

Tribunal d'appel

Jugement n° 5

du 6 octobre 2017

Affaire n° 2017/006/ *Monsieur X*

c/OIF



TRIBUNAL D'APPEL
Institué par le titre XVII, art. 221 du Statut du personnel

Le six octobre de l'an deux mille dix-sept, le Tribunal d'appel composé de :

- **Madame Louise OTIS**, Présidente
- **Monsieur Joseph CHAOUL**, Assesseur
- **Madame Alimata COULIBALY OUI**, Assesseure

Sur la requête de Monsieur X

a rendu la décision suivante,

VU la requête d'appel présentée pour Monsieur X
appelant, représenté par Maître William Woll, enregistrée le 05 mai 2017 et
dirigée contre la décision du Tribunal de première instance de
l'Organisation internationale de la Francophonie (ci-après « OIF ») rendue
le 03 mars 2017 et dûment notifiée par lettre datée du 08 mars 2017 ;

VU l'appel incident présenté par l'OIF, intimée et appelante incidente,
représentée par Maître Stéphanie Zurawski ayant pour conseil Monsieur
Pierre Michel Eisemann, enregistré le 29 mai 2017 et son mémoire en
réponse enregistré le 23 juin 2017 ;

VU le mémoire en réplique présenté pour Monsieur X
et enregistré le 05 juillet 2017 ;

VU le mémoire en duplique présenté pour l'OIF et enregistré le 24 juillet
2017 ;

VU le Statut le du personnel de l'OIF ;

VU le Règlement intérieur du Tribunal d'appel ;



VU l'ensemble des pièces produites au dossier, desquelles ressortent les faits, moyens et conclusions suivants ;

LES FAITS DANS LE CONTEXTE PROCÉDURAL

1. Monsieur X forme appel devant le tribunal d'appel d'une décision rendue le 03 mars 2017 par le Tribunal de première instance qui l'a débouté de sa demande d'annuler la décision de l'Administrateur de notifier la fin de son engagement à l'âge de soixante (60) ans et de le réintégrer dans sa fonction avec indemnisation de la perte matérielle subie.
2. M. X est entré au service de l'OIF le 26 juillet 2006 avec rang de Directeur du développement et de la solidarité (Grade A2, échelon 12).
3. A compter du mois d'octobre 2010, M. X a occupé les fonctions de Directeur du Bureau régional de l'OIF pour l'Afrique de l'Ouest, en poste à Lomé (Togo).
4. Le 25 mars 2015, son contrat était renouvelé pour une dernière période de trois (3) ans, du 26 juillet 2015 au 25 juillet 2018, dans les termes suivants :

Article 2- Durée de l'engagement - Résiliation

2.1 Conformément à la durée de l'engagement définie dans l'avenant no ADM/DAF/DRH//20120510-009 portant prolongation de l'engagement statutaire du 29 mai 2012, le présent avenant entre en application pour la période du 26 juillet 2013 au 25 juillet 2018, sous réserve de la révision du Statut du personnel pour modifier l'âge de départ en retraite, tel qu'annoncé devant les instances.¹
(Le Tribunal souligne)

5. Le contrat de M. X été renouvelé continument jusqu'à sa terminaison par l'administrateur de l'OIF, le 31 août 2016, puisque M. X avait atteint soixante (60) ans, soit l'âge de la retraite prévu au Statut du Personnel alors en vigueur.
6. Le 9 décembre 2015, M. X avait été informé par l'administrateur que l'âge de la retraite demeurerait inchangé pour 2016 et, conséquemment, que son engagement se terminerait le

¹ Pièce I-9, Lettre de l'administrateur, 20 juillet 2016.

dernier jour du mois ou il atteindrait l'âge de soixante (60) ans soit en août 2016.²

