

# Tribunal d'appel

Jugement n° 7

du 27 avril 2018

Affaire n° 2017/0111/ *Mesdames*  
*W, X, Y et Z*  
c/OIF

ORGANISATION  
INTERNATIONALE DE  
**la francophonie**

**Greffe du Tribunal d'appel**

Pour copie conforme



ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE  
19 – 21 avenue Bosquet – 75015 Paris  
Téléphone : +33 (0)1 44 37 33 00 – Télécopie : +33 (0)1 44 37 14 98  
[www.francophonie.org](http://www.francophonie.org)

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

Le 27 avril de l'an deux mille dix-huit, le Tribunal d'appel composé de :

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

**Sur la requête de**      *Mesdames W, X, Y et Z*

**a rendu la décision suivante,**

**Vu** le jugement n° 14 du 14 juin 2017 rendu par le Tribunal de première Instance de l'OIF ;

**Vu** les requêtes en appel à l'encontre du jugement de première instance présentées par Maître William Woll pour *Mesdames W, X, Y et Z*, appelantes, enregistrées au Greffe respectivement les 25 septembre 2017, 27 septembre 2017, 29 septembre 2017 et 06 octobre 2017 ;

**Vu** l'ordonnance portant jonction en appel des quatre requêtes ;

**Vu** les mémoires présentés par les parties;





**Vu** le Statut du Personnel;

**Vu** le règlement intérieur du Tribunal d'appel ;

**Vu** l'ensemble des pièces produites au dossier, desquelles ressortent les faits, moyens et conclusions ainsi que les documents additionnels transmis par les conseils des parties à la demande du Tribunal lors de l'audition du 21 avril 2018.



## LES FAITS DANS LE CONTEXTE PROCÉDURAL

1. Suivant un contrat à durée déterminée de courte durée, l'appelante  née le 15 février 1956 à SOKODE (TOGO) a été recrutée le 12 février 1990 en qualité de secrétaire par l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie. Son engagement a été renouvelé continuellement jusqu'au 22 septembre 2003, date à laquelle elle a obtenu un contrat à durée indéterminée pour les mêmes fonctions dans les conditions prévues par le statut et le règlement du personnel de l'OIF.
2. Le 20 février 2003 l'appelante  née le 13 mars 1956 à GUEGOU (TCHAD) a été recrutée à la suite d'un appel à candidature par l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie, pour une durée déterminée en qualité de personnel vacataire ; ce contrat fut renouvelé de manière continue jusqu'au 27 août 2007, date à laquelle, elle a obtenu un contrat à durée indéterminée ;
3. Madame  née le 28 février 1956 à AKLAKOUGAN (TOGO) a intégré l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie le 21 février 1991 sur la base d'un contrat à durée déterminée qui fut transformé en un contrat à durée indéterminée le 25 janvier 1999.
4. Madame  née le 2 mars 1956 à KINSHASA (République Démocratique du CONGO) est entrée en service à l'OIF le 15 octobre 1996 sur la base d'un contrat à durée déterminée qui fut converti le 21 avril 1999 en un contrat à durée indéterminée.
5. Les appelantes se sont vu notifier leur mise à la retraite à l'âge de 60 ans par lettre de l'Administrateur de l'OIF qui fondait sa décision sur l'article 148 du Statut du personnel.
6. Les appelantes ont alors saisi le Tribunal de Première Instance de l'OIF par requête en date du 29 juillet 2016 en vue de voir juger non fondée la résiliation de leur contrat de travail au motif qu'elle serait illégale.
7. Au vu de l'identité de cause et d'objet ainsi que des demandes formulées, le Tribunal a par ordonnance du 24 octobre 2016 ordonné la jonction des quatre (4) requêtes.
8. Par jugement du 14 juin 2017, le Tribunal de Première instance a rejeté les quatre requêtes au fond après les avoir déclarés recevables sur la forme.



## ANALYSE

9. Les appelantes soulèvent un moyen unique, à savoir l'illégalité de leur mise à la retraite à l'âge de 60 ans.
10. Les appelantes sont toutes liées à l'OIF par des contrats à durée indéterminée.
11. Conformément à l'article 148 du Statut du personnel en vigueur au moment de la notification de leur mise à la retraite : « Tout engagement prend fin au plus tard le dernier jour du mois au cours duquel le membre du personnel atteint 60 ans ».
12. Il faut immédiatement souligner que tous les appels sont recevables quant à la forme.
13. Quant au fond, les appelantes invoquent que la mise à la retraite à 60 ans est illégale et contraire (1) à la décision de la CMF-30/2014/D128, (2) à la promesse faite par l'OIF d'un passage de la retraite à l'âge de 62 ans à compter du 1er janvier 2016 et (3) à l'interdiction de toute discrimination en raison de l'âge.
14. Les moyens d'appel sont, en substance, les mêmes que ceux formulés dans l'affaire n° 2017/006/ *Monsieur X* qui a donné lieu au jugement du Tribunal d'appel le 6 octobre 2017. Il s'agit de décider si la mise à la retraite à soixante (60) ans était légale. La seule distinction entre les affaires est l'existence d'un contrat à durée déterminée pour l'un et de contrats à durée indéterminée pour les appelantes.
15. Le Tribunal incorpore ici la séquence factuelle énoncée dans le jugement n° 5 qui est essentiellement la même que celle faisant l'objet de notre examen :

