⁰. Ainsi, rare est une étude qui analyse en profondeur de manière comparée la mobilité des fonctionnaires de part et d'autre des pays africains francophones depuis l'avènement du statut général de la fonction publique qui a apporté une modification substantielle des droits et obligations des fonctionnaires. Les études qui existent dégagent souvent des tendances générales et comparatives englobant plusieurs cas. Victor SILVERA,

Gabon, Loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la fonction publique.

¹⁵ Isa G. (2023), *Les positions administratives des fonctionnaires*, <https://cours-de-droit.net/les-positions-statutaires-des-fonctionnaires/> dernière consultation le 29 décembre 2024.

¹⁶ Demba S., (2021), Op. Cit., p. 581.

¹⁷ ALBERTINI P. (1982), « Grade, emploi, fonction : séparation et correspondance » *La Revue administrative*, n°206, pp. 144.

¹⁸ Demba S., (2021), Op. Cit., p. 580.

¹⁹ GARANT P. (1972) « Le droit disciplinaire de la fonction publique », *Relations Industrielles*, Op. Cit..

²⁰ Selon Fougère L. (1966) on entend par là le « système dans lequel l'agent public, une fois recruté, devient membre d'un corps ou d'un cadre hiérarchisé comportant des emplois de niveau différent, où il passera toute sa vie professionnelle en franchissant divers grades et en occupant successivement divers postes» («La fonction publique».)

s'est intéressé, dans son article « *Le Droit de La fonction publique, l'accès à la fonction publique des anciens ressortissants d'États ou territoires décolonisés* »²¹, sur les règles relatives à l'accès à la fonction publique des anciens ressortissants d'États ou territoires décolonisés. Mostafa RHOMARI retrace l'application des politiques d'ajustement structurel en matière de fonction publique dans son article intitulé « *Vie administrative à l'étranger, Fonction Publique et Ajustement Structurel en Afrique* »²². Tout au plus, nombre de recherches sont consacrées aux défis de l'administration publique face à la mondialisation ou alors sur le dysfonctionnement qui caractérise l'Administration, la structure de la fonction publique en particulier²³. Ce faisant, dans son article intitulé « *Disfonctionnement au sein de la structure de l'administration du ministère de la fonction publique de la République Démocratique du Congo : Causes et perspectives* », Julien Kalokola yangonde analyse le dysfonctionnement au sein de la structure de l'administration du ministère de la fonction publique en République Démocratique du Congo de 2018 à 2021, en déterminant les facteurs causaux entraînant le dysfonctionnement qui empêcheraient la fonction publique à bien remplir ses missions tout en proposant en termes de perspectives quelques solutions qui tiendraient compte des problèmes soulevés. Dans le même ordre d'idées, Mafelly Makambo dans son ouvrage « *Fonction Rdcienne : Organisation, fonctionnement, problèmes et suggestions* » sur la restructuration de l'administration publique de la République Démocratique du Congo ainsi que sur l'amélioration de la qualité du service public²⁴. Nous remarquons également des commentaires des décisions des juridictions des pays africains qui présentent l'état de la jurisprudence pour chaque pays mais la difficulté réside dans la faiblesse du contentieux afférents aux mobilités des fonctionnaires.

Dans la pratique, elle fournit des recommandations pour améliorer la mobilité des agents fonctionnaires, favorisant ainsi une administration plus dynamique et réactive aux défis contemporains.

Etudier les positions administratives est essentielle pour comprendre les mécanismes de motivation, de performance et de fidélisation des fonctionnaires²⁵. Elle permet d'analyser comment les différentes positions affectent la carrière des fonctionnaires et, par conséquent, l'efficacité des administrations publiques. En analysant ces positions dans différents contextes

²¹ SILVERA V. (1964), « Le Droit de La fonction publique, l'accès à la fonction publique des anciens ressortissants d'États ou territoires décolonisés », *La Revue administrative*, 17e Année, N° 102, pp. 604-610.

²² RHOMARI M. (1990)), « Vie administrative à l'étranger, Fonction Publique et Ajustement Structurel en Afrique », *La Revue administrative, Presses Universitaires de France*, 43e Année, No. 258, pp. 544-547.

²³ KANE M., BASTIDE L., NZOUANKEU J-M., DIOP M., LAWSON F., Ould Baba B., FALL N., GUILAO R. MBACKE M., LO MM., SALL, KANE, DE BOISDEFFRE A., AKENDENGUE M. et GUY B. (1999), « L'organisation de la justice administrative au Sénégal [et Débats] », *La Revue administrative*, 52e Année, numero special 6: Conseil d'État et État de droit, pp. 49-61 ;

Kalokola yangonde J. (2021) « Disfonctionnement au sein de la structure de l'administration du ministère de la fonction publique de la République Démocratique du Congo : Causes et perspectives », *Centre de Recherche en Science Humaine (CRESH)*, p. 3.

²⁴ MAFELLY M. (2016), *Fonction Publique RDcienne : Organisation, fonctionnement, problèmes et suggestions*, Betras, Kinshasa, p.261.

²⁵ GARANT (Patrice), « Le droit disciplinaire de la fonction publique », Op. Cit, p.454.

nationaux²⁶, cette recherche contribuera à identifier les meilleures pratiques et à proposer des améliorations pour une gestion publique plus efficace et équitable.

Au point de rencontre de telles préoccupations, on trouve la nécessité de concilier deux exigences de nature contradictoire : l'aspiration à la stabilité et la recherche de l'adaptation animant respectivement, le personnel et l'Administration²⁷. Les agents tentent, naturellement, d'obtenir de leur employeur le maximum de sécurité et les meilleures chances de promotion. Cet effort trouve à s'exprimer dans des préoccupations d'ordre réglementaire, entourant de garanties le déroulement de la carrière des agents²⁸. Inversement, la volonté d'assurer au mieux le fonctionnement et la continuité du service public incite l'Administration à s'adapter à des besoins en perpétuel changement : d'où la nécessité pour elle de pratiquer une gestion souple, impliquant une certaine mobilité dans la définition des profils de poste. L'Administration, exprimant les besoins administratifs en termes de travail utilise le procédé de la dissociation du grade et de l'emploi en vue de « protéger les intérêts des fonctionnaires tout en facilitant leur mobilité »²⁹ eu égard aux différentes positions qu'ils peuvent occuper dont on se contentera d'analyser, ici, les grandes lignes.

Dans le souci de répondre aux préoccupations que suscite notre étude, il est impérieux de recourir à la méthode structuro-fonctionnaliste. Laquelle nous permet d'analyser la structuration des statuts généraux de la Fonction Publique béninoise, gabonaise et sénégalaise eu égard à la mobilité fonctionnelle, harmonieuse des fonctionnaires. L'aspect fonctionnel nous a servi d'analyser les différentes mobilités dans la fonction publique béninoise, gabonaise et sénégalaise qui doivent répondre convenablement aux droits et obligations des fonctionnaires au profit de l'intérêt général. Cette méthode a été appuyée par l'approche systémique qui permet une analyse de la fonction publique comme éléments important du système Administratif constant dans son fonctionnement en dépit des circonstances pouvant justifier une certaine mobilité voire l'inertie du fonctionnaire car son dysfonctionnement peut paralyser l'Administration Publique. Cette approche a été renforcée par l'utilisation de la technique documentaire, qui nous a permis de collecter des données pertinentes pour notre sujet d'étude.

Après avoir rappelé que la notion de position comporte plusieurs composantes identiques ou non dans la fonction publique de ces Etats (2), dont chacune fonde une approche normative particulière, nous caractériserons la manière dont l'Administration assure le respect de cet avantage professionnel des agents fonctionnaire, à travers la nécessaire correspondance entre

²⁶ Sénégal, Loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires

Bénin, Loi n° 2015-18 portant statut général de la fonction publique ;

Gabon, Loi loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la fonction publique.

²⁷ ALBERTINI P. (MARS AVRIL 1982), « Grade, emploi, fonction : séparation et correspondance » *La Revue administrative*, 35e Année, n° 206, Op. Cit. 144 ; GARANT P., « Le droit disciplinaire de la fonction publique », Op. Cit, p.455.

²⁸ SY (Demba), *droit administratif*, Op. Cit., p. 582.

²⁹ ALBERTINI P. (MARS AVRIL 1982), Op. Cit, p. 144.

les situations auxquelles se retrouvent le fonctionnaire dans l'exercice de sa fonction attribuée et les droits qui lui sont conférés (3).

2. Une disproportion des positions dans les fonctions publiques béninoise, gabonaise et sénégalaise

Avec le système de la « carrière »³⁰ qui repose sur une option initiale et presque définitive de la part du fonctionnaire, celui-ci entre dans la fonction publique pour y passer, plus souvent, toute sa vie professionnelle. En contrepartie de ce choix, l'Etat doit s'efforcer de lui assurer une progression dont le développement répond à ses aptitudes initiales et à l'acquis de son expérience. Ainsi, elle est en droit d'attendre de ses agents une certaine mobilité. Ce faisant, les fonctionnaires peuvent être classés dans la position d'activité (1), partagée par les Etats. Ils peuvent être aussi dans des positions exceptionnelles (2) qui varient de part et d'autre du Bénin, du Gabon et du Sénégal.

