

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT**

QUORUM :	Professeur Yadh BEN ACHOUR	Vice-président
	Juge Salihu Modibbo Alfa BELGORE	Membre
	Juge Anne L. MACTAVISH	Membre
	Juge Benjamin J. ODOKI	Membre

**REQUÊTE N° 2008/04**

M. S. Z. M., Requérant  
Banque africaine de développement, Défendeur

Jugement n°71 du Tribunal rendu le 13 novembre 2009

**I. LES FAITS**

1. Le Requérant, M. S. Z. M., a été recruté par la Banque africaine de développement le 14 juillet 1993. Au moment des faits qui ont donné lieu au dépôt et à l'enregistrement de la présente requête, il occupait le poste de Chef de division, gestion des ressources naturelles et de l'environnement (OSAN3), grade PL2, au Département agriculture et agro-industrie (OSAN).
2. Suite à des problèmes de santé, le Requérant a adressé à la Banque, par un mémorandum du 9 mai 2007, une demande en vue de quitter les services de la Banque pour raisons de santé.
3. Le 13 août 2007, le Requérant reçoit la réponse de la Banque, par lettre signée du Directeur CHRM<sup>1</sup>. Ce dernier lui fait savoir que, par suite des recommandations du Conseil de santé, et en application de la disposition 611. 04 du Règlement du personnel, intitulée « licenciement pour raisons de santé », sa demande est acceptée. Dans la même lettre, l'administration de la Banque précise que le licenciement prend effet à compter du 16 septembre 2007. Par ailleurs, elle indique les conséquences financières qui découlent de sa décision, conformément aux dispositions de l'article 6.12.5 du Statut du personnel. Cet article prévoit que le licenciement prononcé en raison de l'état de santé du fonctionnaire lui donne droit à un délai de préavis de deux mois et à une indemnité équivalant à un mois de traitement par année de service jusqu'à un maximum de 24 mois.

**II. ARGUMENTS DU REQUÉRANT**

4. Dans sa requête, enregistrée par le Secrétariat du Tribunal le 20 novembre 2008, le Requérant explique que la brusque détérioration de son état de santé qui est, en fait, la cause essentielle de sa demande de quitter les services de la Banque, a pour origine le climat d'hostilité dans lequel il a vécu par suite des mesures de harcèlement, d'intimidation et de contraintes injustifiées prises par certains fonctionnaires de la Banque à son égard. Ces mesures se manifestent en particulier :

---

<sup>1</sup> Département de la gestion des ressources humaines

- a) Par le Mémorandum du 19 avril 2007 intitulé « votre conduite de ces dernières semaines » qui lui a été adressé par la Vice-présidente OSVP<sup>2</sup>. Ce mémorandum attirait l'attention du Requérant sur sa conduite au cours des dernières semaines. Il lui était en particulier reproché de discréditer le processus de recrutement à l'issue duquel son collègue M. Abou Sabaa a été désigné comme Directeur de l'OSAN. Il lui était également reproché d'avoir attaqué verbalement et publiquement M. Abou Sabaa en vue de saper son autorité. D'autres actes d'indiscipline ont été relevés. Le mémorandum conclut que ces problèmes très sérieux pourraient à la longue conduire au déclenchement d'une procédure disciplinaire. Dans sa requête, le Requérant estime que ce mémorandum est basé sur les informations erronées et mensongères qui ont été données par le Directeur OSAN, M. Abou Sabaa, à la Vice-présidente OSVP.
- b) Par les mesures vexatoires prises par le Directeur du département OSAN qui, à plusieurs reprises, a choisi de confier l'intérim du Directeur à un fonctionnaire moins ancien que le Requérant, ce qui est, d'après le Requérant, contraire à l'article 3.1 de l'Instruction Présidentielle 004/99, à l'article 4.3 du Code de conduite de la Banque, aux articles 23 et 24 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, et à l'article 1 du Code de conduite internationale de l'O.I.T.
- c) Par d'autres cas révélateurs d'une attitude de harcèlement, de pression et de discrimination injustifiés, tels que multiples réunions, excès de courrier (10 à 12 courriels par jour), demandant des réactions « sans délai », appréciations négatives systématiques, termes injurieux, plagiats et mises à l'écart.
5. D'après le Requérant, l'ensemble de ces éléments a provoqué des difficultés sérieuses de santé se manifestant par un état de dépression qui l'a conduit à demander des congés maladie et à subir une hospitalisation, par suite d'avis médicaux circonstanciés. Tout ceci l'a contraint, en définitive, à demander de quitter la Banque pour raisons de santé.
6. L'objet principal de la requête consiste à contester le Mémorandum du 19 avril 2007, ainsi que la nomination d'un intérimaire moins ancien que le Requérant, et à demander réparation pour les dommages subis par le Requérant du fait des mesures vexatoires dont il a été victime. Ce sont ces questions qui ont été soumises au Comité d'appel du personnel par une demande du Requérant, le 6 juillet 2007. Le Comité d'appel du personnel a rendu sa décision le 16 septembre 2008. Le Comité a rejeté la demande du Requérant, dans sa première branche, concernant le mémorandum, au motif que ce dernier ne constituait pas une décision administrative, au sens de la disposition 103.01 du Règlement du personnel, ce qui était une cause d'incompétence du Comité d'appel du personnel. Il a par ailleurs estimé que la procédure définie par la Directive Présidentielle numéro 04/2006 du 1<sup>er</sup> septembre 2006, établissant les Règles et Procédures de lutte contre le Harcèlement à la Banque, n'a pas été suivie, ce qui rendait la demande irrecevable.
7. Le 28 août 2007, parallèlement à son action devant le Comité d'appel du personnel, le Requérant saisit le Plan de retraite du personnel, d'une demande tendant à bénéficier d'une pension d'invalidité. Cette demande a été examinée par le Comité Directeur du Plan de retraite du personnel et a été rejetée. Le 17 septembre 2008, le Requérant saisit le Comité d'appel des pensions.

