

LES VOIES DE RECOURS OUVERTES AUX FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

Recherche sur quelques questions d'actualité; l'exemple de l'O.C.D.E.

Première Partie : **LE DROIT AU RECOURS** (*)

par

Alain PELLET

Professeur à l'Université de Paris-Nord
et à l'Institut d'Études politiques de Paris

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

1. Actualité du problème.
2. Revendications et réformes.
3. Le reflet du malaise de la fonction publique internationale.
4. Limites de l'étude et plan.

I^{re} PARTIE. — **LE DROIT AU RECOURS.**

5. L'existence d'un droit au recours et plan de la partie.

Section I. — **L'ORGANE DE RECOURS.**

6. Définition et plan.

§ 1. — *L'existence de l'organe de recours.*

1. — L'éparpillement des organes de recours.
 7. Raison d'être et développement de l'institution.
 8. La multiplicité des organes de recours.
2. — Les tentatives de regroupement.
 9. Le système des Nations Unies.
 10. Le système des organisation coordonnées - les tentatives.
 11. Le système des organisation coordonnées - les réticences.

(*) L'auteur tient à remercier très vivement les fonctionnaires des secrétariats des organes de recours, des services juridiques et des syndicats et associations du personnel de diverses organisations, qui ont bien voulu l'éclairer de leurs conseils et lui faciliter l'accès à une documentation souvent dispersée.

Les II^e et III^e parties de cette étude, sur les procédures et les effets du recours paraîtront dans le prochain numéro de cette *Revue*.

- § 2. — *La composition de l'organe de recours.*
12. Le nombre des membres.
 1. — *L'indépendance.*
 13. La désignation des membres.
 14. La qualification des membres - les dispositions statutaires.
 15. La qualification des membres - la pratique.
 16. La durée du mandat.
 17. Le secrétariat de l'organe.
 2. — *L'impartialité.*
 18. La récusation des membres.
 19. Le « miracle » du droit administratif international.

Section II. — LA SAISINE DE L'ORGANE DE RECOURS.

20. L'efficacité du droit au recours et plan.

- § 1. — *Le droit de saisine individuelle.*
1. — *Les solutions du droit positif.*
 21. Les agents, les anciens agents et leurs ayants droit.
 22. Interprétation extensive et texte clair.
 2. — *Les problèmes pendants.*
 23. Les candidats à une fonction.
 24. La saisine par l'Organisation.
- § 2. — *Le problème de la saisine par les organisations syndicales et professionnelles.*
25. Recours collectifs et recours par des organes collectifs.
 1. — *Les solutions du droit positif et les réformes en cours.*
 26. La solution dominante : l'exclusion du droit de saisine.
 27. Les Communautés européennes.
 28. La réforme de 1981 au sein du Conseil de l'Europe.
 29. Les discussions à l'O.C.D.E.
 2. — *Les perspectives.*
 30. La balance « coûts-avantages ».
 31. Un corollaire du droit d'association.
 32. L'amélioration du climat social dans l'organisation.
 34. Conclusion de la I^{re} partie : l'abus du droit du recours.

ANNEXES.

- I. — Les recours contentieux - tableau comparatif.
- II. — Liste des sigles et abréviations.

II^e PARTIE. — LA PROCÉDURE DE RECOURS.

Section I. — LES PROCÉDURES PRÉALABLES.

Section II. — LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE.

III^e PARTIE. — L'EFFET DU RECOURS.

Section I. — LA DÉCISION DE L'ORGANE DE RECOURS.

Section II. — LES RECOURS CONTRE LA DÉCISION DE L'ORGANE DE RECOURS.

1. De même que les vulcanologues s'éloignent des volcans éteints, les internationalistes se sont largement détournés de l'étude des recours ouverts aux fonctionnaires internationaux contre les décisions des organisations internationales les concernant. Et l'on pouvait penser, en effet, que la généralisation, après 1945, des solutions héritées de la S.D.N. dans ce domaine, tant au plan universel, avec la pérennisation du Tribunal administratif de la S.D.N. en un Tribunal administratif de l'O.I.T. et la création de celui des Nations Unies, qu'au plan régional européen, avec la multiplication des commissions de recours ou la décision prise par certaines organisations de reconnaître la compétence du Tribunal de l'O.I.T., apportait une solution à peu près définitive au problème de la protection des agents des organisations internationales contre l'arbitraire administratif.