2.1. Une position normale d'activité partagée

L'activité est la position du fonctionnaire qui exerce effectivement les fonctions correspondant à son grade. Dans les fonctions publiques du Bénin, du Gabon et du Sénégal, un agent qui remplit ses fonctions dans son poste d'affectation est considéré en position d'activité³¹. Un fonctionnaire titulaire d'un grade peut exercer ses fonctions soit dans son Administration d'origine³² soit être mis à la disposition d'une autre Administration³³. Dans ce dernier cas, il conserve les liens juridiques avec son Administration d'origine mais va assurer son service dans une autre Administration. Au Bénin, cette disposition à occuper plusieurs emplois est clairement définie par le Statut Général de la Fonction Publique qui lie directement l'activité aux emplois correspondants³⁴ au grade. Au Gabon, l'activité est reconnue comme la position normale du fonctionnaire mais est limitée à l'exercice d'un emploi dans un corps de la hiérarchie administrative³⁵. Au Sénégal, l'article 56 du statut général de la fonction publique définit l'activité comme « la position du fonctionnaire qui, régulièrement titulaire d'un grade

³⁰ Selon Fougère L. (1966), on entend par là le système dans lequel l'agent public, une fois recruté, devient membre d'un corps ou d'un cadre hiérarchisé comportant des emplois de niveau différent où il passera toute sa vie professionnelle en franchissant divers grades et en occupant successivement divers postes », *La fonction publique*.

³¹ Sénégal, Article 56 de la loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au Statut Général des fonctionnaires : « L'activité est la position du fonctionnaire qui, régulièrement titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondants soit qu'il soit affecté dans un service relevant de l'autorité de nomination, soit qu'il soit mis à la disposition d'une autre Administration.

³² C'est-à-dire qu'il soit affecté dans un service relevant de l'autorité de nomination.

³³ Sénégal, Article 56 de la loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires ;

Gabon, article 124 de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général des fonctionnaires ;

Bénin, article 186 de la loi n° 2015-18 portant Statut Général de la Fonction Publique.

³⁴ Bénin, article 161 de la loi n° 2015-18 portant Statut Général de la Fonction Publique : « l'activité est la position du fonctionnaire qui, régulièrement titulaire d'un grade, exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondants ».

³⁵ Gabon, article 139 de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général de la Fonction Publique : « l'activité est la position du fonctionnaire qui exerce effectivement un emploi d'un corps de la hiérarchie administrative ».

exerce effectivement les fonctions de l'un des emplois correspondants soit qu'il soit affecté dans un service relevant de l'autorité ayant pouvoir de nomination, soit qu'il soit mis à la position d'une autre Administration ».

Les trois pays reconnaissent la position d'activité comme la norme pour les fonctionnaires, incluant les situations assimilées telles que le congé (1.1). Cependant, il existe des différences juridiques entre ces pays, montrant un léger décalage dans leurs réglementations respectives. (1.2).

2.1.1 La mutualité du congé assimilé à la position d'activité

Un fonctionnaire en congé est toujours considéré comme étant en activité. Plusieurs types de congés sont prévus dans les statuts généraux de la fonction publique du Sénégal, du Bénin et du Gabon, aux articles 57, 161 et 84 respectivement³⁶. Au Sénégal, le décret n° 63-0116 du 19 février 1963³⁷ fixe le régime des congés. Un fonctionnaire peut bénéficier d'un congé annuel d'un mois, soit 30 jours consécutifs après 11 mois de service. Il peut choisir de cumuler ces congés sur deux ou trois ans.

Le statut général de la fonction publique gabonaise distingue trois types de congés administratifs. D'abord, le congé administratif ordinaire est fixé à quatre mois pour un séjour de trois ans, avec un mois supplémentaire par année de service, sans dépasser six mois pour plus de cinq ans de service. Ensuite, le congé administratif fonctionnel est réservé aux hauts cadres de l'Administration tels que les Secrétaires Généraux, les Secrétaires généraux Adjoints, les Directeurs et Directeurs Adjoints d'Administration Centrale ; les Chefs de service, les Préfets, les Sous-Préfets et les Chefs de Mission diplomatique et consulaire³⁸. Il est fixé à deux mois après vingt (20) mois de services effectifs. Le décret³⁹ n'a pas manqué de relever que ce congé n'est susceptible d'aucune majoration en cas du maintien des intéressés en service, pour quelque motif que ce soit, au-delà du séjour y donnant droit et ce droit disparaît dès que l'intéressé est relevé des dites fonctions. Enfin, le congé administratif partiel⁴⁰ est fixé à 40 jours après 12 mois de service sans droit au transport aller-retour ou à une feuille de route. Ce congé est similaire au congé annuel au Sénégal. Toutefois, il peut être fixé à 30 jours pour un séjour de 10 mois à l'égard des hauts cadres de l'administration bénéficiant du congé administratif fonctionnel⁴¹. La durée de congé administratif partiel est déductible du congé administratif ordinaire ou fonctionnel, étant entendu qu'elle n'interrompt pas le séjour donnant

³⁶ Sénégal, Article 57 de la loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires ;
Gabon, article 161 de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général des fonctionnaires ;
Bénin, article 84 de la loi n° 2015-18 portant Statut Général de la fonction publique.

³⁷ Sénégal, Décret n° 63-0116 du 10 février 1963 relatif au régime des congés, permissions et autorisations d'absence des fonctionnaires.

³⁸ Gabon, voir article 19 du Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968 fixant le régime des congés de la Fonction Publique

³⁹ Gabon, Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968 fixant le régime des congés de la Fonction Publique

⁴⁰ Gabon, article 23 du Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968, Op. Cit.

⁴¹ Gabon, voir article 19 du Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968, Op. Cit.

droit à ces deux catégories de congé. Les congés au Gabon incluent également des permissions d'absence, des congés de maladie, de convalescence, de longue durée, de convenance personnelle, et d'expectative de réintégration.

Contrairement au Sénégal et au Gabon où le congé annuel avec traitement est de 30 jours après 11 mois de service, le fonctionnaire béninois a droit à un congé annuel payé de 30 jours consécutifs pour chaque année de service. La jouissance de ce congé ne peut dépasser 3 mois par an.⁴² En plus du congé annuel, les fonctionnaires peuvent bénéficier d'un congé maladie tout en conservant leur salaire complet pendant 3 mois, puis à moitié pour les 3 mois suivants⁴³. Ils conservent également tous les suppléments pour charges de famille. Les lois béninoises et gabonaises fixent explicitement la durée maximale du congé maladie à 6 mois sur 12 mois consécutifs. Cependant, une exception est faite pour les fonctionnaires gabonais si la maladie est liée au service, à un accident de travail, ou à un acte de dévouement volontaire dans l'intérêt public ou pour sauver la vie à une ou plusieurs personnes⁴⁴. Dans ces cas, le congé de maladie peut être prolongé jusqu'à 5 ans, avec un salaire complet les trois (3) premières années et à moitié pour les deux (2) années suivantes, à l'exclusion des allocations familiales. Ils peuvent aussi obtenir le remboursement des frais médicaux et autres dépenses directement causées par la maladie ou l'accident, sur présentation de justificatifs. Un fonctionnaire atteint de tuberculose, de maladie mentale, d'affection cancéreuse, de poliomyélite, de lèpre ou de trypanosomiase⁴⁵ peut bénéficier d'un congé de longue durée. Pendant les trois premières années, il reçoit l'intégralité de son traitement. Les deux années suivantes, il n'en reçoit que la moitié. Le Bénin, le Sénégal et le Gabon partagent cette disposition. Au Bénin, un congé de maladie nécessitant un traitement long peut se transformer en congé de convalescence de neuf mois (trois mois à plein traitement et six mois à demi-traitement). Si la maladie est liée au travail, ce congé peut être prolongé à deux ans (un an à plein traitement et un an à demi-traitement).

Au Gabon, un congé de convalescence est accordé sur certificat médical à la suite d'une maladie dûment constatée⁴⁶ pour une durée de un à quatre mois, avec traitement complet. Cette durée peut être prolongée de deux mois avec demi-traitement. Les fonctionnaires en congé de longue durée Pour les femmes fonctionnaires, un congé de maternité avec traitement ou solde pour couches et allaitement est accordé⁴⁷ six semaines avant la date prévue de l'accouchement et se termine huit semaines après.

⁴² Bénin, article 162 de la loi n°2015-18 du 1^{er} septembre 2017 portant Statut général de la fonction publique.

⁴³ Identique pour le Sénégal, le Bénin et le Gabon.

⁴⁴ Gabon article 34 du Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968, Op. Cit.

⁴⁵ Sénégal, article 14 du Décret n° 63-0116 du 10 février 1963 relatif au régime des congés, permissions et autorisations d'absence des fonctionnaires et Bénin, article 173 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit., Gabon, article 48 du Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968, Op. Cit.

⁴⁶ Gabon, article 38 du Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968, Op. Cit.

⁴⁷ Sénégal, article 29 du Décret n° 63-0116 du 10 février 1963 relatif au régime des congés, permissions et autorisations d'absence des fonctionnaires ; Bénin, article 177 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit. ; Gabon, article 58 du Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968, Op. Cit.

Les fonctionnaires peuvent aussi prendre un congé pour passer des examens ou des concours, avec maintien de la solde pour une durée maximale de deux mois au Sénégal et au Bénin. Le congé pour affaires personnelles, sans solde avec interdiction d'exercer une activité privée lucrative est accordé pour six mois au maximum, non renouvelable avant cinq ans. Une telle disposition n'est pas prévue dans la fonction publique gabonaise. Le congé pour affaires personnelles⁴⁸ ou congé de convenance personnelle⁴⁹ est accordé en vue de permettre aux fonctionnaires de sauvegarder temporairement leurs intérêts personnels ou de famille. Il est accordé sans solde et pour une durée maximale de six mois. Il n'est susceptible d'aucune prorogation et ne peut être renouvelé avant cinq ans sauf dans la limite de deux mois en vue de lui permettre de préparer tous autres examens ou concours, mêmes s'ils peuvent avoir ultérieurement une incidence favorable sur le développement de la carrière du fonctionnaire en cause⁵⁰. Dans cette position, le fonctionnaire conserve ses droits à la totalité des suppléments pour charges de famille.