---

<sup>2</sup> Vice-présidence des services opérationnels

8. À la fin de la requête, la demande a été étendue à une autre cause concernant des « dommages intérêts au titre de son incapacité ». (VI, 1.ii et VI.2 de la Requête). À ce titre, le Requéant rappelle qu'il a été victime en 2000 et 2001 tout d'abord d'une catastrophe aérienne à laquelle il a miraculeusement survécu, à l'Aéroport International de Lusaka, ensuite d'un accident de circulation qui l'a contraint à subir une opération sur la main en Afrique du Sud. Ces deux accidents, surtout le premier, ont provoqué un état de stress et de troubles durables chez le Requéant. Les agissements de la Banque en 2007 ont considérablement aggravé cet état de troubles qui a alors atteint le degré de l'invalidité, attestée par des certificats médicaux en bonne et due forme. À ce titre le Requéant demande par conséquent une indemnisation au titre de son invalidité ce qui équivaut, d'après la Requête, à 12 mois de salaire pour préjudice à la santé en termes de dépression majeure ayant entraîné 15 % d'incapacité et 16 mois de salaire pour préjudice à la santé en termes de troubles post traumatiques chroniques dues au stress ayant entraîné 20 % d'incapacité.
9. Cette question sera reprise et élargie par le Requéant dans sa réplique. En effet, en sus de la réparation du préjudice pour dépression majeure à un stade chronique, ainsi que l'indemnisation du dommage résultant de troubles de stress post traumatiques chroniques, le Requéant demande, dans sa réplique, une pension d'invalidité conformément au Règlement du Plan de retraite du personnel.

### **III. ARGUMENTS DU DÉFENDEUR**

10. Le Défendeur souligne que la Banque n'a fait qu'accepter la demande de départ volontaire du Requéant, en mettant fin à son engagement pour raisons de santé, conformément aux dispositions des articles 6.11.1(v) et 6.12.5 du Statut du personnel et à la disposition 611.04 du Règlement du personnel. En conséquence, l'administration de la Banque lui a accordé les droits de cessation de service conformément à la disposition 612.01 (a) du Règlement du personnel et aux dispositions de l'article 6.12.5 du Statut du personnel.
11. S'agissant de la demande du Requéant en vue d'obtenir une indemnité d'invalidité, que le Requéant confond avec les indemnités de fin de service pour raisons de santé, le Défendeur rappelle que le Comité Directeur du Plan de retraite du personnel a rejeté la demande du Requéant, pour la raison qu'elle n'était pas conforme aux dispositions de la section 5.4. (1) du Plan de retraite du personnel. Cette décision du Comité Directeur a fait l'objet d'un appel de la part du Requéant. Le Comité d'Appel a rendu sa décision le 09 septembre 2009. Cela rend, d'après le Défendeur, cette demande sans objet.
12. Quant au mémorandum adressé au Requéant par la Vice-présidente OSVP, il ne constitue qu'un simple avertissement, une mise en garde adressée au Requéant pour qu'il améliore son comportement et ne constitue, en aucune manière, une décision administrative au sens de l'article II (1) (i) du Statut du Tribunal. Cet acte n'a aucun effet juridique sur les conditions d'emploi ou le contrat qui lie la Banque au Requéant. N'ayant pas le caractère de décision administrative, il ne peut donc faire l'objet d'une contestation contentieuse devant le Tribunal.
13. Sur la question de la nomination d'un Directeur de département par intérim d'un fonctionnaire moins ancien que le Requéant, le Défendeur rappelle que le critère de la plus grande ancienneté ne constitue pas une règle absolue. Le recours du