Sans qu'il semble être question de revenir sur les principes sous-jacents aux décisions prises entre 1927 et 1965 (1), plusieurs événements récents montrent que le détail des règles applicables est très loin d'être arrêté *ne varietur*.

Les revendications du personnel, dans ce domaine, se font de plus en plus pressantes, traduisant un malaise croissant auquel les organisations sont loin de se montrer toujours insensibles.

2. Au plan mondial, la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (F.A.F.I., plus connue sous son sigle anglais F.I.C.S.A.) a pris l'initiative de convoquer un colloque sur les procédures de recours dans les organisations du système des Nations Unies qui, en janvier 1976, a réuni les représentants de douze associations ou syndicats du personnel et quelques experts, et adopté des recommandations très complètes soulignant les faiblesses des mécanismes existants et demandant des améliorations

(1) Le Tribunal administratif de la S.D.N. a été créé par une résolution de l'Assemblée en date du 20 septembre 1927, celui des Nations Unies par la résolution 351 A (IV) de l'Assemblée générale, du 24 novembre 1949, amendée à deux reprises en 1953 et 1955, à la suite de la très grave crise de la fonction publique internationale entraînée par les pressions américaines à l'époque de la « chasse aux sorcières ». La première des commissions de recours des organisations coordonnées (v. note 5), celle de l'O.E.C.E., a été établie en 1948, et profondément transformée en 1950 et 1956, celles de l'O.T.A.N. et du Conseil de l'Europe ne commençant à fonctionner qu'en 1965. Les procédures de recours internes ont en général été fixées avant les procédures contentieuses.

sustantielles (2). Le même organisme a créé un Sous-comité permanent sur les questions juridiques, chargé notamment de suivre ces problèmes, tandis que le Comité consultatif pour les questions administratives (C.C.A.Q.) de l'O.N.U. a constitué en 1978 un groupe de travail mixte sur les procédures de recours, composé de quatre membres désignés par lui et de quatre autres nommés par la F.I.C.S.A. et chargé lui aussi de faire des recommandations sur les procédures de recours.

Ce groupe de travail a été le principal organe qui a examiné les suites à donner à la résolution 33/119 du 19 décembre 1978 par laquelle l'Assemblée générale priait « le Secrétaire général et ses collègues du Comité administratif de coordination (C.A.C.) d'étudier la possibilité de créer un Tribunal administratif unique pour toutes les organisations appliquant le régime commun ». Si ce projet n'apparaît que comme une éventualité lointaine, « l'harmonisation progressive et le perfectionnement des statuts, règlements et pratiques du Tribunal administratif de l'O.I.T. et du Tribunal administratif des Nations Unies » (3), font l'objet de consultations poussées entre les institutions de la famille des Nations Unies (4).

Au sein des Communautés européennes, le Conseil des ministres, sur une proposition de la délégation allemande, a demandé en 1974 à la Commission de lui faire des propositions concernant l'établissement d'un Tribunal administratif de première instance compétent pour trancher les litiges relatifs au personnel, essentiellement dans le but d'alléger la tâche de la Cour. Et si les désaccords entre les Etats membres n'ont pas, à ce jour, permis l'aboutissement de ce projet, momentanément éclipsé par l'augmentation du nombre des juges composant la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E.) et de ses avocats généraux, celui-ci n'est pas pour autant abandonné.

(2) Les recommandations et le rapport de ce colloque, ainsi que les principaux documents soumis à son examen par les associations ou syndicats du personnel représentés, ont été reproduits dans une brochure publiée par la F.I.C.E.A. : *Recourse Procedures in the Organisations of the United Nations System, Studies and Policies* n° 4, 1977, 88 p.

(3) Conformément aux termes de la décision 34/438 de l'Assemblée générale du 17 décembre 1979.

(4) V. notamment les documents de travail soumis au Conseil d'administration du B.I.T. lors de ses 213^e et 215^e sessions, respectivement en mai-juin 1980 et en février-mars 1981 (G.B. 213/PFA/9/14 et G.B. 215/PFA/15/17).

Dans le système des organisations coordonnées enfin (5), plusieurs éléments nouveaux sont intervenus récemment : le 23 janvier 1981 le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une résolution 81 (1) modifiant de manière appréciable les procédures de recours ouvertes aux agents ; l'O.C.D.E. envisage également une réforme d'une grande portée ; et, au plan « inter-organisations », des problèmes nouveaux se posent du fait de l'unification du régime des pensions.

