

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT**

QUORUM:	Professeur Maurice GLELE AHANHANZO	Président
	Juge Lombe CHIBESAKUNDA	Vice-Président
	Professeur Christian TOMUSCHAT	Membre
	Professeur Yadh BEN ACHOUR	Membre

REQUETE N° 2004/08

Madame BATE Arrah, Requérante
Banque africaine de développement, Défendeur

Jugement du Tribunal rendu le 1^{er} décembre 2005

I. LES FAITS

1. La Requérante, Mme BATE Arrah, a été recrutée à la Banque africaine de Développement le 4 octobre 1991. Au moment des faits qui ont donné lieu à la présente affaire, elle occupait le poste de Secrétaire principale au Département du contrôle financier.

En février 2003, elle fut informée qu'elle faisait partie des 400 agents qui seraient appelés à quitter Abidjan pour Tunis, dans le cadre de la relocalisation des activités de la Banque. La Requérante arriva à Tunis le 12 février 2003.

II. LES THESES DE LA REQUERANTE

2. L'objet principal de la requête est de contester le changement du régime de mission, par l'effet de la Résolution B/BD/2003/05 intitulée : "*Relocalisation temporaire de la Banque africaine de développement : Statut et régime financier applicables aux membres du personnel durant la période de relocalisation temporaire*", adoptée par le Conseil d'administration de la Banque, le 2 avril 2003. La Requérante conteste également d'autres décisions prises à la suite de la Résolution sus-indiquée. La Requérante demande également un certain nombre de compensations financières et de réparation des dommages aussi bien matériels que moraux qu'elle a subis du fait de ce changement imprévisible de régime, notamment la résiliation du contrat de bail qui la liait à la Banque et la perte ou la détérioration de ses effets personnels qui s'en est suivie.
3. D'après la Requérante, ce changement de régime est contraire :
1. à la délibération du Conseil des gouverneurs adoptée à Accra le 19 février 2003 ;
 2. aux textes en vigueur, notamment l'article 33.03 du Règlement du personnel.

Par ailleurs, la Requérente soutient que ce changement de régime est contraire au principe d'égalité, de bonne foi et de loyauté, de même qu'il porte atteinte aux droits acquis.

III. L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITE SOULEVEE PAR LE DEFENDEUR

4. Le Défendeur soutient que la décision principalement contestée ne relève pas de la compétence du Tribunal, au motif qu'elle ne constitue pas une "décision administrative".

5. Les arguments du Défendeur se présentent comme suit :

- a) La Résolution dérive des pouvoirs généraux et exclusifs reconnus par l'article 32 de l'Accord portant création de la Banque et de l'article 4 (3) du Règlement général de la Banque. Il ne s'agit pas d'une mesure d'administration courante (qui relève du Président) mais d'une mesure de caractère général.
- b) La compétence du Tribunal se limite, d'après l'article III du Statut du Tribunal Administratif, en ce qui concerne un membre du personnel, aux "*décisions administratives pour inobservation de son contrat d'engagement ou de ses conditions d'emploi.*"

Or, d'après le Défendeur, la décision administrative est définie par l'article II du statut du Tribunal de la manière suivante :

" Toute décision de la Banque concernant les modalités et conditions d'emploi d'un membre du personnel."

Dans le cas présent, ajoute le Défendeur, il s'agit d'un règlement affectant l'ensemble du personnel, une décision de politique générale et non point une décision de gestion (day-to-day administration).

- c) Pour conforter son argumentation, le Défendeur rappelle que la version finale de l'article III du Statut du Tribunal a limité la compétence de ce dernier aux seules décisions à caractère individuel. Cette version finale a en effet exclu de la compétence du Tribunal tout contrôle de "la régularité ou de la légalité d'un règlement administratif affectant l'agent". Cette modification du projet antérieur révèle l'intention des rédacteurs du texte instituant le Tribunal Administratif d'exclure de la compétence de ce dernier les décisions à caractère général, telles que la Résolution du Conseil d'administration contestée par la Requérente.
- d) Le Défendeur se réfère également à l'article 103.1 du Règlement du Personnel qui conditionne le recours au Tribunal Administratif par un recours devant le Comité d'appel, mais qui exclut toutefois de la compétence de ce Comité tout recours contre "*toute résolution ou décision du Conseil d'Administration ou du Conseil des gouverneurs de la Banque*".