Requérant à l'article 3.1 de l'Instruction Présidentielle 004/99<sup>3</sup> résulte d'une mauvaise interprétation du Requérant, puisque cette disposition porte sur la nomination d'un intérimaire en cas de vacance de poste de directeur, ce qui n'est pas le cas dans la présente affaire. La disposition pertinente de l'Instruction Présidentielle se trouve dans l'article 2.

14. Quant aux comportements vexatoires et répréhensibles du Directeur d'OSAN constitutifs de harcèlement, le Défendeur rappelle que l'action du Requérant n'a pas respecté la procédure prévue par la Directive Présidentielle numéro 04 /2006 et que, par ailleurs, ces actes ne constituent pas, non plus, des décisions administratives au sens de l'article II (1) (i) du Statut du Tribunal. Les allégations avancées par le Requérant et qu'il impute à son supérieur hiérarchique ne sont pas suffisantes pour constituer un motif d'action en justice susceptible de donner droit à une indemnisation.
15. En conséquence, le Défendeur prie le Tribunal de rejeter les prétentions du Requérant qui ne sont fondées ni en fait ni en droit.

#### **IV. LE DROIT**

16. Au cours de la procédure écrite, puis de la procédure orale, la Banque a soulevé un certain nombre d'objections majeures concernant la recevabilité de la requête. En premier lieu, la Banque affirme que le Requérant a lui-même demandé une cessation de service pour raisons de santé. En exécution des recommandations du Conseil de santé, la demande du Requérant a été acceptée par la Banque conformément à l'article 6.11.1(V) et 6. 12.5 du Statut du Personnel et de la disposition 611.04 du Règlement du personnel. La Banque ne peut donc être tenue pour responsable de cette cessation de service, puisqu'elle n'a fait que répondre à la demande du Requérant lui-même. Le Requérant est donc mal venu, d'après le Défendeur, à imputer à la Banque la responsabilité de cette cessation de service pour raisons de santé. À ce titre, la Banque affirme que le Requérant a reçu toutes les indemnités pour cessation de service auxquelles il avait droit.
17. En deuxième lieu, s'agissant du mémorandum du 19 avril 2007 qui a été adressé au Requérant par la Vice-présidente OSVP, le Défendeur soutient qu'il ne constitue pas une décision administrative et qu'il ne peut donc, à ce titre, être attaqué devant le Tribunal administratif. Le Tribunal, d'après l'article III.1 de son Statut « ... est compétent pour connaître et statuer sur toute requête par laquelle un membre du personnel de la Banque conteste une décision administrative pour inobservation de son contrat d'engagement ou de ses conditions d'emploi ». Le mémorandum du 19 avril 2007 qui n'a d'effets juridiques ni sur le contrat d'engagement, ni sur les conditions d'emploi du Requérant, ne peut être considéré comme une décision administrative au sens de l'article précité. Pour la Banque, il ne s'agit que d'une mise en garde, sans effet juridique. Sur ce point, par conséquent, le Défendeur estime que ce point ne peut être examiné par le Tribunal.
18. En troisième lieu, s'agissant de la pension d'invalidité réclamée par le Requérant, la Banque a rappelé dans sa réponse écrite à la requête que cette question faisait l'objet d'une instance devant le Comité d'appel des pensions et que le Tribunal ne pouvait donc statuer sur cette question, les voies de recours internes n'ayant pas encore été épuisées. Postérieurement à la clôture de la procédure écrite, le Comité d'appel des

---

<sup>3</sup> Instruction Présidentielle No. PI 004/99, concernant la conduite des fonctions d'encadrement en cas d'absence des titulaires et de vacance de poste.

pensions a décidé que le Requérant avait droit à une pension d'invalidité. Pour le Défendeur, cette demande n'a donc plus d'objet.