Conjointement avec l'Union syndicale du personnel des Nations Unies à Genève, la Fédération syndicale de la fonction publique internationale — Genève et l'Union des syndicats des services publics européens et internationaux — Bruxelles, ont d'ailleurs organisé à leur tour à Genève en juin 1980, un colloque sur la protection juridique des fonctionnaires et les droits syndicaux dans les organisations internationales, qui a regroupé les syndicats du personnel les plus actifs dans les organisations européennes, et adopté une déclaration et une liste de principes applicables qui recourent largement les revendications précitées de la F.I.C.S.A., en les amplifiant à plusieurs points de vue. Le IV^e congrès de l'Union des syndicats de Bruxelles a repris ces recommandations à son compte dans une déclaration sur le « Contentieux et (le) droit des syndicats à ester en justice » (4 octobre 1980), et il est tout à fait frappant de constater que, de plus en plus fréquemment, les bulletins et les tracts rédigés par les organisations professionnelles concernent les procédures de recours (6) tandis que les recours eux-mêmes se multiplient.

3. L'âpreté des doléances et leur concomitance sont le signe certain d'un malaise de plus en plus visible de la fonction publique internationale.

(5) Les organisations coordonnées s'efforcent d'uniformiser leurs politiques du personnel et confient l'étude de certains problèmes à un Comité d'experts budgétaires des gouvernements. Ce sont le Conseil de l'Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.), l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (O.T.A.N.), l'Union de l'Europe occidentale (U.E.O.) et l'Agence spatiale européenne (A.S.E. - héritière de l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs spatiaux (C.E.C.L.E.S./E.L.D.O.) et de l'Organisation européenne de recherches spatiales (C.E.R.S./E.S.R.O.)), le Centre européen de prévision météorologique (C.E.P.M.) et l'Organisation européenne des brevets (O.E.B.) participent à certains travaux de coordination.

(6) A l'O.C.D.E., d'octobre 1978 à avril 1981, au moins 4 bulletins de l'Union syndicale, *Tribune*, et plusieurs communiqués de l'Association du personnel ont été consacrés pour l'essentiel à ces questions.

En 1970, le doyen Ruzié pouvait écrire que, après la crise des années 1950, et malgré celles, successives, de la fonction publique communautaire, « il semble que le calme et la sérénité soient revenus parmi les fonctionnaires internationaux » (7). Il n'en va certainement plus de même aujourd'hui : aux facteurs traditionnels qui rendent parfois difficile le métier de fonctionnaire international — déracinement, « irréalité » de certaines tâches, absence de pouvoir de décision s'ajoutent des causes d'inquiétude dont on ne saurait affirmer qu'elles sont seulement conjoncturelles : difficultés financières des organisations se traduisant par une diminution relative des revenus et une plus grande instabilité de l'emploi, carrières bouchées, incompréhension des opinions publiques, etc. (8).

Ce malaise général se traduit par des revendications plus intenses appuyées par des moyens d'action plus durs. La syndicalisation croissante des fonctionnaires internationaux (9), le recours de plus en plus fréquent à la grève (10) témoignent de ce durcissement ; or, comme l'a écrit le professeur Dubouis, « le climat social qui règne à l'intérieur d'une organisation internationale affecte considérablement la qualité des services rendus aux Etats membres, même si ces derniers ont parfois tendance à l'oublier » (11).

Il n'est dès lors pas indifférent, même pour les Etats membres, d'une part de chercher les moyens d'éviter les conflits entre administration et personnel — notamment en prévoyant des procédures

(7) David Ruzié, *Les fonctionnaires internationaux*, Armand Colin, Coll. U 2, 1970, p. 30.

(8) Sur ces problèmes v. notamment Yves Beigbeder, « Current Problems in United Nations Secretariats », *R.J.S.A.*, 1980, pp. 149-159 et Alain Pellet, « La grève des fonctionnaires internationaux », cette *Revue*, 1975, pp. 932-971, en particulier pp. 947 et ss.

(9) V. Alain Plantey, *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, Ed. du C.N.R.S., 1977, pp. 147 et ss. ; Ignaz Seidl-Hohenveldern, « Les droits syndicaux des fonctionnaires européens », *Mél. Langrod*, pp. 257-265 ; ou Georges Vandersanden, « Fonction publique européenne et syndicalisme », *R.M.C.*, 1975, pp. 296-305 et « La liberté syndicale des fonctionnaires des organisations internationales », in H. Mosler et R. Bernhardt, éd., *La liberté syndicale des salariés*, Springer Verlag, Heidelberg, 1980, pp. 1183-1232. A cet égard, l'étude pénétrante de Mohammed Bedjaoui, « Le syndicalisme des fonctionnaires internationaux », *A.F.D.I.*, 1957, pp. 435-448, décrit une réalité aujourd'hui révolue.