En dépit du congé pour affaire ou convenance personnelle dont le Sénégal partage avec le Gabon, le congé « d'expectative de réintégration »⁵¹ est exclusif au Gabon. Les fonctionnaires en position « hors cadre » ou placés en disponibilité sur leur demande seront, à l'issue de ces positions mis d'office en congé spécial dit « d'expectative de réintégration », s'ils ne peuvent, faute d'emploi vacant, reprendre immédiatement le service dans leur Administration d'origine, tel qu'il ressort des articles 92 et 100 du statut général. Ce congé est accordé pour six mois, non renouvelable, avec droit à la moitié du traitement, pour les fonctionnaires en position "hors cadre" ou en disponibilité qui ne peuvent pas réintégrer leur poste faute d'emploi vacant. Enfin, la position d'activité permet aussi des autorisations d'absence et des décharges de service pour les syndicalistes.

2.1.2 Les situations différenciées, assimilées à la position d'activité

Tout au long de leur carrière, les fonctionnaires béninois, gabonais et sénégalais peuvent demander des permissions d'absence pour des raisons justifiées, dans la mesure où cela reste compatible avec les besoins du service. Toutefois, certaines dispositions comme l'expectative d'admission à la retraite et le stage de formation professionnelle sont exclusives aux fonctionnaires sénégalais. Au Sénégal et au Bénin, il existe une position appelée "maintien par ordre sans affectation" (appelée "affectation pour ordre" au Bénin). Le fonctionnaire peut être placé en « expectative d'admission à la retraite » lorsqu'il remplit les conditions de service pour une pension d'ancienneté mais est déclaré définitivement inapte au service. La mise en retraite doit alors être prononcée dans les six mois suivant la décision du conseil de santé.⁵² De plus, l'Administration peut désigner des fonctionnaires pour suivre une formation professionnelle⁵³.

⁴⁸ Sénégal, article 55 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁴⁹ Gabon, article 55 Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968, Op. Cit.

⁵⁰ Sénégal, article 31 du Décret fixant le régime des congés, permission et autorisation d'absence, op. Cit.

⁵¹ Gabon, article 56 Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968, Op. Cit.

⁵² Sénégal, article 60 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁵³ Sénégal, article 61 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

Ces derniers continueront de recevoir, pendant toute la durée de leur stage d'activité, leur rémunération normale. Un privilège peut être accordé à la femme d'un fonctionnaire qui suit son époux en mission diplomatique, en étant maintenue sans affectation et sans rémunération, mais en conservant ses droits à la pension de retraite⁵⁴. Au Bénin, cette position est appelée "affectation pour ordre", où le fonctionnaire suspend son activité pour se rapprocher de son conjoint en poste dans une représentation diplomatique ou consulaire du Bénin ou dans une institution internationale régionale. Dans cette position, l'agent conserve ses droits à l'avancement et à la retraite prévus par son corps d'origine.

En plus des situations courantes, les fonctionnaires peuvent obtenir des permissions d'absence pour diverses raisons. Au Sénégal, les autorisations spéciales d'absence⁵⁵, non déductibles des congés annuels, peuvent être accordées avec solde pour les fonctionnaires occupant des fonctions publiques électives, dans la limite de la durée totale des sessions des assemblées. Elles peuvent aussi être accordées, dans la limite de 15 jours par an, aux représentants syndicaux pour assister à des congrès, et aux membres d'associations sportives pour suivre des stages ou représenter le Sénégal à des compétitions internationales. Pendant les campagnes électorales, les fonctionnaires candidats peuvent obtenir des absences sans solde, débutant à la date du dépôt de candidature et se terminant à la clôture des opérations électorales. Des permissions exceptionnelles avec solde peuvent être accordées pour événements familiaux : quatre (4) jours pour un mariage, de deux (2) jours pour la naissance et baptême d'un enfant et en cas de décès d'un autre ascendant ou descendant en ligne directe, d'un frère ou d'une sœur ; de trois (3) jours en cas de décès du conjoint, du père, de la mère ou d'un enfant et d'un (1) jour en cas de mariage d'un enfant, d'un frère ou d'une sœur⁵⁶. Au Bénin, des permissions spéciales⁵⁷ avec traitement peuvent être accordées pour des événements familiaux, avec des durées similaires⁵⁸.

Au Gabon, les permissions d'absence peuvent durer 10 jours pour des événements dans le district de service, et 14 jours pour des déplacements hors du district. Elles peuvent être accordées pour des mariages, naissances, décès, maladies graves, ou fin de stage de formation. Les permissions pour des fonctions publiques électives non rémunérées ou des activités syndicales peuvent être accordées sans limite de durée des sessions lorsque les intéressés, responsables des organisations syndicales, ne sont pas placés en position de détachement pour exercer exclusivement ces activités ; et dans la limite de la durée de la campagne électorale pour les fonctionnaires candidats à des élections politiques. Les permissions d'absence pour d'autres motifs peuvent atteindre 15 jours, sans solde, et ne peuvent être accordées plus d'une fois par an⁵⁹. Les demandes de permission pour naissance, décès ou stage doivent être faites

⁵⁴ Sénégal, article 59 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁵⁵ Sénégal, article 5 du décret n° 63-0116 du 19 février 1963 relatif au régime des congés, permissions et autorisations d'absence des fonctionnaires.

⁵⁶ Sénégal, article 6 du décret n° 63-0116 du 19 février 1963 relatif au régime des congés, permissions et autorisations d'absence des fonctionnaires.

⁵⁷ Bénin, article 166 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

⁵⁸ Bénin, Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

⁵⁹ Gabon, article 26 du Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968, Op. Cit.

dans les 15 jours suivant l'événement. Les permissions pour mariage doivent être demandées 15 jours à l'avance⁶⁰. Les fonctionnaires en permission d'absence n'ont pas droit à la gratuité du transport ou à une feuille de route. Le Bénin se distingue en accordant un congé annuel de 30 jours après une année de service, contrairement au Sénégal et au Gabon qui accordent un mois de congé après 11 mois de service.

Au-delà, afin d'assurer une large mobilité des fonctionnaires, des positions exceptionnelles sont prévues dans les trois pays.

2.2 Des positions exceptionnelles et temporaires à caractères hybrides

En plus de la position d'activité, tout fonctionnaire peut être placé dans une des positions suivantes : service détaché, disponibilité, sous les drapeaux, ou hors cadre.

Le Sénégal et le Bénin offrent une gamme plus large de positions pour les fonctionnaires (2.1), tandis que le Gabon en propose une gamme plus restreinte (2.2).

2.2.1 Des positions béninoise et sénégalaise variées

Les fonctionnaires béninois bénéficient des mêmes positions que son homologue sénégalais avec en plus la position hors cadre. Le détachement permet à un fonctionnaire de l'État de travailler hors de son administration d'origine tout en conservant ses droits à l'avancement et à la retraite⁶¹ prévus par les statuts particuliers de son corps d'origine. Toutefois, il est soumis aux règles de l'organisme où il est détaché. Au Bénin, le détachement est prononcé par arrêté conjoint du ministre de la Fonction publique et du ministre des Finances⁶². Au Sénégal, c'est l'autorité de nomination⁶³ qui décide. Les cas de détachement au Bénin incluent : l'exercice d'une fonction politique ou un mandat syndical incompatible avec le poste actuel ; une mission à l'étranger ou dans des organismes internationaux et le travail pour une entreprise publique ou privée dans un rôle de direction, d'encadrement ou recherche au service du développement national. D'abord le détachement pour exercer une fonction politique ou un mandat d'organisation des travailleurs lorsque la fonction ou le mandat comporte des obligations incompatibles avec l'exercice normal de l'emploi. Ensuite le détachement pour exercer un enseignement ou remplir une mission quelconque à l'étranger ou dans les organismes internationaux. Enfin le détachement pour une mission auprès d'une entreprise publique ou privé en vue d'y exercer une fonction de direction, d'encadrement ou de recherche ayant un caractère d'intérêt public au service du développement national⁶⁴. Le fonctionnaire détaché dans les conditions prévues ci-dessus continue à percevoir la

⁶⁰ En outre, le législateur gabonais prévoit une clause irrecevabilité lorsque la permission d'absence pour mariage n'est pas sollicitée 15 jours à l'avance, Gabon, article 24 du Décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 Septembre 1968, Op. Cit.

⁶¹ Sénégal, article 62 du statut général des fonctionnaires Op. Cit ; Bénin, article 187 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁶² Bénin, article 188 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

⁶³ Sénégal, article 63 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁶⁴ Bénin, article 186 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

rémunération afférente à son grade et à son échelon dans son corps d'origine si le nouvel emploi occupé comporte une rémunération moindre⁶⁵.