19. En quatrième lieu, le Défendeur soutient que les réclamations du Requérant pour harcèlement et abus de pouvoir n'ont pas respecté les procédures prévues par les règlements en vigueur, notamment la Directive Présidentielle numéro 04/2006. Par conséquent, pour la Banque, le Requérant n'a pas respecté la règle de l'épuisement des voies de recours internes, prévue par le Statut du Tribunal, comme cela a été précédemment indiqué.
20. Le Tribunal doit maintenant examiner les objections du Défendeur à la recevabilité de la requête.
21. Pour le Tribunal, c'est à la demande du Requérant que la Banque a mis fin à son service pour raisons de santé et lui a, en conséquence, effectivement réglé les indemnités qui lui sont dues, conformément à la réglementation en vigueur. Sur ce point, il ne peut être adressé aucun reproche à la Banque. Le Tribunal constate, cependant, que l'objet du litige actuel concerne le préjudice que le Requérant aurait subi du fait du climat d'hostilité provoqué par la situation conflictuelle dans laquelle il s'est trouvé vis-à-vis de son supérieur hiérarchique et qui a été la cause directe de la détérioration de sa santé. Cette situation conflictuelle dérive de plusieurs causes. Tout d'abord, le Requérant a été surpris par la nomination d'un fonctionnaire moins ancien que lui, dont il était au surplus le superviseur et qui est devenu, par l'effet de cette nomination, son supérieur hiérarchique. Cette nomination a été à l'origine de la situation conflictuelle en cause. Devant cette situation, le Requérant a exprimé le vœu d'être transféré à un autre service, ce qui est une manière de faire prendre conscience à l'administration de cette situation anormale. La Banque n'a pas donné suite à cette demande. Par conséquent, aussi bien l'action de son supérieur hiérarchique, que l'absence de réaction de la Banque, ont provoqué une dégradation de la santé du Requérant, qui était déjà atteinte par les deux accidents dont il a été victime en 2000 et en 2001. La Banque connaissait la fragilité du Requérant et devait savoir que son maintien sous le pouvoir hiérarchique de M. Abou Sabaa ne pouvait qu'aggraver son état. Par conséquent, en s'abstenant de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à la situation dont souffrait le Requérant, la Banque a manqué à son obligation de protection et d'assistance de ses fonctionnaires. En conséquence, la Banque ne peut être considérée comme étrangère au préjudice subi par le Requérant du fait de la détérioration de son état de santé par suite des différentes mesures prises par son supérieur hiérarchique et qui ont été perçues comme hostiles par le Requérant.
22. La deuxième objection de la Banque concerne le mémorandum du 19 avril 2007. La Banque affirme que ce mémorandum qui ne comporte pas d'effets juridiques sur l'engagement ou les conditions contractuelles d'emploi du Requérant ne constitue pas, à proprement parler, une décision administrative, au sens de l'Article II du Statut du Tribunal administratif. Le mémorandum en question, en effet, ne touche pas le statut juridique du Requérant. Le Tribunal doit cependant rappeler qu'un acte de l'administration, même s'il n'a pas d'effets juridiques directs et immédiats sur le statut juridique d'un fonctionnaire, peut, néanmoins, avoir des effets réels sur les conditions de travail du fonctionnaire, en particulier lorsqu'il comporte des menaces de poursuites disciplinaires, ce qui est le cas dans la présente espèce. Au surplus, un tel acte, s'il est susceptible d'aggraver les conditions de travail du fonctionnaire ou de les rendre plus difficiles, plus contraignantes ou plus harassantes sur le plan matériel, physique ou psychologique, doit être considéré comme un acte faisant grief et donc une « décision administrative » au sens de l'Article II du Statut du Tribunal.

A ce titre, il peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif, dans les conditions prévues par l'article III du Statut du Tribunal. Le Requéran a pu prouver devant ce Tribunal que cet acte a eu des conséquences graves sur son état psychologique. Le Tribunal est donc habilité à statuer sur ce mémorandum.

