



Federation of International
Civil Servants' Associations

GIOVANNI M. PALMIERI
Conseil en droit la fonction publique internationale

Tips and Information Newsletter for International Civil Servants

Février / 2023

SUR L'OBLIGATION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DE RESPECTER LES PROMESSES FAITES AUX AGENTS

RÉSUMÉ

Il ressort de la jurisprudence du TAOIT que les organisations internationales ont l'obligation de respecter les promesses qu'elles ont faites à leurs agents. Pour être prise en compte par le Tribunal, toute promesse doit satisfaire un certain nombre de conditions. Première condition : la promesse doit consister en l'assurance de faire ou de ne pas faire, ou de tolérer un acte. Deuxième condition : la promesse doit émaner d'une personne compétente ou censée être compétente pour la faire. Troisième condition : le non-respect de la promesse doit être préjudiciable à la personne qui s'en prévaut. Cette condition comprend deux éléments : le bénéficiaire s'est effectivement prévalu de la promesse et le non-respect de celle-ci lui a causé un préjudice du fait qu'il s'en soit prévalu. La quatrième et dernière condition est que l'état de droit ne doit pas avoir changé entre la date de la promesse et le moment où elle doit être honorée. Sur chacune de ces conditions, il existe une jurisprudence importante du TAOIT, de laquelle ressortent notamment la charge pour les requérants de fournir la preuve de chacune de leurs allégations et pour les organisations l'obligation de traiter ces questions avec bonne foi et diligence.

JURISPRUDENCE PERTINENTE

« En vertu du principe de la bonne foi, le bénéficiaire d'une promesse a le droit d'en exiger le respect. Ainsi, un fonctionnaire international peut obliger l'organisation dont il est l'agent à exécuter les promesses qu'elle lui a faites » (jugement °782, Gieser, 1986). Ainsi, le TAOIT établit le droit de tout fonctionnaire d'exiger le respect d'une promesse que lui a faite une organisation internationale. Le fondement de ce droit et de l'obligation respective de l'Organisation résident dans le principe de la bonne foi, à savoir de la loyauté réciproque qui doit lier l'Organisation à ses fonctionnaires. Cependant l'exercice de ce droit est assorti d'une série de conditions qu'il convient de préciser. Elles sont énoncées dans le jugement précité et ont été complétées par une jurisprudence postérieure pour ce qui est du préjudice (voir notamment jugement n°3619 (2016)).

La première condition consiste en l'assurance de faire ou, de ne pas faire ou de tolérer un acte. Bien évidemment, l'agent qui a l'intention de se prévaloir d'une promesse doit être en mesure de prouver l'existence de la promesse à savoir sa matérialité. La preuve est aisée lorsqu'il y a une trace écrite de cette promesse. Ainsi le TAOIT dans son jugement n°1481 (*Annabi*, 1996) considère que la production d'un télex suffisait à établir l'existence d'une « *promesse effective de changer dans les délais indiqués la nature du contrat dont devait bénéficier le requérant* ». En revanche, lorsqu'il n'y a pas de trace écrite d'une promesse et que le requérant n'a aucune possibilité d'en autrement prouver l'existence, le Tribunal rejette la prétention du requérant. Par exemple dans le jugement n°1044, *Colagrossi* (1990), le Tribunal parvient à la conclusion « *qu'il n'y avait aucun élément de preuve qui suggérait que de telles assurances ont été données à la requérante* ». Bien entendu, il ne suffit pas que le requérant produise des prétendues preuves écrites. Encore faut-il que ces écrits laissent clairement transparaître l'existence d'une promesse. Dans plusieurs jugements, le Tribunal a conclu que les écrits produits ne laissaient pas transparaître l'existence d'un engagement ferme de la part de l'organisation (v. jugements n°956, *Gianoli*, 1989 et n°1040, *Douglas*, 1990). Par ailleurs, le Tribunal exige que l'Organisation fasse également preuve de diligence et au minimum, lorsqu'elle est confrontée à un agent qui se prévaut d'une promesse orale qu'elle y oppose un démenti (v. jugement n°1781, *Schmidtkunz*, 1998).

La deuxième condition est que la promesse doit émaner d'une personne compétente ou censée être compétente pour la faire. Par exemple dans son jugement n°2158, B c. EUROCONTROL (2002), le requérant faisait valoir une déclaration de l'ancien Directeur de l'Institut de la Navigation Aérienne à Luxembourg concernant le renouvellement de son contrat. Le Tribunal a considéré à cet égard que « *même si des promesses avaient été faites, le requérant n'était pas parvenu à prouver qu'elles émanaient bien de l'autorité compétente, la politique d'emploi à Eurocontrol relevant des attributions exclusives du Directeur général* ». S'agissant de cette condition également, les organisations ont un devoir de diligence.