Au Sénégal, le détachement est plus large et inclut des fonctions auprès d'offices, d'établissements publics ou semi-publics, de collectivités locales, ou pour des mandats syndicaux empêchant l'exercice normal de la fonction⁶⁶. Le détachement peut être de courte durée (jusqu'à 6 mois au Bénin, renouvelable une fois, et jusqu'à 1 an au Sénégal, non renouvelable) ou de longue durée⁶⁷ (jusqu'à 5 ans, renouvelable par périodes de 5 ans). Au Sénégal, ce renouvellement est conditionné par l'initiative de l'administration et les contributions pour pension⁶⁸. L'agent détaché ne peut pas être affilié au régime de retraite de l'organisme d'accueil ni acquérir des droits à pension, sauf en cas de détachement auprès d'organismes internationaux ou pour exercer une fonction politique. Toutefois, le détachement prononcé à la demande du fonctionnaire ne peut être renouvelé qu'une seule fois⁶⁹. Alors, le fonctionnaire faisant l'objet d'un détachement de longue durée peut être remplacé aussitôt dans son emploi. Le fonctionnaire de l'Etat bénéficiaire d'un détachement de longue durée est noté par l'autorité dont il dépend dans l'Administration où il est détaché. Ce dernier transmet, au ministre⁷⁰ ou à son Administration par voie hiérarchique⁷¹ dont relève le corps d'origine, une appréciation sur l'activité du fonctionnaire détaché. En cas de détachement de courte durée, le fonctionnaire sénégalais peut être remplacé dans son emploi sauf s'il s'agit d'un détachement d'office⁷². Tel n'est pas le cas du Bénin qui ne fait pas subordonner le remplacement du fonctionnaire de son l'emploi au détachement d'office ou sur demande⁷³.

La position hors cadre permet aux fonctionnaires de maintenir leurs droits tout en étant affectés à des postes diplomatiques ou internationaux, et ils continuent de bénéficier de leurs droits à l'avancement et à la retraite. Le fonctionnaire détaché continue de percevoir son salaire et ses indemnités selon son grade dans son corps d'origine, à moins que le nouvel emploi offre une rémunération moindre. L'organisme d'accueil est responsable des contributions à la caisse de retraite, sauf pour des fonctions politiques ou syndicales. Le détachement d'un fonctionnaire peut prendre fin à la demande du fonctionnaire lui-même, de l'organisme de détachement, ou lorsque le fonctionnaire atteint l'âge de la retraite dans son cadre d'origine ou dans le nouvel emploi. Après un détachement de longue durée, le fonctionnaire peut réintégrer son corps d'origine et être affecté à un poste correspondant à son grade. En cas de détachement d'office,

⁶⁵ Bénin, article 192 al 1 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

⁶⁶ Sénégal, article 64 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁶⁷ Bénin, article 189 du Statut général des fonctionnaires et Sénégal, article 65 du statut général de la fonction publique, Op. Cit.

⁶⁸ Sénégal, article 67 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁶⁹ Ces dispositions ne s'appliquent pas aux fonctionnaires détachés en qualité de député, de membre du gouvernement et d'ambassadeur. Sénégal, article 67 al 5 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit

⁷⁰ Bénin, article 191 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

⁷¹ Sénégal, article 70 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit

⁷² Sénégal, article 66 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁷³ En cas de détachement de courte durée, le fonctionnaire béninois ne peut être remplacé dans son emploi qu'il soit un détachement d'office ou sur demande.

le fonctionnaire est immédiatement réintégré dans son corps d'origine et peut être placé en surnombre, sauf en cas de faute commise. Au Sénégal, la réglementation ne subordonne pas explicitement la réintégration du fonctionnaire détaché d'office à son emploi précédent. Par ailleurs, le Bénin limite la proportion de fonctionnaires pouvant être détachés à 20%, tandis que le Sénégal fixe cette limite à 10% pour les détachements de longue durée.

Tout comme le détachement, la disponibilité est une position reconnue dans les fonctions publiques sénégalaise et béninoise. La disponibilité permet à un fonctionnaire de quitter son administration d'origine, mais il perd ses droits à l'avancement et à la retraite⁷⁴. Cette position peut être accordée sur demande ou d'office, souvent à la suite d'un congé de maladie, de convalescence ou de longue durée si le fonctionnaire ne peut reprendre son service.⁷⁵

Dans le cas de la disponibilité d'office, elle est prononcée lorsque le fonctionnaire a épuisé ses droits au congé de longue durée pour maladie et ne peut reprendre son service. Pendant les six premiers mois, il reçoit la moitié de son traitement et conserve ses allocations familiales, mais après cette période, il ne perçoit plus de solde. Une disponibilité spéciale peut aussi être accordée pour prendre soin d'un ascendant. La mise en disponibilité sur demande du fonctionnaire peut être accordée pour diverses raisons, telles que l'accident ou maladie grave du conjoint ou d'un enfant, des études ou recherches d'intérêt général, ou pour exercer une activité dans une entreprise privée ou publique. Le fonctionnaire en disponibilité sur demande conserve ses allocations familiales mais ne reçoit aucune rémunération à caractère commercial ou industriel⁷⁶. Le fonctionnaire en disponibilité sur demande conserve ses allocations familiales mais ne reçoit aucune rémunération⁷⁷. La durée maximale de la disponibilité est d'un an⁷⁸, renouvelable deux fois pour une durée égale. Au Sénégal, cette durée peut être de deux ans pour élever un enfant de moins de cinq ans ou suivre un conjoint, renouvelable tant que les conditions sont remplies⁷⁹. La disponibilité prend fin à l'expiration de la période accordée⁸⁰. Le fonctionnaire doit solliciter sa réintégration six mois avant cette date au Bénin, et deux mois

⁷⁴ Bénin, article 197 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit., et Sénégal, article 76 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁷⁵ Bénin, article 199 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit., Sénégal, article 78 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁷⁶ Dans ce cas de figure, la disponibilité est soumise à un certain nombre de conditions : d'abord qu'il soit constaté que cette mise en disponibilité est compatible avec les nécessités du service, ensuite que l'intéressé ait accompli au moins 10 années de services effectifs dans l'Administration. Il s'y ajoute que l'activité présente un caractère d'intérêt public à raison de la fin qu'elle poursuit, ou de l'importance du rôle qu'elle joue dans l'économie du Sénégal et enfin que l'intéressé n'ait pas eu, au cours des cinq dernières années, soit à exercer un contrôle sur l'entreprise, soit à participer à l'élaboration ou à la passation de marchés avec elle.

⁷⁷ Bénin, article 201 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit., Sénégal, article 83 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.,

⁷⁸ Bénin, article 198 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit., Sénégal, article 80 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.,

⁷⁹ Sénégal, article 80 al 5 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁸⁰ A l'expiration du deuxième renouvellement ou de la troisième année.

avant au Sénégal. S'il ne le fait pas, il est considéré comme démissionnaire⁸¹. En cas de refus du poste assigné lors de la réintégration, il peut être révoqué. Toutefois, si à l'expiration de cette même période⁸² le fonctionnaire est inapte à reprendre son service et qu'il résulte d'un avis du Conseil de santé qu'il doit normalement pouvoir reprendre ses fonctions avant l'expiration d'une nouvelle année, la disponibilité peut faire l'objet d'un troisième renouvellement⁸³. En outre, la proportion de fonctionnaires pouvant être détachés ou mis en disponibilité ne doit pas excéder 20%⁸⁴. Les détachements pour fonctions politiques ou mandats syndicaux ne sont pas inclus dans ce calcul. La période de disponibilité ne prolonge pas l'âge de retraite⁸⁵ ni les années de service requises.

En plus de la disponibilité, les fonctionnaires au Sénégal et au Bénin peuvent être placés sous les drapeaux. Cela signifie qu'un fonctionnaire qui effectue son service militaire obligatoire est placé dans cette position. Dans cette position, il ne reçoit pas de traitement d'activité mais perçoit sa solde militaire⁸⁶.

La position « hors cadre » est exclusive au Bénin. Elle s'applique à un fonctionnaire détaché dans un emploi qui ne conduit pas à une pension du régime général des retraites et qui souhaite continuer à servir dans le même emploi⁸⁷. Dans cette position, l'agent perd ses droits à l'avancement et à la retraite dans son corps d'origine, mais est soumis au régime statutaire ou de retraite de son nouveau poste. Pour être placé hors cadre, un fonctionnaire doit avoir au moins 15 ans de service dans un emploi conduisant à une pension du régime général des retraites ou sous les drapeaux, et faire la demande dans les trois mois suivant le détachement ou son renouvellement⁸⁸. La mise hors cadre, prononcée par arrêté conjoint des ministres concernés, n'a pas de durée limite. Le fonctionnaire peut demander à tout moment sa réintégration dans son corps d'origine, et ses droits à pension recommencent à courir à partir de cette date. S'il ne peut prétendre à une pension du régime de retraite pendant sa mise hors cadre, il peut solliciter sa prise en compte dans le régime général dans les trois mois suivant sa réintégration. Si le fonctionnaire cesse d'être en position hors cadre sans être réintégré, il peut être mis à la retraite et obtenir une pension d'ancienneté ou proportionnelle⁸⁹ selon les conditions prévues.

Les positions disponibles au Bénin sont plus variées qu'au Sénégal et ressemblent à celles du Gabon.

⁸¹ Bénin, article 199 al 3 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit., Sénégal, article 84 al 3 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.,

⁸² A l'expiration du deuxième renouvellement ou de la troisième année.

⁸³ Bénin, article 199 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit., Sénégal, article 79 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁸⁴ Bénin, disposition commune au détachement et à la disponibilité.

⁸⁵ Bénin, article 205 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

⁸⁶ Bénin, article 209 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit., Sénégal, article 86 du statut des fonctionnaires, Op. Cit.