*« 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<sup>e</sup> 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 ; »*

*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<sup>er</sup> janvier 2016.*

*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...».

12. Lors du 95<sup>e</sup> 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 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. » 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 budgétaires. 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 1er janvier 2017.

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 ».

## 1. Le Droit applicable

16. 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 ».

17. Il n'est pas contestable que les organisations internationales sont liées par un certain nombre de règles coutumières et de principes généraux de droit.

18. Les principes généraux du droit international sont tributaires de la même analyse que les règles coutumières : ils sont essentiellement propres à chaque organisation internationale. On remarque que la tendance contemporaine s'oriente vers « l'émergence de principes généraux propres à l'ensemble des organisations internationales<sup>1</sup> ».

<sup>1</sup> Mathias Forteau : Organisations Internationales et Sources du droit in Droit des Organisations Internationales sous direction : Evelyne Lagrange et Jean-Marc Sorel n° 548.

19. Les juridictions administratives internationales se réfèrent souvent aux principes généraux qui reçoivent d'ailleurs diverses dénominations. Ainsi le TAOIT fait parfois référence à « un principe général » mais plus souvent aux :

- Principes généraux du droit<sup>2</sup>
- Principes généraux de la fonction publique internationale<sup>3</sup>
- Principes généraux du droit de la fonction publique internationale<sup>4</sup>
- Principes généraux inhérents au droit de la fonction publique internationale<sup>5</sup>
- Principes généraux applicables à la fonction publique internationale<sup>6</sup>

20. Indépendamment de l'hétérogénéité relative des expressions précitées, il est de jurisprudence constante que les organisations internationales sont liées par un corpus de principes généraux<sup>7</sup>.

21. En tant qu'organe juridictionnel, le Tribunal d'Appel de l'OIF – « tranche des litiges d'ordre juridique en appliquant le droit de l'organisation, à savoir l'ensemble des règles qui sont édictées par l'organisation internationale. Le bloc de légalité est l'ensemble des règles dont le respect s'impose à l'administration. Ces règles sont essentiellement des règles de droit écrites ; en l'absence de pareilles règles, le juge administratif fera application de principes généraux de droit. Le juge administratif devra donc appliquer *d'une part* les textes réglementaires concernant les fonctionnaires, *d'autre part* les contrats des fonctionnaires, *parfois même* d'autres textes (soit de droit interne, soit de droit international). « Ce sont les statuts qui occupent dans la hiérarchie des actes une place prééminente élaborés par l'organe suprême de l'organisation, ils constituent la charte fondamentale de l'organisation »<sup>8</sup> (le Tribunal souligne).

22. Le droit applicable au litige est donc clairement défini et les principes généraux applicables sont ceux relatifs au droit de la fonction publique internationale. En l'espèce le droit applicable est régi par le statut du personnel en vigueur et par le contrat de travail.

## 2. La mise à la retraite et la décision n° CMF-30/2014/D128

23. La décision de fixer l'âge de la retraite à 62 ans a été prise après moult délibérations par les instances de l'OIF. Le 27 novembre 2014, l'adoption du budget prévisionnel par la Conférence ministérielle de Dakar montrait que

<sup>2</sup> TAOIT n° 322 Breuckmann n° 2 1977 §2 – n° 1025 – 26 juin 1990 Barahona & Royo Gareia §11. – n° 1125 Lehmann – Schrueter 1991 § 8.

<sup>3</sup> TAOIT n° 873, 10 décembre 1987 Da § 7 – n° 896 – 30 juin 1988 Vuknamovic § 9 – n° 958 27 juin 1989 – El Boustani § 3.

<sup>4</sup> TAOIT n° 1425 Schickel – Zuber n° 2 et 3 1995 § 12 – n° 2097 – Deville et consorts et Gasser 2002 § 8.

<sup>5</sup> TAOIT n° 1118 Niesing et consorts 1991 § 9.

<sup>6</sup> TAOIT n° 1450 Kock et consorts 1995 § 19.

<sup>7</sup> TAOIT n° 832-5 juin 1987 Ayoub et Consorts c/OIT § 16.