- e) Le Défendeur rappelle enfin que le Tribunal Administratif de la BAD a eu l'occasion de définir la décision administrative, dans le sens que revendique le Défendeur, dans l'affaire *B. c. BAD* du 23 juillet 2004 (Requête No. 2002/03).
- f) Enfin, le Défendeur prie le Tribunal de ne pas tenir compte, dans la présente affaire, des documents confidentiels présentés par la Requérante, et d'enjoindre au Secrétariat exécutif du Tribunal de ne plus accepter de tels documents, comme pièces versées au dossier.

LES THESES DE LA REQUERANTE SUR L'EXCEPTION D'IRRECEVABILITE

6. En réponse à l'exception soulevée par le Défendeur, la Requérante soutient dans sa réplique que le Conseil d'administration a qualité pour prendre des décisions administratives, lors même qu'elles toucheraient l'ensemble du personnel. À ce titre, la Requérante se fonde sur le jugement n° 1000 du Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail, dans les affaires *CLEMENTS*, *PATAK* et *ROEDL*, au terme duquel :

" Tout fonctionnaire international peut, dans un litige portant sur une décision qui le concerne directement, invoquer la nullité de toute mesure de caractère général ou préalable qui en forme le support juridique".
7. La Requérante se fonde également sur les jugements du TAOIT, n° 1786 (affaire *SKULIKARIS*, 6 novembre 1998) et n° 1368 (affaires *AYMON*, *BALL*, et *BORGHINI*). Dans ces espèces jugées par le TAOIT, le principe est que même si le fonctionnaire ne peut demander l'annulation directe d'une décision générale, il peut néanmoins "*contester l'application individuelle qui leur est faite de la décision générale*" (affaire *SKULIKARIS*, § 5).
8. Cela conduit la Requérante à soutenir que tout domaine qui n'est pas exclu expressément relève de la compétence du Tribunal Administratif, que ce dernier est compétent pour examiner toute décision qu'elle émane de la Direction, du Conseil des gouverneurs ou du Conseil d'administration. D'après la Requérante, le Tribunal pouvant émettre, au terme de l'article IV du Statut du Tribunal, sur demande du Conseil des gouverneurs de la Banque, un avis consultatif sur toute question juridique relative à l'administration générale de la Banque, cela prouverait sa vocation générale pour connaître de toute décision. Cette compétence générale serait, d'après la Requérante, établie par la jurisprudence internationale, notamment le jugement n° 2312 du Tribunal administratif de l'OIT.
9. La Requérante rejette enfin l'exception de confidentialité qu'elle estime non opposable au Tribunal.
10. La Requérante ajoute dans sa réplique un certain nombre d'arguments qui tiennent au fond de l'affaire. Mais au stade actuel de la procédure, le Tribunal doit limiter son examen à l'exception soulevée par le Défendeur au sujet de la recevabilité de la requête. Le Tribunal ne voit pas d'obstacle à statuer également, avant-dire droit, sur le problème de la confidentialité.

IV. LE DROIT

11. La question précise qui se pose en effet est de savoir si le Tribunal est ou non compétent pour statuer sur la Résolution B/BD/2003/05, prise par le Conseil d'administration. Autrement dit, la Résolution fait-elle partie des actes qui, par nature, échapperaient à la compétence du Tribunal Administratif ou bien fait-elle partie des actes soumis à sa juridiction ?
12. Le Tribunal rejoint le Défendeur lorsque ce dernier affirme que la compétence du Tribunal est définie par l'article III du Statut du Tribunal Administratif. Pour délimiter sa compétence, le Tribunal ne peut en effet s'en tenir qu'à son texte institutif. D'après cet article III :