Le TAOIT se penche avec soin sur les allégations des organisations mises en cause visant à affirmer l'incompétence du fonctionnaire dont émane la promesse. Tel est le cas par exemple dans le jugement n°1278, *Rogatko* (1993). L'OMS prétendait que le Chef de l'unité n'était pas compétent pour établir l'attestation dont se prévalait le requérant. La réponse du Tribunal à cette objection ne laisse pas d'espace au doute : « *L'argument de l'Organisation selon lequel le Chef de l'unité n'était pas compétent pour établir l'attestation du 17 décembre 1991 est sans pertinence. La question de savoir si ce fonctionnaire n'aurait pas dû l'établir est une affaire entre lui et l'Organisation. Ce qui importe ici, c'est la preuve qu'elle contient de ce qu'était la situation lorsque le requérant a pris ses fonctions au Centre* ». Le Tribunal conclut ainsi que l'Organisation avait l'obligation de tenir la promesse faite au requérant ou d'indemniser le requérant pour le préjudice subi.

La troisième condition consiste en l'existence d'un préjudice : il faut que la violation de la promesse soit préjudiciable à la personne qui s'en prévaut. Cette condition comprend deux éléments : il faut, d'une part, que le bénéficiaire de la promesse se soit effectivement prévalu de cette promesse et, d'autre part, que le non-respect de la promesse lui ait causé un préjudice du fait qu'il s'en soit prévalu, en gardant à l'esprit la jurisprudence du Tribunal selon laquelle « *le simple fait de ne pas honorer la promesse n'est pas constitutif, en soi, d'un préjudice...* » (jugement n°3619, 2016, §17).

La quatrième condition est que l'état de droit n'ait pas changé entre la date à laquelle la promesse a été faite et la date à laquelle l'agent concerné s'en prévaut. En d'autres termes, la promesse doit être conforme à l'état de droit et non pas y contrevenir.

COMMENTAIRES

En matière de promesses des organisations, il existe une jurisprudence abondante du TAOIT, qui témoigne en soi de l'importance que les agents accordent à juste titre aux assurances qu'ils estiment avoir reçu à un moment ou à un autre de leur carrière. L'obligation pour les organisations de respecter leurs promesses concerne toute sorte de contenus. S'il est vrai que les affaires pertinentes ont trait, dans la presque totalité des cas, à des promesses concernant la carrière des requérants -qu'il s'agisse de promotion, reclassement ou renouvellement de contrat - il n'en demeure pas moins que les principes édictés par le Tribunal sont susceptibles de s'appliquer à tout autre aspect des relations du fonctionnaire avec l'Organisation qui l'emploie.

Les conditions édictées par le TAOIT, au nombre de quatre, sont plutôt strictes et, de surcroît, sont *cumulatives*. C'est pourquoi le fonctionnaire qui cherche à se prévaut d'une promesse devant le Tribunal doit être prêt à affronter un véritable « parcours du combattant ». Dans ces affaires, comme dans beaucoup d'autres, il est essentiel que le fonctionnaire soit prêt à apporter au Tribunal toutes les preuves qui s'imposent. L'Organisation, quant à elle, doit faire preuve de bonne foi et de diligence.

La jurisprudence du TAOIT en la matière est la plus complète dans le panorama des juridictions administratives internationales (comme par exemple celle du Tribunal Administratif de la Banque Mondiale). Elle a notamment inspiré les jurisprudences des autres juridictions. Il convient de souligner que selon le TAOIT, le fonctionnaire qui reçoit une promesse a un véritable *droit subjectif* à ce que la promesse soit honorée et non pas un simple « espoir légitime » (ou « attente légitime ») comme c'est le cas dans certains droits nationaux (par exemple britannique et canadien) et nonobstant les opinions avancées parfois par la doctrine. La terminologie employée par le Tribunal ne laisse pas d'espace au doute : depuis le jugement dans l'affaire *Gieser* précitée le Tribunal se réfère au « *droit* » de l'agent à qui la promesse a été faite. Parallèlement, l'Organisation a une « *obligation légale d'honorer la promesse* » (v. jugement n°3619, 2016)

Le droit au respect d'une promesse ne saurait donc être confondu avec l'*espoir légitime*. Ce dernier selon le TAOIT peut dériver, entre autres, du simple fait d'être titulaire d'un contrat (jugement n°17, *Duberg*, 1955) et permet à l'agent tout simplement d'escompter que son contrat soit « *normalement renouvelé* » (jugement n°2660, 2007), alors que l'obligation de l'Organisation est « *d'examiner s'il est ou non dans son intérêt de ; combler cet espoir et de prendre sa décision en conséquence* » (*ibidem*).

Le droit dont il s'agit ne s'assimile non plus à un droit acquis, qui est un droit « subjectif » particulièrement « résistant » en ce qu'il survit à tout changement, même radical, du cadre législatif.

Le droit à ce que l'Organisation s'acquitte de son obligation (le respect de sa promesse) peut être exigé à la condition que l'état de droit n'ait pas changé et sous cet aspect également revêt les caractéristiques propres aux droits subjectifs.