

QUATRE-VINGTIEME SESSION

Affaire ANNABI

Jugement No 1481

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du travail (OIT), formée par M. Kamal Annabi le 1er avril 1994 et régularisée le 5 avril 1995, la réponse de l'OIT du 29 juin, la réplique du requérant du 4 septembre et la duplique de l'Organisation du 27 octobre 1995;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant tunisien né en 1940, a travaillé pour l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de 1970 à 1987. En avril 1987, il est entré au service du Bureau international du Travail (BIT), secrétariat de l'OIT, en tant que chef interprète de grade P.5, au Département des relations et réunions au siège, à Genève.

Dans un télex du 27 mars 1987 adressé au directeur de la Division du personnel de la FAO, le chef du Service du développement du personnel du BIT avait précisé que l'OIT offrirait au requérant un contrat de durée déterminée de deux ans, mais que, pour reprendre les termes du télex, "he can expect to receive a without-limit-of-time contract in five to six years". Il affirmait également que ce poste était "one of the most secure posts in the ILO".

Le contrat du requérant fut renouvelé à deux reprises, d'abord jusqu'au 30 juin 1990, puis jusqu'au 30 juin 1992. En juin 1992, l'Organisation lui offrit une prolongation d'un an, du 1er juillet 1992 au 30 juin 1993. Le 8 juin 1992, au cours d'un entretien avec le directeur du Département des relations et réunions, le requérant s'enquit des raisons ayant conduit l'administration à ne pas lui accorder une plus longue prorogation. Dans une note du 9 juin, le directeur de ce Département, invoquant les contraintes budgétaires auxquelles l'Organisation devait faire face, informa le requérant qu'il s'était "trouvé dans l'obligation de proposer" l'éventuelle suppression de son poste à la fin de l'année.

Le 27 novembre 1992, le requérant adressa au Directeur général une réclamation au titre de l'article 13.2 du Statut du personnel. Se fondant sur le télex du 27 mars 1987, il demandait notamment que lui soit attribué un contrat sans limitation de durée. Le 26 janvier 1993, la directrice du Département du personnel, au nom du Directeur général, lui répondit que ce télex ne constituait pas un engagement de l'Organisation.

En mars 1993, l'Organisation renonça à supprimer le poste du requérant et lui offrit, le 29 avril, une prolongation du contrat jusqu'au 30 juin 1995. Le 5 mai 1993, le chef du Service de la planification du personnel et de l'organisation des carrières l'informa qu'il était "raisonnable de prévoir qu'[il serait] pris en considération" lors du prochain exercice de titularisation. Le 23 juin, le requérant signa, avec réserves, le contrat établi le 29 avril.

Le 27 octobre 1993, le requérant introduisit une nouvelle réclamation auprès du Directeur général dirigée contre la décision du 29 avril, en ce qu'elle ne lui accordait pas de contrat sans limitation de durée. Par lettre du 5 janvier 1994, qui constitue la décision entreprise, la directrice du Département du personnel rejeta le recours au nom du Directeur général, tout en l'assurant qu'il serait "traité à parité" avec tous les autres fonctionnaires pouvant prétendre à l'octroi d'un contrat sans limitation de durée.

B. Le requérant soutient que la défenderesse a manqué à son devoir de faire preuve de bonne foi.

Dans son jugement 782 (affaire Gieser), au considérant 1, le Tribunal de céans a énuméré les conditions pour qu'un fonctionnaire puisse invoquer le respect d'une promesse : celle-ci doit être effective, elle doit émaner d'une personne compétente, sa violation doit être préjudiciable à celui qui s'en prévaut, et l'état de droit ne doit pas avoir

changé depuis la date à laquelle elle a été faite. Toutes ces conditions étant remplies, le télex du 27 mars 1987 contenait donc une promesse d'accorder au requérant un contrat sans limitation de durée au bout de cinq à six ans de service.

A titre subsidiaire, il affirme, en s'appuyant également sur la jurisprudence, que l'administration a porté atteinte à ses espoirs légitimes. En effet, le télex du 27 mars 1987 a constitué un élément l'ayant déterminé à changer d'organisation : sans les assurances qu'il contenait, il aurait hésité à quitter le service de la FAO, au sein de laquelle il détenait une nomination de caractère continu.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision du 5 janvier 1994; de condamner l'Organisation à lui attribuer un contrat sans limitation de durée à compter du 1er juillet 1993; et de lui accorder une indemnité pour tort moral, ainsi que ses dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que le requérant a mal interprété le jugement 782 : le Tribunal n'y a pas énoncé les critères d'existence d'une promesse, mais les conditions dans lesquelles celle-ci peut revêtir un caractère contraignant.

Elle affirme par ailleurs que l'emploi de l'expression "he can expect to receive" et non "he will receive" dans le télex du 27 mars 1987 démontre que celui-ci ne constituait pas un engagement, mais créait simplement une expectative. Or la jurisprudence concernant les espoirs légitimes s'applique uniquement en cas de rupture ou de non-renouvellement de contrat, et non d'attribution d'un contrat sans limitation de durée.

Enfin, l'Organisation souligne que le requérant peut s'attendre à recevoir un contrat sans limitation de durée dans un proche avenir, sans toutefois détenir un quelconque passe-droit.