<sup>8</sup> Jacques Ballaloud : Le Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail et sa jurisprudence, Editions Pedone, p. 112.

l'hypothèse de la retraite à 62 ans était envisagée dès le 1 janvier 2016.

24. Toutefois, dès le 3 juillet 2015, le nouvel administrateur de l'OIF a suggéré de réévaluer les projections de mise à la retraite à 62 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

25. Tel que décidé dans le jugement n° 5 :

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<sup>er</sup> 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 financier.*
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<sup>er</sup> 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.*
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.* (le Tribunal souligne)

26. L'examen des quatre (4) appels s'inscrit dans le même cadre décisionnel que le jugement n° 5 . Le fait que les appelantes soient liées à l'OIF par contrat à durée indéterminée plutôt que par contrat à durée déterminée avec réserve de modification du Statut est sans objet en l'espèce.

### 3. L'expectative légitime de la mise à la retraite à 62 ans.

27. Pour que l'adoption du budget prévisionnel ait pu conforter l'espérance légitime d'une retraite à 62 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, il aurait fallu que cette mesure soit suivie d'indications de même nature provenant des instances décisionnelles compétentes. Or, bien au contraire, à compter du 3 juillet 2015 soit plusieurs mois avant la notification de mise à la retraite, l'administrateur parlait de réactualiser les scénarios budgétaires. Il réitérait cette mise en garde le 8 septembre avant de conclure au report de la date de mise en application le 22 septembre 2015.

28. Puis, le 22 novembre 2016, le Statut fut amendé pour officialiser la mise à la retraite à 62 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

29. Aucune preuve testimoniale ni documentaire n'a été administrée en première instance ni en appel, comme le permettait l'article 12 du Règlement intérieur du Tribunal d'appel, démontrant que des représentations claires et sans ambiguïtés émanant des autorités décisionnelles auraient été faites aux appelantes pour nourrir l'espérance légitime d'une retraite à 62 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Si, par exemple, l'administrateur avait donné aux appelantes l'assurance d'une mise à la retraite à 62 ans, 1<sup>er</sup> janvier 2017, ceci aurait certes constitué une promesse que le Tribunal aurait examinée avec intérêt.

### 4. La mise à la retraite et la décision n° CMF-30/2014/D128

30. Les appelantes sont parties à la retraite, leurs 60 ans révolus, conformément aux dispositions de l'article 148 du Statut du Personnel en vigueur qui fixait l'âge de départ à la retraite à 60 ans, donc avant sa modification.

31. La date du 1<sup>er</sup> janvier 2016 avancée par les requérantes comme étant celle du passage de l'âge de la retraite de 60 à 62 ans n'est fondée sur aucune base légale car il ne ressort pas des procès-verbaux, des compte rendus des travaux ainsi que des documents versés au dossier et relatifs aux différents travaux des instances de l'organisation, aussi bien la CMF que le CPF, que les États membres aient adopté une décision exécutoire sur ce sujet.



## 5. La discrimination et la mauvaise foi.

32. Rien dans la preuve administrée par les parties ne permet de déceler une atteinte à la bonne foi ni d'étayer une violation au droit à la non-discrimination.
33. Ainsi que précisé dans le jugement n° 5 : « 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 ».
34. Les appelantes invoquent également l'existence d'un préjudice moral pour lequel elles demandent compensation. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal estime que cette demande doit être rejetée. Rien dans la preuve ne justifie cette demande. La jurisprudence administrative internationale admet la réparation du préjudice moral notamment en cas d'atteinte à la réputation, du caractère brutal et soudain de la terminaison du contrat, de la suppression d'espérance légitime de carrière, etc. Aucun de ces éléments n'a été établi dans les dossiers en appel.

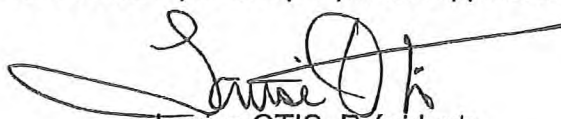
### PAR CES MOTIFS


Le Tribunal d'appel, après en avoir délibéré,

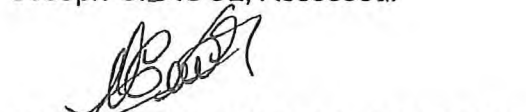
**DÉCLARE** recevables les appels quant à la forme.

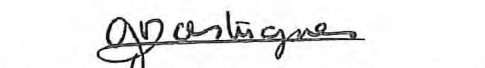
**REJETTE** les quatre requêtes en appel au fond.

**DÉCLARE** que chaque partie supportera ses frais.

  
Louise OTIS, Présidente

  
Joseph CHAOUL, Assesseur

  
Alimata COULABILY OUI, Assesseure

  
Geneviève DASTUGUES, Greffière