(10) V. Alain Pellet, *op. cit.*, et les références citées, ainsi que Yves Beigbeder, « La grève dans les institutions des Nations Unies », *R.B.D.J.*, 1975, pp. 120-128.

(11) Louis Dubouis, Chronique de la jurisprudence de la C.J.C.E. - questions concernant les fonctionnaires, *R.T.D.E.*, 1972, p. 766.

de représentation du personnel et de négociations efficaces (12) — d'autre part, de désamorcer les conflits inévitables en les faisant trancher par des organes ayant la confiance des partenaires (13) ; ces instances doivent, pour cela, donner des garanties suffisantes d'indépendance et disposer de moyens réels d'investigation et de décision — ou au moins de persuasion.

L'impartialité et l'efficacité apparaissent donc comme les traits fondamentaux que doivent présenter les procédures de recours mises à la disposition des fonctionnaires et sont, en effet, les deux exigences que les revendications du personnel entendent imposer et que les réformes en cours s'efforcent de satisfaire.

4. Les dimensions, nécessairement restreintes, de ce travail interdisent, bien évidemment, de prétendre brosser un tableau complet de toutes les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux dans toutes les organisations internationales et même d'essayer de présenter de manière exhaustive l'ensemble des réformes en cours ou projetées.

Il peut cependant être utile de montrer, à partir d'un exemple, comment fonctionnent, à l'heure actuelle, les procédures de recours dans les organisations internationales, en insistant sur les points en discussion et sans négliger la nécessaire dimension comparative. Cette démarche est d'autant plus justifiée que, d'une part, les procédures de recours, en dépit de leur extrême diversité au plan des modalités pratiques de mise en œuvre, obéissent à des principes généraux relativement uniformes, et, d'autre part, partout, les débats entre l'administration et le personnel, tournent autour d'un certain

(12) V., outre les études citées à la note (10), David Ruzié, « Les relations entre l'administration et le personnel des organisations internationales », *Ann. I de la F.P.*, 1971-1972, pp. 309-330 et Yves Beigbeder, *La représentation du personnel à l'O.M.S. et dans les principales institutions spécialisées de l'O.N.U. ayant leur siège en Europe*, *L.G.D.J.*, 1975, viii-290 p.

(13) A la suite des mouvements revendicatifs des années 1970, des groupes d'étude et de réflexion ont été réunis à cette fin dans de nombreuses organisations : à la F.A.O., à l'O.M.S., à l'U.N.E.S.C.O. (v. également le rapport établi par le Corps commun d'inspection sur « Quelques aspects de la grève à l'Office des Nations Unies à Genève du 25 février au 3 mars 1976 », JIU/REP/76/6, juin 1976), mais aussi dans les Communautés européennes, rapport du groupe paritaire des 8, 30 janvier 1970, 1995/CAB/70-F, et n° spécial 111 bis du *Courrier du personnel*) et à l'O.C.D.E. Dans cette dernière organisation deux groupes de travail sur les relations avec le personnel (« Task Forces » I et II) ont été constitués et ont déposé des rapports datés du 31 mai 1975 et 15 novembre 1977, qui constituent aujourd'hui encore la base des discussions engagées sur l'amélioration des relations entre l'administration et les agents.

nombre de « problèmes-clefs », toujours les mêmes, et dont les principaux sont les suivants :

- l'autorité des membres des organes de recours, tant en ce qui concerne leur statut personnel que leurs pouvoirs collectifs,
- l'ouverture du droit de recours aux organisations professionnelles et syndicales,
- l'établissement de procédures informelles de conciliation et l'amélioration de celles qui existent,
- et la création d'un second degré de juridiction.