7. À la suite de son départ, M. X a reçu de l'OIF un montant total de 259 095,093 euros se détaillant ainsi : une indemnité de retour de 17 324,17 euros, une allocation de prévoyance de 216 552,37 euros ainsi que 42 542,55 euros à titre de liquidation de son capital retraite.
8. En effet, la modification de l'âge de la retraite a fait l'objet de discussions à Paris, le 15 octobre 2014, alors que la Commission administrative et financière du Conseil permanent de la Francophonie tenait sa 38^{ième} réunion afin de fixer le cadre de la rencontre de la Commission de coopération et de programmation (CCP) consacrée à la programmation 2015-2018 de l'OIF.
9. Au chapitre de la masse salariale, le rapport de la réunion du 15 octobre 2014 fait état de l'exposé de l'administrateur qui énumère certains éléments financiers pour l'élaboration du budget 2015-2018 tel le «... passage de l'âge de la retraite à 62 ans à partir du 1er janvier 2016 ; »³.
10. La proposition de budget quadriennal 2015-2018 de l'OIF a été présentée à Dakar, les 26 et 27 novembre 2014, lors de la trentième Conférence ministérielle de la Francophonie. La proposition budgétaire a notamment retenu certaines hypothèses pour l'estimation de la masse salariale dont le passage de l'âge de la retraite à 62 ans à partir du 1 janvier 2016⁴.
11. Au terme de la Conférence de Dakar, la Conférence ministérielle a entériné l'ensemble des décisions et recommandations relatives aux questions financières et plus particulièrement « ...la résolution portant adoption du budget et fixation des contributions statutaires de l'OIF au titre de l'exercice 2015-2018... »⁵.
12. Lors du 95^{ième} Conseil permanent de la Francophonie tenu à Paris, le 3 juillet 2015, le nouvel administrateur de l'OIF a proposé que le passage de l'âge de la retraite à 62 ans et l'augmentation des salaires des cadres de l'OIF fassent l'objet d'une actualisation avec des scénarios montrant des impacts budgétaires différents et ce,

² Pièce O-8, Lettre de l'administrateur, 9 décembre 2015.

³ Pièce A-3, rapport de la Commission administrative et financière de la réunion du 15 octobre 2014, p.2.

⁴ Pièce A-4, Rapport, Exposé de l'administrateur, Budget quadriennal 2015-2018 de l'OIF, p.6.

⁵ Pièce A-6, Relevé des décisions, p.3.

devant la Commission administrative et financière du 8 septembre 2015.

13. Le 8 septembre 2015, l'Administrateur déclara à la Commission administrative et financière que : « *le passage de l'âge de la retraite à 62 ans est pour moi une évidence, qui doit néanmoins prendre en considération nos besoins de renouvellement et nos réalités budgétaires. Ce passage ne pourra être généralisé et sa date de mise en œuvre devra être appréciée.* »⁶. Puis, le 22 septembre 2015, devant la même commission, l'Administrateur émit l'opinion qu'à la suite des études et simulations internes, l'âge de la retraite à 60 ans resterait inchangé pour 2016 étant donné les réalités budgétaires⁷. Cette position sera réitérée le 9 octobre 2015 devant le Conseil permanent de la Francophonie tout en précisant que la modification de l'âge de la retraite à 62 ans serait effective à compter du 1^{er} janvier 2017⁸.
14. Finalement ce n'est que le 22 novembre 2016 que le Statut du personnel a été modifié par le Conseil permanent de la Francophonie pour fixer l'âge de la retraite à 62 ans.

