



Federation of International  
Civil Servants' Associations

GIOVANNI M. PALMIERI  
Conseil en droit la fonction publique internationale

## Tips and Information Newsletter for International Civil Servants

May / 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 a s'en prévaloir. 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 prévaloir 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.

#### **Disclaimer**

*These resources and articles are provided for the convenience of FICSA members and do not constitute legal advice, are not intended to be a substitute for legal advice, and should not be relied upon as such.*

*You should seek legal advice or other professional advice in relation to any particular matters you or your organization may have. The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of FICSA.*

## THE OBLIGATION OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS TO RESPECT PROMISES MADE TO A STAFF MEMBER

### SUMMARY

It is clear from the ILOAT case law that international organizations should honor the promises they have made to their staff. To be taken into account by the Tribunal, any promise must satisfy several conditions.

First condition: the promise must consist of an assurance to do or not to do, or to tolerate an act.

The second condition is that the promise must be made by a person who is or is supposed to be competent to make it. Third condition: the breach of the promise must be detrimental to the person who relies on it. This condition includes two elements: the beneficiary has availed himself of the promise and the non-fulfillment of it has caused him prejudice by the fact that he has availed himself of it. The fourth and final condition is that the rule of law must not have changed between the date of the promise and the time when it must be honored. On each of these conditions, there is an important case law of the ILOAT, from which emerges, in particular, the burden for the claimants to provide proof of evidence of each of their allegations and for the organizations the obligation to deal with these questions in good faith and diligence.

### RELEVANT CASE LAW

Under the principle of good faith, the beneficiary of a promise has the right to demand its fulfillment. Thus, an international civil servant can oblige the organization of which he is the staff to carry out the promises it has made to him" (judgment 782, Gieser, 1986). Thus, the ILOAT establishes the right of any civil servant to demand the fulfillment of a promise made to him by an international organization. The basis of this right and the respective obligation of the Organization lies in the principle of good faith, namely, the mutual loyalty which must bind the organization to its staff. However, the exercise of this right is subject to a series of conditions which must be specified. They are set out in the aforementioned judgment and have been supplemented by subsequent case law about prejudice (see in particular judgment No. 3619 (2016)).

The first condition consists of the assurance of doing or not doing or tolerating an act. The staff who intends to rely on a promise must be able to prove the existence of the promise, i.e. its materiality. The proof is easy when there is a written record of this promise. Thus, the ILOAT in its judgment No. 1481 (Annabi, 1996) considered that the production of a telex was sufficient to establish the existence of an "effective promise to change the nature of the contract from which the claimant was to benefit within the time limits indicated". On the other hand, where there is no written record of a promise and the applicant has no possibility of proving its existence otherwise, the tribunal rejects the applicant's claim. For example, in judgment no. 1044, Colagrossi (1990), the Court concluded: "that there was no evidence to suggest that such assurances were given to the applicant". Of course, it is not enough for the applicant to produce alleged written evidence. It must also be clear from these writings that a promise was made. In several judgments, the Court concluded that the documents produced did not show the existence of a firm commitment on the part of the organization (see judgments no. 956, Gianoli, 1989 and no. 1040, Douglas, 1990). Furthermore, the Tribunal requires that the organization also exercise due diligence and, at the very least, when confronted with an employee who takes advantage of an oral promise, deny it (see Judgment No. 1781, Schmidtkunz, 1998).

The second condition is that the promise must come from a person who is competent or deemed to be competent to make it. For example, in judgment no. 2158, B v. EUROCONTROL (2002), the applicant relied on a statement by the former Director of the *Institut de la Navigation Aérienne in Luxembourg*

concerning the renewal of his contract. The Tribunal considered in this respect that "even if promises had been made, the applicant had not succeeded in proving that they emanated from the competent authority, since the employment policy at Eurocontrol fell within the exclusive remit of the Director General". Concerning this condition as well, organizations have a duty of care.