Le choix d'un exemple comporte nécessairement une part d'arbitraire. Il a semblé cependant que les mécanismes de recours fonctionnant au sein de la famille des Nations Unies (14) et celui des Communautés européennes (15) sont mieux connus que ceux des organisations coordonnées (16), le deuxième présentant au surplus

(14) La littérature les décrivant est abondante ; v. notamment Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence », *R.C.A.D.I.*, 1957-II, n° 92, pp. 343-617 et « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *E.D.C.E.*, 1969, pp. 15-32 ; Maxime Letourneur, « La jurisprudence du Tribunal administratif de l'O.I.T. », *Mél. Couzinet*, pp. 449-462 et « Le Tribunal administratif de l'O.I.T. - quelques aspects de sa jurisprudence », *Mél. Waline*, I, pp. 203-215 ; Francis Wolf, « Le Tribunal administratif et l'O.I.T. - origine et évolution », *E.D.C.E.*, 1969, pp. 33-72 et les ouvrages généraux de M.B. Akhurst, *The Law Governing Employment in International Organisations*, Cambridge University Press, 1967, xviii-294 p. ; Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale et influences nationales*, Pedone, 1958, xviii-674 p. et Jean-François Heyman, *Les juridictions administratives internationales*, thèse, Dijon, 1958, 444 p., dact.

(15) V. Christian Charret, *Le contentieux de la fonction publique d'après la jurisprudence de la C.J.C.E.*, thèse, Lyon, 1967, 413 p., dact. ; Theodor Holtz, « Quelques réflexions concernant les voies de recours des fonctionnaires des Communautés européennes », *Mél. Langrod*, pp. 239-246 ; ou G. Vandersanden et A. Barav, *Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1977, xiv-722 p., notamment pp. 355-420.

(16) V. cependant, outre les ouvrages généraux cités *supra*, note (14) et Gérard Henry, *La fonction publique européenne*, Imprimerie Risold, Lausanne, 1961, 310 p., les études globales de Gilbert Guillaume, « Les Commissions de recours des organisations coordonnées », *E.D.C.E.*, 1969, pp. 73-82 et de Jacques Robert, « Les Tribunaux administratifs dans les organisations européennes », *Ann. eur.*, 1972, pp. 124-152 et les monographies suivantes : Pierre Huet, « La Commission de recours de l'O.E.C.E. », *J.D.I.*, 1953, pp. 256-284 et Pierre Strohl, « La réforme de la Commission de recours de l'O.E.C.E. », *Rec. de la F.P.I.*, n° 8, 1958, pp. 97-107 ; Hans Wiebringhaus, « Une nouvelle juridiction administrative en Europe : la Commission de recours du Conseil de l'Europe », *A.F.D.I.*, 1965, pp. 379-389 ; Gilbert Guillaume, « La Commission de recours de l'O.T.A.N. et sa jurisprudence », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 322-332 et « La jurisprudence de la Commission de recours de l'O.T.A.N. de 1968 à 1972 », *A.F.D.I.*, 1972, pp. 392-412 et Georges Vandersanden, « La Commission de recours de l'O.T.A.N. - son fonctionnement à la lumière de sa jurisprudence », *R.B.D.I.*, 1974, pp. 9 à 116.

un degré plus marqué de spécificité. Enfin, parmi les organisations européennes coordonnées, l'étude des voies de recours ouvertes aux fonctionnaires de l'O.C.D.E. a paru s'imposer dans la mesure où, contrairement à l'A.S.E., l'organisation du château de la Muette a des traditions maintenant bien établies, où, contrairement au Conseil de l'Europe, la réforme n'y est pas achevée et où elle n'a pas la vocation principalement militaire qui marque profondément le fonctionnement de l'O.T.A.N. et de l'U.E.O. ; elle constitue dès lors un assez bon « étalon » à l'aune duquel on peut tenter d'évaluer les autres systèmes existants, en ce qui concerne le droit au recours (I), la procédure de recours (II) et l'effet du recours (III).

PREMIÈRE PARTIE

LE DROIT AU RECOURS

5. Le droit pour toute personne « à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un Tribunal indépendant et impartial qui décidera (...) de ses droits et obligations » est proclamé par l'article 10 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 et réaffirmé avec force par l'ensemble des instruments internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme (17).