⁸⁷ Bénin, article 206 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

⁸⁸ Bénin, article 207 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

⁸⁹ Bénin, article 208 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

2.2.2 Des positions béninoise et gabonaise identiques

Les fonctionnaires peuvent demander la mise en disponibilité dans trois cas⁹⁰ : élever un enfant de moins de cinq ans ou avec une infirmité nécessitant des soins continus, suivre leur conjoint qui doit résider loin de leur lieu de travail en raison de sa profession et lorsque deux fonctionnaires sont mariés et que l'un d'eux est nommé à un poste qui empêche l'autre de travailler sous son autorité. Le fonctionnaire doit demander le renouvellement de la disponibilité ou sa réintégration trois mois avant l'expiration de la période de disponibilité. Au cas contraire, il peut être réintégré, mis à la retraite ou licencié après avis du comité consultatif de la Fonction Publique. En cas de refus de poste lors de la réintégration, le fonctionnaire peut être mis à la retraite ou licencié.

La position sous les drapeaux s'applique aux fonctionnaires accomplissant leur service militaire. Ils ne perçoivent pas leur traitement habituel mais reçoivent leur solde militaire, tout en continuant de bénéficier de leur avancement normal. La durée du service militaire est comptabilisée comme service civil. En cas de mobilisation, le fonctionnaire continue de percevoir son traitement et bénéficie de son avancement. La position hors cadre est réservée aux fonctionnaires béninois placés hors de l'administration dans un emploi ne conduisant pas à une pension du régime général des retraites. Ils cessent de bénéficier de leurs droits à la retraite et à l'avancement dans leur corps d'origine⁹¹. Le fonctionnaire peut être placé hors cadre⁹² sur demande⁹³ ou après un détachement de longue durée. La période hors cadre peut être validée pour la retraite sous certaines conditions. Si le fonctionnaire ne peut être réintégré, il est mis à la retraite ou licencié. Les statuts prévoient des garanties pour protéger les droits des fonctionnaires. Ces droits incluent une rémunération après service, des congés (annuels, formation, maternité, parental, maladie), la formation professionnelle, et la participation à l'organisation et au fonctionnement des services publics. Les fonctionnaires participent également à l'élaboration des règles statutaires et aux décisions en matière de politique de ressources humaines. Alors que la position d'activité est universellement reconnue, les positions exceptionnelles diffèrent entre le Bénin, le Gabon et le Sénégal. Ces pays francophones sont restés plus proches du système français, ce qui explique que leurs fonctions publiques soient plus homogènes, moins diversifiées⁹⁴. Ces garanties statutaires sont essentielles pour protéger les droits des fonctionnaires (3).

3. Une variation de la garantie de la protection des droits des fonctionnaires

⁹⁰ Gabon, article 101 du statut général des fonctionnaires.

⁹¹ Gabon, article 80 de la loi n° 8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires.

⁹² Gabon, article 101 du statut général des fonctionnaires.

⁹³ Gabon, article 81 de la loi portant statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

⁹⁴ Nations Unies, New York (1999), Étude comparative des Statuts généraux de la fonction publique, *Le Bénin, le Burkina Faso, la République centrafricaine, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, le Sénégal*, ST/ESA/PAD/SER.E/1, p.35.

En raison de ses fonctions et de son rôle dans la société, le fonctionnaire a droit à une protection spécifique, différente de celle accordée aux autres citoyens. Cette protection s'applique dans ses relations avec l'Administration et les administrés. Selon les dispositions statutaires, le niveau de cette protection varie. Au Sénégal et au Bénin, cette protection est plus approfondie et solide (1), tandis qu'elle est plus basique au Gabon (2).

3.1 Une protection approfondie au Bénin et au Sénégal

La garantie des droits des fonctionnaires peut être analysée de part et d'autre du Bénin et du Sénégal au regard du droit aux avantages pécuniaires (1.1) et du droit à la participation au déroulement de la carrière (1.2).

3.1.1 Au regard des droits pécuniaires

Les droits pécuniaires du fonctionnaire en situation légale et réglementaire ont un caractère statutaire. L'article 210 du statut de la fonction publique béninoise dispose en ces termes : « *Tout fonctionnaire a droit après service fait, à une rémunération comprenant un traitement soumis à retenue pour pension appelée traitement indiciaire ou salaire indiciaire et, le cas échéant, des avantages en numéraire* ». L'article 27 du statut de la fonction publique sénégalaise prévoit le droit à une rémunération et dispose : « *Tout fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comportant le traitement, l'indemnité de résidence, les suppléments pour charges de famille* ». Cela signifie que le fonctionnaire est payé pour le mois écoulé, en fonction du service accompli. Si le service n'est pas rendu, le traitement est suspendu. En détachement, le fonctionnaire perçoit le traitement et les indemnités du nouvel emploi⁹⁵. Si ce nouvel emploi est moins rémunéré, il conserve la rémunération de son grade et échelon dans son corps d'origine. Cependant, s'il est détaché auprès d'une régie ou d'un établissement public avec autonomie budgétaire, il ne reçoit pas d'indemnité supplémentaire, ce qui peut être moins avantageux pour les fonctionnaires sénégalais. Cela signifie que le fonctionnaire est payé pour le mois écoulé, en fonction du service accompli. Si le service n'est pas rendu, le traitement est suspendu. En détachement, le fonctionnaire perçoit le traitement et les indemnités du nouvel emploi. Si ce nouvel emploi est moins rémunéré, il conserve la rémunération de son grade et échelon dans son corps d'origine. Cependant, s'il est détaché auprès d'une régie ou d'un établissement public avec autonomie budgétaire, il ne reçoit pas d'indemnité supplémentaire, ce qui peut être moins avantageux pour les fonctionnaires sénégalais. Le traitement des agents publics est fixé de manière unilatérale par l'Administration, sans le consentement des agents, et peut être modifié à tout moment. Cela garantit une certaine stabilité mais peut décourager les fonctionnaires de contester des décisions qu'ils jugent injustes. Un exemple au Bénin est l'affaire de Justin DA TRINIDADE, où la Cour a reconnu une faute de l'Etat pour avoir laissé l'agent inactif pendant plus d'un an sans salaire, mais a compensé le préjudice moral et matériel

⁹⁵ Bénin, article 192 al 2 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit.

avec une indemnité⁹⁶. Le détachement reste toujours révoquant dans l'intérêt du service. Par exemple, la Cour Suprême du Sénégal a jugé en 2015 que le Directeur Général de l'ANRAC n'était pas compétent pour mettre fin au détachement de Sieur Mapathé DJIBA⁹⁷. En 2019, notamment sur l'obligation qui pèse sur l'Administration, la cour a été saisie par un agent public soulevant une question liée à sa situation statutaire⁹⁸. La Chambre Administrative de la Cour Suprême avait précisé l'obligation qu'incombait l'autorité ayant prononcé le détachement d'y mettre fin lui-même⁹⁹.

La disponibilité d'office permet au fonctionnaire bénéficiaire d'un congé de maladie de disposer de la totalité de son traitement. Il perçoit pendant les six (6) premiers mois, la moitié de son traitement d'activité tout en conservant ses droits à la totalité de ses allocations familiales. Mais, dans tous les cas où le fonctionnaire est mis en disponibilité, sur sa demande, il n'aura droit à aucune rémunération¹⁰⁰.

Au Bénin, la position hors cadre permet aux fonctionnaires de perdre leurs droits à l'avancement et à la retraite dans leur corps d'origine, mais leur offre plus de flexibilité et de mobilité pour différentes positions. Outre les droits pécuniaires, cette protection garantit le droit à la participation à la gestion des services et au déroulement de la carrière.

3.1.2 Au regard du droit à la participation au déroulement de la carrière

Conformément à l'article 25 de la Constitution, « *Tout travailleur participe (...) à la détermination des conditions de travail dans l'entreprise* »¹⁰¹. Cela permet aux fonctionnaires d'être détachés vers un large éventail de structures. Au Sénégal, cette participation inclut la possibilité d'être détaché auprès d'offices, de régies, d'établissements publics ou semi-publics ayant leur autonomie budgétaire, de communes, de collectivités locales, ou d'autres administrations pour des fonctions qui ne relèvent pas de leur cadre d'origine. Ils peuvent aussi exercer un mandat syndical¹⁰² empêchant l'exercice normal de leurs fonctions. Ce faisant le détachement peut être soit de courte durée ou délégation, soit de longue durée¹⁰³. Le

⁹⁶ Bénin, Cour suprême, 21 juin 1974, Justin DA TRINIDADE contre le Ministère de la Fonction Publique, <https://juricaf.org/arret/BENIN-COURSUPREME-19740621-18> consulté le 29 décembre 2024.

⁹⁷ La Chambre Administrative de la Cour Suprême du Sénégal s'était prononcée en 2015 en considérant que « *le Directeur Général de l'Agence Nationale de Relance des Activités Economiques et Sociales en Casamance (ANRAC) est incompétent pour mettre fin au détachement du Sieur Mapathé DJIBA* », Sénégal, CS, Chambre Administrative, 25 juin 2015, Mapathé Djiba, BACS n°9-10, p.250

⁹⁸ Sénégal, CS, 26 septembre 2019, ZA Aa c/ Etat du Sénégal, Juricaf.org.

⁹⁹ Sénégal, CS, Chambre Administrative, 25 juin 2015, Mapathé Djiba, <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20150625-44> dernière visite le 13 avril 2024 ; CS, 26 septembre 2019, ZA Aa c/ Etat du Sénégal, Juricaf.org.