" Le Tribunal 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".
13. Le terme de "*décision administrative*" est défini à l'article II.1(i) du Statut du Tribunal : « "*décision administrative*" signifie toute décision de la Banque concernant les modalités et conditions d'emploi d'un membre du personnel ». Cette définition qui est reprise intégralement par l'article 1.2 (définitions) du Statut du Personnel, désigne les décisions qui touchent directement les droits ou intérêts du personnel.
14. Partant, le Tribunal estime que les résolutions adoptées par les organes de la Banque qui revêtent un caractère général ou réglementaire, ne sauraient être attaquées directement, selon l'article III, alinéa 1 de son Statut. Le texte de cette disposition fait clairement apparaître qu'un requérant doit faire valoir que « son » contrat d'engagement ou « ses » conditions d'emploi ont été violés. Ces mots impliquent que la mesure administrative en question doit affecter le Requérent individuellement et personnellement.
15. En fait, le Tribunal administratif a été créé en 1998 pour assurer la protection juridictionnelle des membres du personnel, au cas où ceux-ci pourraient prétendre que les droits qu'ils détiennent en vertu de leur contrat d'engagement ou des conditions d'emploi de la Banque ont été enfreints. Pour cela, il suffit qu'ils soient légitimés à attaquer devant le Tribunal toute mesure qui les concerne individuellement, surtout si, comme indiqué au paragraphe 18 ci-dessous, ils devaient avoir le droit de soulever une exception d'illégalité au regard des textes servant de base à ces mesures. En revanche, le recours devant le Tribunal ne peut servir à contrôler les politiques définies par les organes de la Banque.
16. Cette lecture de l'article III, alinéa 1 du Statut est confirmée par l'historique de cette disposition. Un avant-projet prévoyant que le Tribunal pouvait statuer sur des requêtes contestant "la régularité ou la légalité d'une décision réglementaire" n'a finalement pas été retenu par le Conseil d'administration de la Banque. De toute évidence, le Conseil d'administration ne voulait donc pas permettre un tel contrôle de l'exercice du pouvoir réglementaire par le Tribunal administratif.

17. L'interprétation ci-dessus évoquée est finalement confirmée par la disposition 103. 01 (c) (ii) du Règlement du personnel. Si interdiction y est faite au Comité d'appel d'accepter un pourvoi direct contre les résolutions ou décisions du Conseil d'administration ou du Conseil des gouverneurs de la Banque, la même solution doit s'appliquer devant le Tribunal. Il est explicitement prévu dans cette disposition que la partie concernée peut interjeter appel auprès du Tribunal Administratif pour faire contrôler si, en fait, le Comité d'appel a correctement interprété cette limitation de compétence. A cet égard, le Tribunal est tenu d'accepter l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Défendeur dans la mesure où la requête cherche à attaquer directement des actes réglementaires.
18. Cependant, si le Tribunal admet qu'il ne puisse directement annuler une décision réglementaire du Conseil d'administration de la Banque, il ne pourrait cependant pas remplir sa fonction juridictionnelle, s'il ne pouvait apprécier la légalité d'une décision individuelle de la Banque relative aux conditions d'emploi d'un fonctionnaire. Cette appréciation doit se faire aussi bien au regard des textes et décisions qui lui sont supérieurs qu'au regard des principes généraux du droit de la fonction publique internationale. Une chose est d'annuler avec plein effet de droit à l'égard de toute une décision administrative, autre chose est d'en apprécier la légalité, pour en tirer les conséquences juridiques sur la situation particulière de l'agent et lui donner satisfaction, au cas où cette décision serait juridiquement irrégulière pour raison de forme, de procédure ou de fond.
19. Dans sa requête, la Requérante demande au Tribunal d'annuler (to quash) la décision contestée (voir conclusions 1 et 2 de la requête). Le Tribunal ne peut suivre la Requérante sur ce terrain, si elle entend par là obtenir une annulation directe, pleine et entière de la décision. En revanche, rien ne fait obstacle à l'annulation des mesures d'application de cette décision à la situation de la Requérante, au sens de l'article XIII (1) du Statut du Tribunal :