Il s'agit d'un progrès essentiel des droits de l'homme, mis en œuvre par les Etats dans l'ordre interne, tant en matière civile que pénale mais qui a été consacré plus difficilement s'agissant des différends opposant les administrations publiques à leurs fonctionnaires. Cependant, à l'heure actuelle, la possibilité d'un recours contentieux dans ce domaine s'est imposée à peu près partout, la compétence appartenant soit à des juridictions administratives (il en est ainsi dans tous les Etats membres des Communautés européennes, à l'exception de l'Irlande), soit au juge de droit commun (Irlande, et, en partie, Etats-Unis) ; mais, dans la pratique, le

(17) V. notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, art. 2, paragr. 3 et 14 paragr. 1 ; la Convention européenne des droits de l'homme, art. 6, paragr. 1 et 13 ; ou la Convention interaméricaine, art. 25 ; et l'arrêt Golder c. Royaume-Uni de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 février 1975.

recours au juge est inégalement répandu selon les traditions différentes des fonctions publiques nationales (18) au point que l'idée même d'un recours administratif semble toujours mal comprise par les ressortissants de certains Etats et notamment des Etats-Unis (19).

Le problème de la transposition d'un droit au recours en faveur des fonctionnaires dans l'ordre juridique des organisations internationales s'en trouve considérablement compliqué.

S'il est vrai que les instruments précités concernant la protection internationale des droits de l'homme ou les conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du travail ne lient pas juridiquement les organisations internationales qui n'y sont pas parties (20), il n'en demeure pas moins qu'il serait particulièrement choquant qu'un droit essentiel de l'homme, reconnu partout, tant au plan international qu'au sein des Etats, ne trouve pas application dans les relations entre les fonctionnaires et les organisations internationales dont ils dépendent, celles-ci se devant « de donner l'exemple d'un respect scrupuleux des principes essentiels du droit » (21). La C.I.J. l'a du reste relevé sans ambiguïté dans son avis consultatif du 13 juillet 1954 :

« De l'avis de la Cour, si l'Organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies qui est de promouvoir ces fins. » (22).

(18) V. François Gazier, *La fonction publique dans le monde*, Cujas, 1972, pp. 185 et ss.

(19) V. en ce sens Suzanne Bastid, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », préc., p. 21.

(20) Cf. Commission de la fonction publique internationale (C.F.P.I.), rapport sur sa 7^e session : la Commission « doute que le système commun des Nations Unies devrait s'estimer tenu juridiquement ou moralement d'appliquer des dispositions particulières des conventions de l'O.I.T. » (I.C.S.C./R.115). En sens contraire, v. Com. rec. Conseil de l'Europe, décision n° 8, Artzet.

(21) Com. rec. O.C.D.E., Décision n° 44, d'Epinay Saint-Luc, 10 octobre 1974.

(22) Effets de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, Rec. 57. En ce sens, v. la résolution de l'I.D.I., session d'Amsterdam, 1957, *Ann. II*, p. 476 ; Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs ... », préc., p. 367 ; rapport de M. Voogd à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sur *La représentation du personnel du Conseil de l'Europe*, doct. n° 4294, 29 janvier 1979, p. 7 et l'analyse de la jurisprudence du T.A.O.I.T. et du T.A.N.U. faite par Stephen Marks, *Les droits de l'homme et la fonction publique internationale*, thèse, Nice, 1979 pp. 283 et ss.

Ce qui est vrai pour les Nations Unies, vaut également pour l'ensemble des organisations internationales.

S'appuyant sur ces considérations, qui conduisent à reconnaître la nécessité d'un droit au recours en faveur des fonctionnaires internationaux, les organisations professionnelles qui les regroupent ont adopté récemment plusieurs textes réaffirmant le droit de ceux-ci « à un recours effectif » pouvant « être porté devant des organes juridictionnels ou autres créés au sein de leur organisation » (23) et dénonçant « l'existence d'insuffisances graves dans les systèmes de protection juridiques établis dans les organisations internationales et européennes, mettant les membres de leur personnel, quel que soit leur statut, en position d'infériorité par rapport aux citoyens de leur pays d'origine, ainsi que les uns par rapport aux autres » (24).

Ces revendications ne portent pas sur la création d'organes juridictionnels de recours — qui existent dans la plupart des organisations internationales à l'heure actuelle —, mais sur l'amélioration des modalités de leur fonctionnement (section I) et des conditions auxquelles est subordonnée leur saisine (section II).

SECTION I

L'organe de recours

6. « Les tribunaux administratifs internationaux sont des juridictions spéciales instituées par certaines organisations internationales pour trancher les litiges d'ordre juridique qui peuvent surgir entre elles et leurs fonctionnaires » (25).