¹⁰⁰ Bénin, article 201 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit., Sénégal, article 83 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.,

¹⁰¹ Sénégal, article 25 de la loi 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution du Sénégal.

¹⁰² Sénégal, article 72 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

¹⁰³ Bénin, article 189 du Statut général de la fonction publique et Sénégal, article 65 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit. Op. Cit.

détachement de courte durée ne peut, au Bénin, excéder six (6) mois. Il peut être renouvelé une fois pour une durée égale et au Sénégal, il ne peut excéder un (1) an sans aucune possibilité de renouvellement. Quant au détachement de longue durée, Il peut durer jusqu'à cinq ans, renouvelable par périodes de cinq ans. Au Sénégal, le renouvellement dépend de l'initiateur. S'il est initié par l'administration, il est renouvelable indéfiniment. S'il est à la demande du fonctionnaire, il n'est renouvelable qu'une fois. Ce droit à la participation est plus garantie au Sénégal au regard du détachement de courte durée qui n'est pas limité à un nombre précis de fonctionnaire appartenant à un corps.

Bien étant avéré que la disponibilité ne peut excéder une année renouvelable deux fois, lorsque la santé du fonctionnaire le requiert, le Conseil de santé approuve ou reconnaît inapte le fonctionnaire à reprendre son service, le statut général de la fonction publique sénégalaise et Béninoise prévoit un troisième renouvellement¹⁰⁴. Encore faut-il que l'autorité compétente ait approuvée au préalable la demande de disponibilité avant de prétendre à un renouvellement. Ce cas de figure n'a pas été observé dans la l'arrêt de la Cour suprême du Sénégal, n°24 du 28 avril 2016¹⁰⁵ où le requérant s'était rendu à l'étranger sans attendre la réponse du Recteur suite à sa demande de mise en disponibilité. Le juge a estimé qu'*il est constitutive d'abandon de poste, l'attitude d'un enseignant à l'Université, qui, sans attendre la réponse du recteur à sa demande de mise en disponibilité, s'est rendu à l'étranger où il a séjourné pendant plus d'un an et n'a pas rejoint son poste pour assurer ses enseignements, malgré les nombreuses mises en demeure et relances du secrétaire général de l'Université*¹⁰⁶. Sous cet angle, le droit de la fonction publique tend à concilier le service de l'intérêt général et la nécessaire protection du fonctionnaire¹⁰⁷. Les fonctionnaires sont des citoyens soumis, en raison des exigences de l'intérêt général à un certain nombre d'obligations professionnelles avec principalement celle de servir¹⁰⁸. Il ressort de cette obligation qu'il appartient au fonctionnaire de remplir les tâches de son emploi de façon continue et qu'il doit remplir ses fonctions de manière personnelle¹⁰⁹. Tout au plus, La hiérarchie administrative se traduisant par une organisation partant d'une autorité supérieure et descendant, à travers un certain nombre de relais de commandement, jusqu'aux agents qui sont simplement des subordonnés, les fonctionnaires doivent obéir aux instructions de leur supérieur hiérarchique, sauf lorsque l'ordre donné est « manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public »¹¹⁰. L'article 13 du statut

¹⁰⁴ Bénin, article 199 du Statut général de la fonction publique, Op. Cit., Sénégal, article 79 du statut général des fonctionnaires, Op. Cit.

¹⁰⁵ CS Sénégal, arrêt n°24 du 28 avril 2016, Mandickou NGOM contre Université Assane Seck de Ziguinchor, BACS 11-12.

¹⁰⁶ *Idem*

¹⁰⁷ Demba S. (2021), *Droit Administratif*, Op. Cit., p. 591.

¹⁰⁸ Sénégal, article 12 du statut général de la Fonction Publique : « Les fonctionnaires concourent au fonctionnement de l'Administration. Tout fonctionnaire quel que soit son rang dans la hiérarchie est responsable des tâches qui lui sont confiées »

¹⁰⁹ Demba S. (2021), *Droit Administratif*, Op. Cit., p. 591.

¹¹⁰ *Idem*.

général qui est relatif à l'obligation d'obéir précise que « *le fonctionnaire chargé d'assurer la marche du service est responsable à l'égard de ses chefs de l'autorité qui va lui être conféré pour cet objet et de l'exécution des ordres qu'il a donnés* »¹¹¹. Cependant, l'article 13 précise que « la responsabilité propre des agents subordonnés ne permet pas au chef de service d'échapper à ses responsabilités »¹¹². A cet égard, la garantie des droits des fonctionnaires est subordonnée au respect de ses obligations professionnelles¹¹³. Le juge de la Cour suprême du Sénégal, dans sa décision du 12 décembre 2013¹¹⁴, a eu à le rappeler aux fonctionnaires des douanes conformément à l'article 8 de la loi relative au statut du personnel des douanes¹¹⁵, en considérant que « *le personnel des douanes de tout grade, en activité, de service, en position de détachement ou de disponibilité ne jouit ni du droit de grève, ni du droit syndical* »¹¹⁶. Le droit de grève, proclamé par la Constitution¹¹⁷, s'exerce dans le cadre des lois et règlements notamment du statut des fonctionnaires¹¹⁸. Cette interdiction ne saurait être contraire à la liberté syndicale dont ils jouissent. Le comité de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur la liberté syndicale a eu à le relever dans son 304^e rapport¹¹⁹. Il estime que « *l'interdiction du droit de grève aux travailleurs des Douanes, fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, n'est pas contraire aux principes de la liberté syndicale* »¹²⁰ et précise en son 336^e rapport, cas n°2383 que pour « *les fonctionnaires de l'administration et du pouvoir judiciaire exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, leur droit de recourir à la grève peut faire l'objet de restrictions, telle que la suspension ou l'interdiction* »¹²¹. En principe, les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ainsi, « *il est interdit au fonctionnaire d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelle que nature que ce soit* »¹²². Cette obligation exclut tout cumul d'emplois publics¹²³ et d'un emploi public avec une activité lucrative privée¹²⁴.

Au Sénégal, la disponibilité est accordée uniquement à la femme fonctionnaire pour suivre son conjoint, tandis qu'au Bénin, cela s'applique à tous les fonctionnaires, respectant ainsi l'égalité de genre. La disponibilité pour élever un enfant de moins de cinq ans ou avec une infirmité est

¹¹¹ Sénégal, Statut Général de la Fonction Publique, Op. Cit.

¹¹² *Idem*.

¹¹³ Il s'agit principalement de l'obligation de servir telles que l'obligation de se consacrer à ses fonctions et l'obligation d'obéissance ; des obligations complémentaires que sont l'obligation de neutralité, de discrétion.

¹¹⁴ Sénégal, Cour suprême, arrêt n° 61 du 12 décembre 2013, Jurisprudence Francophone des Cours Suprêmes (Juricaf), n°61. <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20131212-61> Consulté le 13/04/2024.

¹¹⁵ Sénégal, loi n°69-64 du 30 octobre 1969 relative au statut du personnel des douanes.

¹¹⁶ Sénégal, Cour suprême, arrêt n° 61 du 12 décembre 2013, Op. Cit.

¹¹⁷ Sénégal, Constitution du 22 janvier 2001, Op. Cit.

¹¹⁸ SY (Demba), *Droit administratif*, Op. Cit., p. 597.

¹¹⁹ OIT, (12 décembre 2013), 304^e rapport, cas n° 1719, in Sénégal, Cour suprême, arrêt n° 61, Op. Cit.

¹²⁰ Sénégal, Cour suprême, arrêt n° 61 du 12 décembre 2013, Op. Cit.

¹²¹ Sénégal, Cour suprême, arrêt n° 61 du 12 décembre 2013, Op. Cit.

¹²² Sénégal, article 9 du statut général de la fonction publique.

¹²³ Demba S. (2021), *Droit Administratif*, Op. Cit., p. 592.

¹²⁴ Sénégal, Décret 75-737 modifié par celui 76-373 et celui n°83-634 du 13 juillet 1983 réglementant le cumul d'emplois. Ainsi, le cumul d'emplois publics ne peut avoir lieu que sur autorisation de son chef de service pour seulement l'exercice de certains emplois à titre secondaire.

de deux ans, renouvelable tant que les conditions sont remplies. Par ailleurs, la garantie des droits du fonctionnaire au Sénégal transcende le fonctionnaire et préserve les droits attachés à l'enfant de ce dernier justifiant ainsi l'adaptation de la durée à laquelle la disponibilité peut être accordée (deux (2) ans renouvelable à la demande de l'intéressée aussi longtemps que sont remplies les conditions requises pour les obtenir) pour élever un enfant de cinq ans ou lorsqu'il est atteint d'une infirmité exigeant des soins continus. Cela contribue à la garantie de tous les droits de l'enfant et de la responsabilité parentale consacrés par les instruments juridiques internationaux¹²⁵ et régionaux¹²⁶ et nationaux¹²⁷. Tout compte fait, le fonctionnaire sénégalais peut accumuler ses congés annuels sur deux ou trois ans, ce qui n'est pas le cas au Bénin et au Gabon. Au Gabon, les hauts cadres bénéficient de congés spécifiques, ce qui crée une disparité.

La protection est plus approfondie au Sénégal et au Bénin tandis qu'elle reste limitée au Gabon.

3.2. Une garantie limitée au Gabon

La garantie des droits des fonctionnaires reste limitée au Gabon au regard de la prééminence des questions pécuniaires soulevées devant le prétoire du Conseil d'Etat (2.1) afin de garantir les droits pécuniaires des fonctionnaires et surtout au contrôle de la légalité des actes de gestion administrative qui demeure secondaire (2.2).