LE JUGEMENT DE PREMIÈRE INSTANCE

15. Le Tribunal de première instance a déterminé que :

« Attendu que les requérants fondent leurs demandes sur les termes d'un avenant à leurs engagements statutaires qui a fixé la durée de cette nouvelle période à l'âge de soixante-deux ans, « sous réserve de la révision du SP pour modifier l'âge de départ à la retraite, tel qu'annoncé devant les instances » ;

Mais attendu qu'il est constant que la révision du SP n'étant pas intervenue, le cadre contractuel et statutaire applicable demeure celui qui prévoyait l'âge de départ à la retraite à soixante ans révolus ; qu'en effet, la condition suspensive contenue dans les avenants querellés ne s'étant pas réalisée, les requérants ne sauraient demander l'annulation des décisions par lesquelles l'Administrateur leur notifiait la fin de leur engagement lorsqu'ils auront atteint l'âge de soixante ans ; que dès lors, leurs demandes d'annulation de la décision prise par l'OIF, de réintégration dans leurs fonctions et celles

⁶ Pièce O-6, Intervention de l'administrateur à la 42^{ième} réunion de la Commission administrative et financière, p.3.

⁷ Pièce O-7, Intervention de l'administrateur à la 43^{ième} réunion de la Commission administrative et financière, p.3.

⁸ Pièce O-8, Rapport, p.22.

formées au titre du préjudice matériel et/ou économique à raison de la rémunération dont ils auraient été privés sont dépourvues de fondement ; »⁹.

16. Puis, concluant sur la demande de dommages-intérêts compensatoires, le Tribunal accorde 10 000 euros au titre de préjudice moral et 3 000 euros au titre de frais de procédure en motivant ainsi :

« Attendu au surplus que ledit espoir légitime a été réaffirmé par la signature par les parties des avenants querellés ;

Attendu qu'après que telles espérances avaient été levées, l'Administrateur n'a pas tenu les bénéficiaires informés de l'état d'avancement de ce projet ; qu'il s'est contenté de leur notifier sans autre forme de procès l'échéance de leurs engagements à l'âge de soixante ans ;

Attendu que dès lors, ayant été privés de cette espérance légitime, les deux requérants qui occupaient des fonctions de responsabilités éminentes au sein de l'OIF ont subi un préjudice moral dont ils sont en droit de demander réparation; qu'il y a lieu d'en fixer, pour chacun d'eux, le montant à la somme de 10 000 euros outre la somme de 3 000 euros au titre des frais de procédure qu'ils ont dû exposer.»¹⁰

LE DROIT

1. L'appel principal.

17. L'article 224 du Statut du personnel (2010 et 2017) stipule :

« Le Tribunal d'appel veille à protéger les droits et les intérêts de l'Organisation. Pour ce faire, il se conforme au droit interne de l'Organisation notamment le Statut du personnel et ses directives d'application ainsi que les principes généraux du droit et la jurisprudence des organisations internationales. »

18. Le Statut du personnel en vigueur au moment de la terminaison du contrat de travail de M. X, le 31 août 2016, fixait l'âge de la retraite des fonctionnaires dans la rubrique des *Principes généraux* :

Article 148

Tout engagement prend fin au plus tard le dernier jour du mois au cours duquel le membre du personnel atteint 60 ans.

⁹ Jugement de première instance, p.10.

¹⁰ *Idem*, p.12

19. Le Statut du personnel a été amendé le 22 novembre 2016 afin de modifier l'article 148 qui se lit désormais ainsi :

Article 148 nouveau

À compter du 1^{er} janvier 2017, tout engagement prend fin au plus tard le dernier jour du mois au cours duquel le membre du personnel atteint l'âge de 62 ans. L'engagement de tout membre du personnel recruté à compter du 1^{er} janvier 2018 prendra fin le dernier jour du mois au cours duquel il atteindra l'âge de 65 ans. Toutefois le Secrétaire général peut, à titre exceptionnel et lorsqu'il estime qu'une telle mesure sert les intérêts de l'Organisation, autoriser le dépassement de ces limites pour une période n'excédant pas deux(2) ans.