(23) Art. 4 de la résolution sur les droits des fonctionnaires internationaux adoptée par le Conseil de la F.I.C.S.A. le 1^{er} janvier 1979 (v. F.I.C.S.A./C/XXXII/16). V., dans le même sens, les recommandations finales du Colloque sur les procédures de recours dans les organisations du système des Nations Unies, 28 janvier 1976 (F.I.C.S.A./C/XXXIX).

(24) « Principes concernant le contentieux entre les organisations internationales et européennes et leurs fonctionnaires », adoptés par le Colloque de Genève préc., 8 juin 1980 et par le IV^e Congrès de l'Union des syndicats de Bruxelles, 4 octobre 1980. V. aussi le document n° 21 présenté au colloque de Genève de 1980 par le personnel de l'O.C.D.E.

(25) Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs internationaux... », préc., p. 347.

La compétence de tels organes, qui fonctionnent sous des noms divers — « Tribunal administratif », « Commission de recours », « Cour » — a été admise par la grande majorité des organisations internationales (§ 1). Néanmoins, la composition de certains d'entre eux fait actuellement l'objet de contestations et de discussions (§ 2).

§ 1. — L'EXISTENCE DES ORGANES DE RECOURS

1. L'éparpillement des organes de recours

7. La nécessité de créer des voies de recours propres à chaque organisation internationale n'est apparue que lorsque, se détachant de la tutelle exclusive d'un Etat-directeur, dont les tribunaux étaient tout naturellement compétents pour trancher les différends pouvant surgir — système traditionnel des « Unions » —, les organisations internationales ont été dotées d'une personnalité juridique propre et protégées par l'immunité de juridiction, les tribunaux nationaux ne pouvant dès lors connaître des affaires les concernant, et les fonctionnaires se trouvant donc démunis de tout recours (26).

Pour pallier cette lacune, les organisations, dans un premier temps, ont imaginé de faire trancher les réclamations de leurs fonctionnaires par le chef de l'administration ou l'organe délibérant composé de représentants des Etats membres. Ainsi, en 1920, l'Assemblée de la S.D.N. avait prévu la possibilité d'un recours au Conseil en cas de licenciement. La première affaire ayant donné lieu à cette procédure devait en révéler les inconvénients : incompetence technique du Conseil (qui réunit en fait une Commission de trois juristes pour étudier le cas soumis par Monod), lourdeur, politisation, caractère inéquitable d'un mécanisme par lequel l'Organisation était à la fois juge et partie. Telles furent les raisons qui conduisirent l'Assemblée à créer, conformément aux suggestions de certains spécialistes (27) à titre provisoire en 1927, et définitivement en 1931, le Tribunal administratif de la S.D.N., première

(26) Cf. l'affaire *Profili c. Institut International d'Agriculture* (I.I.A.) ; arrêt de la Cour de cassation italienne, Chambres réunies, du 26 février 1931, cité et expliqué par Suzanne Bastid, *Cours de droit international public, Les cours de droit*, 1971-1972, pp. 155 et ss.

(27) V. P. Grunbaum-Ballin, « De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la S.D.N. », *R.D.J.L.C.*, 1921, pp. 67-82.

juridiction administrative internationale. Celui de l'I.I.A. — qui n'eut d'ailleurs pas à rendre de décision — fut établi en 1932 (28).

Outre qu'elle répond aux exigences des droits de l'homme et de l'équité (v. *supra*, n° 5), la création de tels organes présente des avantages, aussi bien pour les fonctionnaires, assurée d'une protection contre l'arbitraire administratif et dont la stabilité de l'emploi est ainsi renforcée, que pour les organisations elles-mêmes. « La sécurité de l'emploi n'est qu'un moyen d'atteindre un plus parfait fonctionnement des secrétariats dans l'intérêt supérieur de la communauté des Etats membres. Régulatrices de la vie administrative [les juridictions administratives internationales] assurent également aux chefs d'administration les moyens d'accomplir leurs lourdes tâches » (29). Au surplus, en élaborant progressivement une jurisprudence de plus en plus précise, elles complètent et approfondissent, dans la sérénité, les règles écrites, inévitablement lacunaires, du droit de la fonction publique internationale, leur simple existence incitant au surplus les administrations à s'imposer un respect plus scrupuleux des règles de droit adoptées par les organes délibérants et le personnel lui-même à s'en préoccuper davantage (30).

8. Ces considérations ont poussé la plupart des organisations internationales à offrir à leurs agents la garantie d'un recours juridictionnel.