3.2.1 la prééminence des questions pécuniaires

De prime abord, il existe une différence fondamentale entre le Bénin, le Gabon et Sénégal concernant la rémunération du fonctionnaire en position de disponibilité. Au Gabon, un fonctionnaire en disponibilité sur demande peut recevoir la moitié de ses émoluments tout en conservant ses droits à l'avancement et à la retraite. Cette disposition s'applique également au conjoint qui demande une disponibilité pour élever un enfant avec une infirmité nécessitant des soins continus. Au Bénin et au Sénégal, un fonctionnaire en disponibilité sur demande ne bénéficie d'aucune rémunération. Le contentieux de la fonction publique est généralement dominé par des recours de plein contentieux, c'est-à-dire des recours visant à défendre les droits des agents publics, réduisant ainsi les recours pour excès de pouvoir. Les décisions du Conseil d'Etat gabonais montrent que les agents publics privilégient souvent des demandes de paiement de sommes d'argent, d'indemnité ou des modifications de décisions et complètent leurs requêtes par des demandes d'annulation basées sur la légalité interne. Les fonctionnaires gabonais attachent une grande importance au respect de leurs droits statutaires et avantages financiers. Ils n'hésitent pas à saisir le Conseil d'Etat par un recours de plein contentieux¹²⁸ pour annuler les décisions de l'administration qui refusent de leur accorder ces droits. Les demandes

¹²⁵ Convention Internationale des Droits de l'Enfant, 20 novembre 1989.

¹²⁶ Charte Africaine des Droits et du Bien Être de l'Enfant, Addis-Abeba (Ethiopie), juillet 1990.

¹²⁷ Sénégal, Constitution du 22 janvier 2001, Op. Cit.

¹²⁸ CE Gabon, 10 mars 2006, *Nguema Obiang Jean Bosco*, Rép. n°9 : « Considérant en l'espèce qu'il est déféré au Conseil d'Etat plusieurs prétentions pécuniaires qui s'inscrivent sur le terrain du plein contentieux ... ».

d'indemnisation fréquentes¹²⁹ concernent le non-versement d'indemnités compensatrices et d'autres avantages statutaires¹³⁰, le non-versement d'indemnités de fonction¹³¹, le préjudice d'une affectation irrégulière à un poste subalterne en l'absence de nécessités de service¹³², la non-application des textes d'avancement¹³³, la non-reconstitution de carrière dans un délai raisonnable¹³⁴, et les préjudices liés à des accidents de service¹³⁵. La pratique contentieuse montre que La pratique contentieuse montre que les questions financières sont souvent soulevées sous le prétexte de respect des garanties statutaires. Le contentieux de plein contentieux au Gabon semble principalement subjectif, même lorsqu'un acte administratif est contesté, d'où la dominance des questions pécuniaires devant le Conseil d'Etat gabonais, malgré la légalité¹³⁶ des actes de gestion administrative.

3.2.2. La question secondaire de la légalité des actes de gestion administrative

Le fonctionnaire gabonais ne peut être détaché qu'après avoir effectué au moins deux ans de service après titularisation, ce qui limite sa mobilité au sein de l'Administration et sa participation. En cas d'accident ou de maladie grave du conjoint ou d'un enfant, la fonction publique béninoise étend la durée de la disponibilité à trois ans, renouvelable deux fois. Au Bénin, la disponibilité est plus restrictive, tandis qu'au Sénégal, elle peut être accordée pour deux ans, renouvelable tant que les conditions sont remplies, pour élever un enfant de cinq ans ou lorsqu'il a une infirmité nécessitant des soins continus. Au Gabon, cette durée est limitée à cinq (5) ans.

Tout comme le Bénin, le Gabon permet la réintégration du fonctionnaire dans son corps d'origine sur demande, permettant de reprendre ses droits à la pension dès la reprise de service.

¹²⁹ A propos des demandes de régularisation de situation administrative : CE Gabon, *Ambeghat Anotho c/Etat Gabonais*, Rép. n°17/2014-2015, 30 janvier 2015 ; *Raganizo Louis Bernard c/Etat Gabonais*, Rép. n°16/2007-2008, 28 mars 2008 ; *Emane Mathias c/Etat Gabonais*, Rép. n°25/05-06, 12 mai 2006 ; *Nguimbi-Mouity Simon c/Etat gabonais*, Rép. n°14/2006-2007, 26 janvier 2007 ; *Nzamba Kassa Emery c/Etat Gabonais*, Rép. n°21/04-05, 11 mars 2005 ; *Eyogo Edzang Richepin c/Etat Gabonais*, Rép. n°26/04-05, 25 mars 2005.

¹³⁰ CE Gabon, 27 mars 2005, *Mboukou Jean Hubert*, Rép. n° 32 (Réclamation prime de logement, ameublement, le coût d'un costume d'audience et les dommages intérêts) ; CE, 24 novembre 2006, *Ayombome Patrick, Bakoula Frédéric, Nguema Edou Daniel*, Rép. n°003 (Réclamation du rappel d'indemnité « loyers ayant droit ») ; CE, 9 juin 2006, *Augand André Jacques*, Rép. n°32 (Réclamation d'indemnité de technicité) ; 26 février 2010, *Nsi Ella Thalex*, Rép.n°09 ; 30 avril 2010, *Anjo Jean- Pierre*, Rép. n°21.

¹³¹ CE Gabon, 12 octobre 2005, *Lebondo Lemali Vincent*, Rép. n°2 (Réclamation d'indemnité allouées à une fonction) ; 25 juin 2010, *Nzengue Jean Victorien*, Rép. n°28.

¹³² CE Gabon, 25 juin 2010, *Assoumou Essono Paul*, Rép. n°27 (Réclamation des diverses sommes correspondant au manque à gagner et aux dommages dus aux affectations irrégulières) ; 30 janvier 2015, *Adolphe Monsard*, Rép. n°10 (Demande à l'Etat de lui payer la prime de servitude) ; 27 février 2015, *Mbembo Pierre Blaise*, Rép.n°20 (Demande la condamnation de l'Etat à lui payer quatorze millions de rappels de salaires).

¹³³ CE Gabon, 11 mars 2005, *Mavioga Adrien*, Rép. n°20 (Réclamation du manque à gagner résultant de la privation des avantages de son nouveau grade).

¹³⁴ CE Gabon, 23 juin 2006, *Guy Retenot Onouviet*, Rép. n°36 (Réclamation des dommages intérêts dans le retard constaté dans l'avancement) ; 25 juin 2010, *Moubokounou Jean Jérôme*, Rép. n°35.

¹³⁵ CE Gabon, 10 mars 2006, *Nguema Obiang Jean Bosco*, Rép. n°9 : « Considérant en l'espèce qu'il est déféré au Conseil d'Etat plusieurs prétentions pécuniaires qui s'inscrivent sur le terrain du plein contentieux ... ».

¹³⁶ *Augand André Jacques c/Etat*, Rép. n°32 : demande de paiement d'une indemnité de technicité, 9 juin 2006.

Cependant, en cas de non-respect des droits statutaires, les fonctionnaires gabonais peuvent saisir le Conseil d'Etat. Les principales questions concernent la notation, l'affectation et l'avancement des agents publics. A cet effet, l'agent fonctionnaire peut, au cours de sa carrière, être placé en diverses positions statutaires¹³⁷. Et il doit, à tout moment, se trouver dans une de ces positions. Par voie de conséquence, il a le droit de demander à être placé dans une position telle que la régularité de sa situation soit assurée¹³⁸. Il appartient donc à l'Administration, pour ne pas engager sa responsabilité, de ne pas s'abstenir à prendre des mesures nécessaires pour garantir ces droits des agents publics. L'administration doit garantir que les agents publics se trouvent toujours dans une position statutaire correcte. En 1986, la Cour Suprême a rappelé que l'Etat doit assurer la régularité de la situation statutaire des agents publics pour éviter d'engager sa responsabilité. Le juge avait précisé : « *Considérant que l'article 12 du Statut général des fonctionnaires fait obligation à tout fonctionnaire de rejoindre son poste d'affectation dès sa nomination ; que cette obligation incombe à l'Administration qui est tenue d'offrir un poste à son agent* »¹³⁹. Devant le juge, les agents publics soulèvent des questions diverses relatives à leurs situations statutaires respectivement du refus de reclassement¹⁴⁰, de mise en retraite anticipée en raison des lenteurs administratives¹⁴¹, de l'affectation ou de non affectation à un poste¹⁴², de la cessation abusive de fonction¹⁴³. Néanmoins, le congé d'expectative de réintégration n'est pas en faveur du droit des fonctionnaires dans la mesure où si le fonctionnaire ne parvient pas à reprendre immédiatement le service suite à son congé en raison d'un manque d'emploi vacant, il ne devrait pas seulement recevoir un traitement réduit de moitié pendant six mois.

Alors, pour réduire ses disparités juridiques dans le déroulement de la carrière et garantir fortement les droits, l'harmonisation des législations et l'intégration des pays de la région à moindre coût valoriseraient les ressources humaines dans la fonction publique. Pour uniformiser les positions et garantir leurs droits des fonctionnaires au Bénin, au Gabon et au

¹³⁷ Cf. Gabon, Loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la Fonction Publique, art. 138-143.

¹³⁸ CHAPUS R. (1999), Op. Cit., 12^{ème} éd., Montchrestien, p.212.