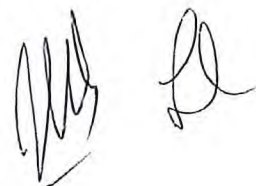
20. La séquence des réunions des institutions de la Francophonie montre que la décision de hausser l'âge de la retraite à 62 ans puis, à 65 ans pour les engagements postérieurs au 1^{er} janvier 2018, a été prise après mûre considération.
21. À partir de 2014, plusieurs hypothèses ont été considérées par les diverses instances de l'Organisation qui ont été mises au courant et régulièrement consultées sur la progression des travaux préparatoires à la modification de l'âge de la retraite.
22. Il appert que pendant le cours de cette réforme, un nouvel administrateur a été désigné qui a repris le dossier de l'âge de la retraite, sous une nouvelle direction élue, en faisant des études et simulations additionnelles de manière à évaluer non seulement l'âge de la retraite à 62 ans, mais également à 65 ans pour les nouveaux recrutements.
23. Tant la Conférence ministérielle de la Francophonie que le Conseil permanent de la Francophonie et sa principale instance opérationnelle - la commission administrative et financière - ont été informées des travaux afférents à la modification de l'âge de la retraite.
24. En l'espèce, il faut souligner que la Conférence ministérielle de Dakar, tenue les 26 et 27 novembre 2014, a adopté le budget prévisionnel quadriennal.
25. Seul le Conseil permanent de la Francophonie a la responsabilité statutaire d'adopter et de modifier le Statut du personnel de même que le règlement financier¹¹.

¹¹ Charte de la Francophonie, article 5.

26. Or, à la suite de nouvelles études et de simulations internes, il fut décidé de hausser l'âge de la retraite à 62 ans, à compter du 1^{er} janvier 2017. La décision de modifier le Statut du personnel pour donner effet à cette modification fut exercée le 22 novembre 2016, par le Conseil permanent de la Francophonie, selon la prérogative qui lui est impartie par la Charte de la francophonie.
27. Contrairement à la prétention de l'appelant, l'adoption du budget prévisionnel ne fixait pas l'âge de la retraite à 62 ans, ni ne commandait la modification du Statut du personnel par le Conseil permanent de la francophonie.
28. L'examen de la preuve documentaire au dossier ne permet pas non plus de déceler quelque atteinte au principe de la bonne foi ni d'étayer les allégations de discrimination entre les fonctionnaires de l'OIF. Les deux cas auxquels réfère l'appelant ne sont pas pertinents puisqu'ils réfèrent clairement à des situations particulières et que le report de l'âge servait les intérêts de l'Organisation. Ces allégations ont été rejetées à bon droit par le Tribunal de première instance.
29. De même, la fixation d'une limite d'âge n'est pas un motif de discrimination systémique dans la fonction publique internationale si cette exigence a été déterminée par les autorités statutaires désignées, si elle est d'application générale et que les exceptions, s'il en est, aient été déterminées clairement et restreintes aux besoins immédiats de l'Organisation.
30. Finalement, la thèse de l'expectative légitime soutenue par l'appelant ne peut être retenue.
31. L'appelant allègue en effet que les « principes généraux du droit » et la « jurisprudence des organisations internationales » incluent, notamment, les « actes unilatéraux de l'OIF constitutifs de promesses à l'égard du personnel »¹². Ainsi, il estime que promesse a été faite à l'appelant que l'âge de la retraite serait à 62 ans à compter du 1^{er} janvier 2017.
32. L'appelant cite à cet égard l'affaire P.c. OEB¹³ dans laquelle le TAOIT a déterminé certaines règles faisant naître d'une promesse une obligation légale de l'honorer en droit de la fonction publique

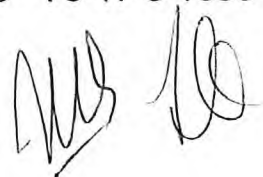
¹² Requête d'appel, p.7.

¹³ jugement no 3619, 3 février 2016, p.10.



internationale. Les deux premiers critères se résument ainsi : avoir obtenu l'assurance qu'un acte serait posé et que cette assurance soit donnée par une personne ayant l'autorité de le faire.