The ILOAT carefully considers allegations by organizations in question aimed at asserting the incompetence of the staff from whom the promise emanates. This is the case, for example, in Judgment No. 1278, Rogatko (1993). WHO claimed that the Head of Unit was not competent to draw up the certificate on which the complainant relied. The Tribunal's response to this objection leaves no room for doubt: "The Organization's argument that the Head of the Unit was not competent to draw up the certificate of 17 December 1991 is irrelevant. Whether he should not have drawn up the certificate is a matter between him and the Organization. What matters here is the evidence it contains what the situation was when the applicant took up his duties at the Centre. The Tribunal thus concludes that the organization had an obligation to keep the promise made to the complainant or to compensate the complainant for the damage suffered.

The third condition consists of the existence of prejudice: the breach of the promise must be detrimental to the person who relies on it. This condition comprises two elements: on the one hand, the beneficiary of the promise must have availed himself of the promise and, on the other hand, the breach of the promise must have caused him harm by having availed himself of it, bearing in mind the Tribunal's case law according to which "the mere fact of not honoring the promise does not constitute, in itself, harm..." (Judgment No. 3619, 2016, §17).

The fourth condition is that the rule of law has not changed between the date on which the promise was made and the date on which the employee concerned took advantage of it. In other words, the promise must be following the rule of law and not in breach of it.

## **COMMENTS**

There is a large body of the ILOAT case law on the subject of organizational promises, which in itself reflects the importance that officers rightly attach to the assurances they feel they have received at some point in their careers. The obligation for organizations to keep their promises applies to all kinds of content. While it is true that the relevant cases relate, in almost all cases, to promises concerning the career of the applicants' career - whether promotion, reclassification, or contract renewal - the fact remains that the principles laid down by the Tribunal are likely to apply to any other aspect of the staff member's relationship with the employing organization.

The four conditions laid down by ILOAT are rather strict and cumulative. This is why the civil servant who seeks to rely on a promise before the Tribunal must be prepared to face a real "obstacle course". In these cases, as in many others, the staff member must be prepared to provide the Tribunal with all the necessary evidence. The organization, for its part, must show good faith and diligence.

The ILOAT's jurisprudence in this area is the most comprehensive in the panorama of international administrative jurisdictions (such as that of the World Bank Administrative Tribunal). It has notably inspired the case law of other jurisdictions. It should be emphasized that according to the ILOAT, the official who receives a promise has a genuine subjective right to have the promise honored and not a mere "legitimate hope" (or "legitimate expectation") as is the case in certain national laws (for example British and Canadian) and notwithstanding the opinions sometimes put forward by the doctrine. The terminology used by the Tribunal leaves no room for doubt: since the judgment in the above-mentioned Gieser case, the Tribunal refers to the "right" of the agent to whom the promise was made. At the same time, the organization has a "legal obligation to honor the promise" (see judgment no. 3619, 2016).

The right to the fulfillment of a promise cannot, therefore, be confused with the legitimate expectation. The latter, according to the ILOAT, can derive, among other things, from the mere fact of holding a contract (Judgement No. 17, Duberg, 1955) and allows the agent quite simply to expect that his contract will be "normally renewed" (Judgement No. 2660, 2007), whereas the organization's obligation is "to consider whether or not it is in its interest to fulfill this hope and to take its decision accordingly" (ibidem).

The right in question is not assimilated to an acquired right, which is a "subjective" right that is particularly "resistant" in that it survives any change, even a radical one, in the legislative framework.

The right to have the organization fulfill its obligation (the fulfillment of its promise) can be demanded on condition that the rule of law has not changed and in this aspect also has the characteristics of subjective rights.

Traduction done using DeepL

**Disclaimer**

*These resources and articles are provided for the convenience of FICSA members and do not constitute legal advice, are not intended to be a substitute for legal advice, and should not be relied upon as such.*

*You should seek legal advice or other professional advice in relation to any particular matters you or your organisation may have. The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of FICSA.*

---