¹³⁹ Chambre Administrative de la Cour Suprême, 28 mars 1986, *Bibang*, Rép. n°16. (Selon le juge, dans le cas qui lui ait soumis l'Administration n'apporte pas la preuve qui lui incombe qu'un poste d'affectation avait été offert au requérant... Que dès lors, le sieur Bibang est fondé à demander la condamnation de l'Etat gabonais...)

¹⁴⁰ CE Gabon, 24 février 2006, *Eckong Ngwa Paul Maurice*, Rép. n°6 (Le reclassement à l'indice supérieur) ; 12 mai 2006, *Emane Mathias*, Rép. 25 (Reclassement à un indice supérieur) ; 26 janvier 2007, *Boussamba Cécile*, Rép. n°06, (Reclassement après stage) ; 30 janvier 2015, *Ambebgat Anotho*, Rép.n°17 (Demande d'être reclassé dans une catégorie supérieure) ; 30 janvier 2015, *Ngou Mve Aimée Orphée*, Rép. n°12 (Demande d'être reclassé dans une catégorie supérieure) ; 30 avril 2015, *Ange François Xavier Ratanga Atoz*, Rép. n°41 (après sa promotion, il aurait dû accéder au grade de professeur d'université par décret du Président de la République)

¹⁴¹ CE Gabon, 11 mars 2005, *Emery Nzamba Kassa*, Rép. n° 21, (Rétablissement de situation administrative après retraite anticipée) ; 25 mars 2005, *Ibinga Mombo Robert*, Rép. n° 25 (Mise en retraite anticipée) ; 25 mars 2005, *Oyono Bernard*, Rép.n° 24 (Mise en retraite anticipée) ; 25 mars 2005, *Eyogo Edzang Richepin*, Rép.n°26 (Mise en retraite anticipée).

¹⁴² CE Gabon, 9 juin 2006, *Biyogo, Yves Marie*, Rép.n°34 (Détaché et non réaffecté) ; 25 juin 2010, *Assoumou Essono Paul*, Rép. n°27 (Affecté à un poste inférieur à son grade).

¹⁴³ CE Gabon, 12 mai 2006, *Ipedissy Jean Blaise*, Rép. n°17, (Demis de ses fonctions de responsabilité) ; 12 mai 2006, *Owono Mba Jean*, Rép. n°22 (Licencié sans respect de la procédure en vigueur).

Sénégal, il est essentiel de mettre en place une législation commune pour le recrutement, la formation, la promotion et la mutation des fonctionnaires en s'inspirant des modèles existants dans les pays francophones. De plus, la création d'une agence régionale de gestion des ressources humaines. Cette agence pourrait superviser et coordonner les politiques de gestion des ressources humaines, assurant ainsi une harmonisation et une équité entre les pays membres. Il est également crucial de valoriser les programmes de formation continue et de perfectionnement pour les fonctionnaires afin de les préparer aux défis contemporains et de renforcer leurs compétences. Cela passe par la mise en place de mécanismes de recours et de justice indépendants pour traiter les litiges et les plaintes des fonctionnaires garantissant ainsi la sécurité de l'emploi et conditions de travail décentes et un système de rémunération équitables en tenant compte des coûts de la vie et des besoins spécifiques de chaque pays.

Mieux, ces propositions pourraient servir de point de départ pour une réflexion plus approfondie et une collaboration entre les pays d'Afrique francophone afin de créer un environnement de travail plus harmonieux et équitable pour les fonctionnaires. L'on ne doit cependant pas perdre de vue que l'homogénéité qui se décline à travers cette étude est un atout. Elle peut en effet favoriser l'harmonisation, et plus tard l'intégration des systèmes administratifs africains. Il n'y a pas de raison que ce qui semble réussir dans le domaine du droit des affaires, avec le Traité instituant l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires (OHADA)¹⁴⁴ ne soit pas réalisé en matière d'administration publique, avec, bien entendu, les précautions et la prudence nécessaires à ce genre d'initiative¹⁴⁵. On pourrait imaginer la création d'un organisme interafricain chargé de la promotion des hauts cadres des administrations publiques africaines ou encore mieux d'écoles de formation inter-États dont les programmes seraient adaptés aux besoins de plusieurs pays, dans le cadre de l'intégration sous régionale, voire régionale.

4. CONCLUSION

De manière générale, nous pouvons dire que la fonction publique sénégalaise¹⁴⁶, béninoise¹⁴⁷ et gabonaise¹⁴⁸ se partage la position d'activité avec un régime juridique plus ou moins différencié. Toutefois, les positions exceptionnelles sont relativement variables d'un pays à un autre. Cette consécration peut démontrer des failles concernant la protection des droits des fonctionnaires qui se joute à la saisine de juge en la matière. A ce titre, la garantie est plus

¹⁴⁴ Le système juridique et judiciaire de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) est l'une des expériences d'intégration juridique les plus réussies de la fin du 20^{ème} siècle. Créée par le Traité de Port-Louis du 17 octobre 1993 (révisé le 17 octobre 2008 à Québec - Canada),

¹⁴⁵ Nations Unies, New York (1999), Étude comparative des Statuts généraux de la fonction publique, *Le Bénin, le Burkina Faso, la République centrafricaine, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, le Sénégal*, ST/ESA/PAD/SER.E/1, Op. Cit. p.35.

¹⁴⁶ Sénégal, Loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires.

¹⁴⁷ Bénin, Loi n° 2015-18 portant statut général de la fonction publique.

¹⁴⁸ Gabon, Loi loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la fonction publique.

approfondie au Bénin et au Sénégal qu'au Gabon au regard de la jurisprudence en matière de rétablissement des droits pécuniaires.

L'arbitraire administratif en matière de fonction publique au Gabon est plus visible eu égard à la jurisprudence évolutive qui se dessine sur la question, d'où le caractère limité de la garantie des droits pécuniaires. Ainsi, la jurisprudence en matière de contentieux de la fonction publique se caractérise par un nombre important des recours à objet pécuniaire, rendant ainsi ce recours de plein contentieux plus subjectif qu'objectif, puisque les questions de légalité des actes de gestion administrative se situent au second plan. La qualité et la portée de l'office du juge administratif gabonais sont minées par une prédominance des recours subjectifs à caractère pécuniaire. Par ricochet, à ce titre de droit comparé¹⁴⁹, le constat est qu'on est très loin du contenu des grands arrêts qui enrichissent le droit administratif en matière de la fonction publique. Malgré les diversités observées, on se rend compte que le rêve de réaliser des programmes transversaux de renforcement des capacités de l'administration publique de pays de traditions francophone n'est pas hors de portée¹⁵⁰. En ciblant des points communs aux positions de ces pays, on pourrait de manière plus efficace apporter des changements qui favoriseraient l'harmonisation des législations et l'intégration des pays de la région¹⁵¹ à moindre coût. Il en résulterait une valorisation des ressources humaines, notamment dans la fonction publique.

REFERENCES

Bénin, Loi n° 2015-18 portant statut général de la fonction publique.

Comité de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) (2013), 304^e rapport sur la liberté syndicale.

Delphine E-A. et Adrien P., (2018), *Les Fonctions Publiques : le défi du changement*, Presses de l'EHESP, 192p.

Demba S. (2021), *Droit Administratif*, 3^e éd Harmattan, 683p.

Frédéric C., (2018), *droit de la fonction publique. Notion de fonction publique, Carrière du fonctionnaire, Droits et obligations du fonctionnaire*, Mémentos LMD, 5^e éd Gualino.

Gabon, loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant statut général des fonctionnaires.

Gilles J. (2008), « Réforme de la fonction publique et réorganisation de l'État Source », *Editions Esprit Stable*, n°350(12), pp. 94-109, URL: <https://www.jstor.org/stable/24267443>

¹⁴⁹ Nations Unies, New York (1999), Étude comparative des Statuts généraux de la fonction publique, *Le Bénin, le Burkina Faso, la République centrafricaine, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, le Sénégal*, ST/ESA/PAD/SER.E/1, Op. Cit. p.34.

¹⁵⁰ Voir l'exemple d'intégration juridique le plus réussies au 21^e siècle (OHADA).

¹⁵¹ Les pays de l'Afrique de l'Ouest.

Guy M. (1999), « L'affirmative action dans la fonction publique sud-africaine », *Revue Tiers Monde*, t. XL, n° 159, pp. 625-638.

KONTCHOU KOUOMEGNI A. « Administration publique et politique en Afrique francophone (nord et sud du Sahara) », *Présence Africaine*, 3e et 4e trimestre, p. 266

Nations Unies New York, (1999), Département des affaires économiques et sociales Division de l'économie et de l'administration publiques, Étude comparative des Statuts généraux de la fonction publique, *Le Bénin, le Burkina Faso, la République centrafricaine, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, le Sénégal*, ST/ESA/PAD/SER.E/1, 35p.

NEMBOT M. (1997), « commander n'est légitime que pour servir : le cas des fonctions publiques africaines francophones », *Revue Administrative*, 50^e année, n° 297, pp. 326-336.

Pierre A. (1982), « législation et jurisprudence droit de la fonction publique. Grade, emploi, fonction : séparation et correspondance », *La revue administrative*, n° 206, mars avril, pp. 143-152.

RIGGS F.W. (1970), *Administration in Developing Countries*, Colorado University, 1964, P33 et s.

Robert C (2010), « L'administration publique en Afrique, introduction », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol 76, pp. 637-643.

Sénégal, Loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires.

TSE-TOUNG M. (1983), « Du principe de la contradiction », Pékin, Ed. *Langues Etrangère*,