33. Avec égard, les deux premiers critères indispensables à la constitution d'une promesse susceptible de produire des effets juridiques sont inexistantes dans notre affaire. Jamais une promesse n'a été faite à l'appelant que l'âge de la retraite serait à 62 ans, au 1er janvier 2016. Au contraire, son contrat prévoyait spécifiquement une réserve clairement exprimée à un contrat de trois (3) ans et les discussions et énoncés des autorités statutaires ne se sont pas traduites par un amendement au Statut du personnel en temps utile. De plus, seul le Conseil permanent de la Francophonie avait l'autorité de poser l'acte de modifier l'âge de la retraite.
34. Même s'il y a eu des discussions et l'adoption d'énoncés budgétaires prévisionnels concernant l'âge de la retraite au niveau de la Conférence ministérielle, du Conseil permanent de la Francophonie et de la Commission administrative et financière, il reste que le Statut n'a pas été modifié avant novembre 2016 pour être effectif le 1er janvier 2017.
35. La modification de l'âge de la retraite mise en vigueur le 1er janvier 2017 est le fruit de « réalités budgétaires » qui ne pouvaient être prises en compte dans le budget de 2016 pour justifier une modification immédiate de l'âge de la retraite. Voilà pourquoi un budget est dit « prévisionnel » parce qu'il est susceptible d'être modifié selon les variations économiques et financières annuelles.
36. Le statut d'un fonctionnaire est l'ensemble des règles générales qui sont relatives à sa situation et à son emploi dans la fonction publique internationale. L'autorité compétente fixe elle-même la date d'entrée en vigueur des actes statutaires qu'elle édicte. Il est admis en vertu d'une jurisprudence constante que l'application d'une décision soit retardée ou progressive, assortie de mesures transitoires, mais il est contraire aux principes généraux du droit qu'elle soit rétroactive.
37. Selon les auteurs Alain Plantey et François Lorient ;
« ...des règles statutaires ne sauraient résulter que de documents administratifs officiels (TANU 258-1952 Howrani Rec 1-8) et non de documents budgétaires (TANUno 85 14-12-1962 Carson – AFDI 1962-402) ni de recommandations (TANU no 76-17-8-1959

Two handwritten signatures in black ink, one appearing to be 'MS' and the other a more complex cursive signature.

Chamboury- AFDI 1959-390) ou de résolutions de politique générale (TAOIT no 272-12-4-1976 Carillo) » .

38. La révision du Statut du personnel de 2010 n'était pas intervenue au moment de la mise à la retraite de l'appelant le 31 août. La relation de travail devait nécessairement cesser conformément à l'article 148 de ce statut, « le dernier jour du mois au cours duquel le membre du personnel atteint 60 ans ».
39. L'engagement de l'appelant a juridiquement et régulièrement pris fin en vertu du Statut en vigueur le dernier mois au cours duquel il a atteint l'âge de la retraite soit, 60 ans. À son départ, il a reçu tous les salaires et indemnités qui lui sont dus en vertu du Statut applicable. Il ne peut donc se prévaloir d'aucun droit dont il aurait été privé. Toutes ses demandes sont en conséquence rejetées.
40. En conséquence de ce qui précède, l'appel principal est rejeté ainsi que la demande d'indemnité de 284 334,15 qui incluait le calcul des salaires (267 387,85), billets d'avion non justifiés (3 264 euros) et frais de déménagement non prouvés (13 682,30 euros).