"Lorsque le Tribunal estime qu'une requête contestant une décision administrative est fondée, il doit ordonner l'annulation de ladite décision et peut ordonner toutes autres mesures, pécuniaires ou autres, de nature à corriger les effets de cette décision."
20. Le Tribunal note par ailleurs que la Requérante, Mme Bate Arrah , présente au Tribunal un certain nombre d'autres réclamations, toutes intrinsèquement liées à la résolution B /BD 2003/ 05 prise par le Conseil d'administration, le 2 avril 2003, dont elle conteste la légalité. Pour répondre à ces réclamations le Tribunal est donc obligé d'apprécier la légalité de la décision contestée.
21. Cette appréciation de la régularité juridique de la décision contestée relève du fond de l'affaire. Le Tribunal l'examinera dans une phase ultérieure de la procédure.
22. Le Défendeur soulève par ailleurs une exception de confidentialité concernant certains documents présentés par la Requérante, en particulier les consultations juridiques émises par le Conseiller juridique du Défendeur et destinées à la direction de la Banque.

Cette question concerne les preuves produites par les parties devant ce Tribunal. Le Tribunal peut en effet ordonner que certaines pièces soient retirées du dossier, s'il s'avère qu'elles ont un caractère confidentiel, en particulier dans le cas où elles risquent de nuire aux droits du Défendeur.

23. S'agissant des consultations juridiques confidentielles que le Conseiller juridique du Défendeur, dans l'exercice normal de ses fonctions, est amené à fournir à l'intention de la direction de la Banque, pour que cette dernière agisse dans le respect de la légalité et avec prudence, leur utilisation par la Requérante est en effet susceptible de porter atteinte à l'obligation de loyauté dans l'administration de la preuve devant le Tribunal.
24. Ce type de documents ne doit pas être accepté par le Tribunal, non pas à cause de son caractère confidentiel en soi, l'exception de confidentialité étant d'interprétation stricte, à l'égard du Tribunal, mais parce que, en l'occurrence, l'utilisation, dans le débat judiciaire, par la Requérante, de ce genre précis de documents opinant sur des questions juridiques litigieuses, pourrait gravement porter atteinte à l'obligation de loyauté en matière d'administration de la preuve, dans la mesure où elle pourrait avoir pour résultat de faire plaider le Défendeur contre lui-même. Ce résultat constituerait alors une atteinte inadmissible, aussi bien au principe de l'égalité des parties, qu'au principe de loyauté dans l'administration de la preuve. Sur ce point, et vu le caractère particulier et spécifique des avis juridiques dans une organisation internationale, et leur interférence sur le débat judiciaire, le Tribunal donne droit au Défendeur et doit ordonner le retrait des avis confidentiels du Conseiller juridique des pièces du dossier. Il revient cependant au Défendeur de désigner clairement les pièces dont il voudrait demander le retrait au Tribunal.
25. Mais le Tribunal ne peut donner dans ce domaine de directives pour l'avenir, comme le lui demande le Défendeur. Cette question relève, dans chaque cas particulier, de l'appréciation du Tribunal.

Par ailleurs, le Tribunal rappelle que la question de la confidentialité de certains documents est réglée par l'article IX de son Statut au terme duquel :

"Le Tribunal peut ordonner la production de documents détenus par la Banque à moins que le Président de la Banque ne s'y oppose, s'il estime qu'en raison de leur nature confidentielle ou secrète, leur présentation pourrait entraver le fonctionnement de la Banque..."

V. LA DECISION

26. Par ces motifs, le Tribunal,
 - accueille l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Défendeur dans la mesure où la requête vise à attaquer directement des actes réglementaires ;
 - rejette cette exception concernant tous les autres points des demandes de la Requérante ;

- ordonne que soient retirés du dossier, avec l'accord du Tribunal, les avis du Conseiller juridique du Défendeur qui seront désignés par ce dernier ;
- décide de poursuivre la procédure au fond, le Défendeur devant répondre dans les trente jours à compter de la date de notification de ce jugement.

Professeur Maurice GLELE AHANHANZO

- Président

Albertine LIPOU MASSALA

- Secrétaire Exécutif

L'AVOCAT DE LA REQUERANTE

- Me Lynda DADIE-SANGARET

LE CONSEILLER JURIDIQUE DU DEFENDEUR

- M. Adesegun AKIN-OLUGBADE

Assisté de

- M. Dotse TSIKATA