23. S'agissant de la demande de pension d'invalidité, le Tribunal ne peut qu'approuver la position du Défendeur. En effet, le Comité d'appel des pensions ayant donné droit au Requéran sur ce point, la demande du Requéran concernant la pension d'invalidité devient sans objet. Le Tribunal doit, par conséquent, écarter cette question de son examen.
24. Le Tribunal doit maintenant examiner la question soulevée par le Défendeur au sujet du harcèlement et de l'abus d'autorité. Il est vrai que l'Instruction Présidentielle 04/2006 dont il a été question prévoit dans son paragraphe 7 une procédure spéciale de saisine, d'examen et de décision des cas de harcèlement. Cette procédure spéciale, susceptible de déboucher sur une procédure disciplinaire, est applicable lorsque la plainte a pour objet exclusif le harcèlement. Mais le Tribunal estime que lorsque la question du harcèlement ne constitue qu'un moyen utilisé par un Requéran pour mettre en cause la responsabilité de la Banque, cette exception de recours parallèle ne peut lui être opposée. Dans le cas de l'espèce, le Requéran met en cause la responsabilité de la Banque pour le préjudice qu'il a subi du fait de la détérioration de son état de santé par suite des conditions de travail défectueuses dont il est victime. Le harcèlement dont il prétend avoir été victime, n'est qu'un élément, parmi d'autres, que le Requéran avance pour défendre sa cause et démontrer la teneur du préjudice subi. Il ne constitue pas l'objet principal de la demande. Le Tribunal administratif le prendra en considération dans l'évaluation globale de la situation, comme il l'a déjà fait dans l'affaire 2001/01, *Alioune Camara*, du 09 novembre 2001.
25. Le Tribunal doit à présent statuer sur le fond de la demande.
26. Au cours de sa carrière au service de la Banque à partir de l'année 1993, le Requéran a fait preuve de compétence et de capacité de travail sans faille, favorablement appréciées et consignées par ses supérieurs hiérarchiques. Les deux accidents qu'il a subis en 2000 et 2001 n'ont en rien diminué ses performances. À ce titre, il a reçu, après son accident d'avion, des félicitations de la part de la Haute Direction de la Banque. Le Tribunal doit relever que c'est à partir de la nomination de M. Abou Sabaa, en tant que supérieur hiérarchique du Requéran, que le rendement de celui-ci a connu des perturbations, provoquées par l'aggravation de son état de santé. Cette aggravation atteignant le seuil de l'intolérable l'a conduit à demander tout d'abord son transfert, puis la cessation de son service à la Banque pour raison de santé.
27. Comme l'a indiqué le Tribunal au paragraphe 21, l'attitude de la Banque a largement contribué aux difficultés du Requéran. La Banque était au courant de cette situation et s'est abstenue de prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin. Le Mémorandum du 19 avril 2007, notamment par son impact psychologique sur le Requéran, dans les circonstances de l'espèce, a rendu plus difficiles les conditions de travail du Requéran, comme l'a rappelé le Tribunal au paragraphe 22 du présent jugement. Certains actes du supérieur hiérarchique, en particulier, à trois reprises, la nomination *ad interim* à la tête du département d'un fonctionnaire moins ancien que le Requéran, sont de nature à causer perplexité et découragement dans l'esprit du Requéran. Le Tribunal constate, par ailleurs, que ces nominations *ad interim*, indépendamment du fait qu'elles sont de nature à jeter un certain discrédit sur le

fonctionnaire plus ancien, ne sont pas conformes à l'article 2 de l'Instruction Présidentielle numéro 004/99 du 1er juin 1999. Cet article dispose qu'en principe le fonctionnaire le plus ancien doit être désigné comme intérimaire (officer-in-charge).

28. Le Tribunal arrive par conséquent à la conclusion que, aussi bien l'action du supérieur que l'inaction de la Banque, sont bien la cause de l'aggravation de l'état de santé du Requéant qui a conduit à la cessation de son service auprès de la Banque. Pour le Tribunal, il existe une relation de cause à effet entre l'aggravation de l'état de santé du Requéant, prouvée par des attestations médicales, l'action du supérieur hiérarchique et l'abstention de la Banque pour protéger le fonctionnaire et lui porter assistance en cas de difficultés de travail.
29. Pour l'appréciation globale de la responsabilité de la Banque, le Tribunal doit cependant tenir compte de deux éléments de nature à atténuer cette responsabilité. Le premier élément est que le Requéant a bénéficié à la fois des indemnités de cessation de service et d'une pension d'invalidité que lui a reconnue le Comité d'Appel des pensions. Par ailleurs, le Tribunal estime que la réaction excessive du Requéant à la suite de la nomination de M. Abou Sabaa, réaction qui a justifié le mémorandum du 19 avril 2007 est de nature à atténuer la responsabilité de la Banque.

**V. LA DECISION.**

30. Par ces motifs, le Tribunal décide :

- 1) la Banque payera au Requéant la somme de 9.000 dollars des États Unis pour le préjudice subi ;
- 2) les autres demandes du Requéant sont rejetées.

Professeur Yadh BEN ACHOUR

Vice-président

Mme Albertine LIPOU MASSALA

Secrétaire exécutif

**LE REQUERANT**

M. S. Z. M., assisté de

M. André NZAPAYEKE, membre du personnel

**CONSEIL DU DEFENDEUR**

M. Dotse TSIKATA

Mme Delenia McIVER