2. L'appel incident

41. L'OIF a déposé un appel incident demandant l'annulation des conclusions du jugement de première instance qui la condamne à verser 10 000 euros en réparation du préjudice moral subi par l'appelant en raison d'une prétendue espérance de rester en poste jusqu'à l'âge de 62 ans et à 3 000 euros au titre des frais de procédure.
42. Dans un premier temps, il faut décider si cet appel incident est recevable.
43. D'abord l'appelant soulève « qu'il n'a été notifié ni par le greffe du Tribunal d'appel, ni par l'OIF de l'appel incident et s'interroge si cet appel incident existe vraiment, s'il a été effectué dans les délais légaux et si les motifs avancés dans l'acte d'appel sont exactement ceux sur lesquels se fonde le mémoire en réponse ».
44. L'appel incident a été notifié à M. ~~X~~ en même temps que le mémoire en réponse de l'OIF soit le 23 juin 2017. Les deux motifs de l'appel incident étaient alors motivés par une argumentation



détaillée. Aucun autre motif que ceux déjà soulevés dans l'appel incident du 29 mai 2017 n'est soulevé dans le mémoire en réponse.

45. Aucun préjudice de quelque nature que ce soit ne résulte de la non communication de l'appel incident dès le 29 mai 2017 ; le mémoire en réponse reprend les motifs extensivement sans en ajouter aucun. Il n'y a rien que l'appelant n'ait connu, disserté et qui vienne vicier la procédure. Le défaut de communication est manifestement superfétatoire et ne constitue en aucune manière une entorse au principe du contradictoire.
46. Sur le fond de l'appel incident, le Tribunal estime que l'appelant n'a aucun droit à 10 000 euros pour préjudice moral et 3 000 euros au titre de frais de Cour.
47. L'appelant invoque l'existence d'un préjudice moral « motivé par l'injustice subie, une fin de mandat humiliante et vexatoire (frais de rapatriement des effets personnels et billets d'avion non payés) ainsi que pour la souffrance et le stress occasionnés.¹⁴ ».
48. La jurisprudence administrative internationale admet « la réparation du préjudice moral en cas d'atteinte à la réputation, à la publicité diffamatoire, au caractère prématuré, brutal ou soudain de la mesure, à la suppression d'espérances de carrière et d'insécurité »¹⁵.
49. Rien de pareil dans notre affaire. La cessation de fonction de l'appelant est tout à fait licite car conforme au Statut du personnel en vigueur. Il n'y a dans l'exacte application des instruments statutaires aucune injustice puisque l'appelant savait par avance que l'âge de la retraite était toujours à 60 ans.
50. De plus, il en était bien averti par les termes même de son contrat qui était de trois (3) ans à la condition que soit adoptée la révision du Statut du personnel. Ainsi était-il prévenu du caractère aléatoire de la possible prolongation de l'âge de la retraite.
51. L'appelant n'a pas droit non plus aux frais de Cour puisque son appel est rejeté totalement et l'appel incident accueilli entièrement. Conséquemment il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de lui adjuger des frais.

¹⁴ Requête d'appel, p.18.

¹⁵ Supra, note 14, à la p.436, no 1439.

PAR CES MOTIFS

Déclare l'appel principal et l'appel incident recevables.

Quant à l'appel principal :

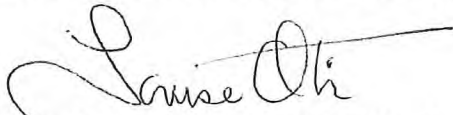
Déboute l'appelant de son appel et de l'ensemble de ses demandes pécuniaires notamment de celles concernant ses frais d'avocat en première instance et en appel.

Quant à l'appel incident :

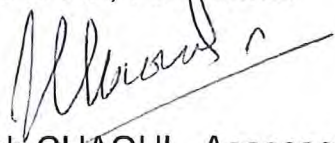
Accueille l'appel incident

Infirme le jugement de première instance à la seule fin d'annuler la condamnation de l'OIF à verser 10 000 euros à titre de préjudice moral et 3 000 euros à titre de frais de Cour.


Ainsi fait et délibéré par le Tribunal d'appel et ont signé :



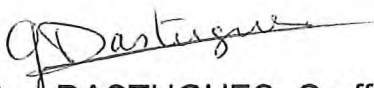
Louise OTIS, Présidente



Joseph CHAOUL, Assesseur



Alimata COULABILY OUI, Assesseure



Geneviève DASTUGUES, Greffière