D. Dans sa réplique, le requérant développe son argumentation. Il critique "l'attitude dilatoire" de l'Organisation qui, après l'avoir assuré, en 1987, que le poste qu'il allait occuper était l'un des plus sûrs du BIT, a envisagé, en 1992 déjà, de le supprimer. Il réitère que le jugement 782 a bel et bien énoncé les éléments constitutifs d'une promesse contraignante. L'emploi, dans le télex du 27 mars 1987, de l'expression "he can expect to receive" constituait bien un engagement, et ne créait pas une simple expectative, qui se serait traduite par les mots "he may expect to receive". Enfin, il affirme que, contrairement à ce qu'avance la défenderesse, le principe de l'espoir légitime s'applique également en cas de transformation d'un engagement de durée déterminée en contrat sans limitation de durée.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient tous ses arguments, concernant tant l'inexistence d'une promesse effective que l'absence d'atteinte au principe de l'espoir légitime.

CONSIDERE :

1. Le requérant était chef de la Sous-division de l'interprétation de la FAO lorsque l'OIT retint sa candidature au poste de chef interprète, mis au concours en 1986. Il s'est ainsi vu offrir un contrat de durée déterminée de deux ans à compter du 1er avril 1987, et son engagement fut ensuite renouvelé plusieurs fois, en dernier lieu du 1er juillet 1993 au 30 juin 1995. Il n'accepta ce dernier renouvellement qu'en réservant ses droits et présenta une réclamation contre la décision ainsi prise en tant qu'elle lui refusait un contrat sans limitation de durée. Il demande au Tribunal d'annuler la décision du 5 janvier 1994 par laquelle la directrice du Département du personnel lui notifia le rejet de sa réclamation, et de condamner l'Organisation défenderesse à lui attribuer un contrat sans limitation de durée ainsi qu'à réparer le préjudice moral que lui aurait causé la décision contestée.

2. Son argumentation est simple : il soutient, en effet, que la défenderesse a manqué à une promesse qu'elle aurait faite au moment de son engagement de lui accorder un contrat sans limitation de durée au bout de cinq ou six ans. A titre subsidiaire, il affirme que la décision attaquée porte atteinte aux espoirs légitimes qu'il avait pu concevoir du fait de l'attitude de l'Organisation.

3. Pour mesurer la portée de son moyen principal, il convient d'indiquer que, par un télex adressé le 27 mars 1987 - c'est-à-dire immédiatement avant l'engagement du requérant - au directeur de la Division du personnel de la FAO, le chef du Service du développement du personnel avait confirmé que l'OIT offrirait un contrat de deux ans à M. Annabi. Il était précisé, selon le texte en anglais du télex, que le requérant "can expect to receive" un contrat sans limitation de durée au bout de cinq à six ans et que le poste qu'il allait occuper était "one of the most secure" au sein de l'Organisation. Le requérant estime que les précisions ainsi données constituaient une promesse lui ouvrant

droit à la transformation de son contrat au terme de la période mentionnée, et il se fonde notamment sur l'analogie entre sa situation et celle sur laquelle le Tribunal a statué dans son jugement 782 (affaire Gieser), du 12 décembre 1986.

4. Dans ce jugement, le Tribunal a déclaré :

"En vertu du principe de 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."

Encore faut-il que la promesse soit effective, "c'est-à-dire qu'elle consiste dans l'assurance de faire, de ne pas faire ou de tolérer un acte", qu'elle émane d'une autorité compétente, que sa violation soit préjudiciable à celui qui s'en prévaut, et que l'état de droit n'ait pas changé entre la date de la promesse et le moment où elle doit être honorée. Le Tribunal a considéré dans cette affaire que le requérant se prévalait à bon droit d'une promesse qui lui avait été faite de transformer son contrat de durée déterminée en engagement de durée indéterminée.

5. Dans la présente affaire, le Tribunal estime que les mots utilisés dans le télex mentionné ci-dessus impliquaient bien une promesse effective de changer dans les délais indiqués la nature du contrat dont devait bénéficier le requérant. Cette promesse était non seulement faite par une autorité compétente pour représenter l'OIT, mais de toute évidence destinée à être communiquée au requérant pour le convaincre qu'il serait de son intérêt d'accepter le poste proposé.

6. Le refus de tirer dans les délais prévus les conséquences de l'engagement ainsi pris et la décision, intervenue près de sept ans plus tard, selon laquelle le Directeur général ne se reconnaissait aucune obligation à son égard sont préjudiciables au requérant, qui voit de ce fait son emploi revêtir une certaine précarité. En outre, il ne résulte pas du dossier que l'état de droit ait changé, en ce qui concerne la durée de service nécessaire pour l'obtention d'un contrat sans limitation de durée, entre la date de l'engagement pris et le moment où il aurait dû être honoré.

7. Dès lors, les conditions posées par la jurisprudence sont réunies. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner le moyen que le requérant tire de ses espoirs légitimes et qu'il présente à titre subsidiaire, le Tribunal conclut que c'est à tort que le Directeur général lui a refusé un contrat sans limitation de durée et s'est borné à lui accorder un renouvellement de deux ans à compter du 1er juillet 1993. Il convient de renvoyer l'affaire devant l'Organisation afin qu'elle prenne une décision conforme au présent jugement.

8. Le requérant demande à être indemnisé du préjudice moral qu'il impute à l'attitude de l'Organisation, mais ce préjudice doit être regardé comme suffisamment réparé par le présent jugement.

9. Enfin, il a droit au remboursement des dépens de l'instance, estimés à 5 000 francs suisses.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général en date du 5 janvier 1994 est annulée.
2. L'affaire est renvoyée devant l'Organisation pour qu'elle tire les conséquences du présent jugement.
3. Elle versera au requérant la somme de 5 000 francs suisses à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Mark Fernando, Juge, et M. Julio Barberis, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1996.

William Douglas
Mark Fernando
Julio Barberis