Dans certains cas, l'organe compétent a été créé par l'acte constitutif de l'Organisation elle-même (C.J.C.E., C.I.J. — qui peut se prononcer sur les litiges concernant le personnel du greffe —, Tribunal administratif d'Unidroit) (31). Cette solution, qui témoi-

(28) Sur l'affaire *Monod* et la création du Tribunal administratif de la S.D.N. (T.A.S.D.N.) v. notamment M. B. Akehurst, *op. cit.*, pp. 12 et ss. ; Suzanne Bastid, *La condition juridique des fonctionnaires internationaux*, Sirey, 1930, pp. 270 et ss. ; Suzanne Bastid, *Les Tribunaux administratifs internationaux...*, préc., pp. 364 et ss. ; Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, préc., pp. 401 et 422 et ss. et F. Wolf, *op. cit.*, pp. 35 et ss.

(29) Jean-François Heyman, *op. cit.*, p. 393 ; dans le même sens, M. B. Akehurst, *op. cit.*, p. 12 et Jean Touscoz, « Les Tribunaux administratifs internationaux », *J.C.I.D.I.*, fasc. 230, n° 3.

(30) V. à cet égard les considérations très significatives soumises par l'Association du personnel de l'Organisation panaméricaine de la santé (O.M.S./PAHO) au colloque précité de la F.I.C.S.A. : la reconnaissance de la compétence du T.A.O.I.T. par l'Organisation a conduit l'Association du personnel à se préoccuper de la formation juridique de ses animateurs (v. F.I.C.S.A., *Recourse Procedures*, préc., pp. 78 et ss.).

(31) Article 7 bis, ajouté aux statuts de l'Organisation en 1952.

gne de l'intérêt des Etats membres pour la protection des droits des fonctionnaires, offre l'avantage considérable de garantir au Tribunal une autorité suffisante face aux autres organes de l'organisation qui, de ce fait, ne sont pas maîtres de son statut et ne peuvent le modifier, faisant ainsi peser une menace sur son indépendance (32).

Cependant, la solution la plus fréquemment retenue, demeure la création de la juridiction administrative par une résolution de l'organe délibérant suprême de l'organisation (Tribunaux administratifs de la S.D.N. puis de l'O.I.T., des Nations Unies, de l'Organisation des Etats américains (O.E.A.) et de la B.I.R.D., Commissions de recours des organisations coordonnées, Tribunal arbitral du Fonds international de développement agricole (F.I.D.A.)), à moins que celle-ci n'accepte la compétence d'un tribunal préexistant, possibilité que prévoit le statut du T.A.N.U. pour les institutions spécialisées de l'O.N.U. (art. 14), celui du T.A.O.I.T. pour les organisations intergouvernementales agréées par le Conseil d'administration du B.I.T. (art. II) (33), celui du Tribunal administratif de l'O.E.A. pour toute autre organisation intergouvernementale américaine (art. II, paragr. 4) et, d'une manière plus limitée, celui de la Commission de recours du Conseil de l'Europe, pour les organismes rattachés à cette Organisation (art. 10).

Au-delà de cette diversité des modalités de création choisies, il reste que rares sont les organisations qui ne prévoient aucune forme de recours contentieux en faveur de leur personnel (34). La création du Tribunal administratif de la Banque mondiale par des résolutions concordantes de la B.I.R.D., de l'A.I.D. et de la S.F.I., en date du 30 avril 1980, a mis fin à l'une des exceptions les plus marquantes à cette règle générale et l'on peut penser que l'article XV des statuts de cette nouvelle juridiction, qui permet à d'autres organisations internationales d'accepter sa compétence, incitera le F.M.I. à ne pas se singulariser trop longtemps à cet égard (35).

(32) Les deux amendements successifs apportés au statut du T.A.N.U. par l'Assemblée générale en 1953 et 1955 ont été adoptés à la suite de l'irritation de certains Etats (et du Secrétaire général) contre certains jugements.

(33) V. la liste de ces organisations, donnée par les notes (3) et (5) annexées au tableau n° 3, *infra*, pp. 311-312.

(34) La présente étude se limite, pour l'essentiel, aux organisations internationales universelles et européennes.

(35) On peut signaler qu'outre le F.M.I., la Banque interaméricaine de développement (B.I.D.) n'offre aucun recours contentieux à ses agents ; mais il est

La généralisation de l'ouverture aux fonctionnaires internationaux d'un recours contentieux contre les décisions administratives les concernant (36) conduit à se demander si l'établissement d'organes juridictionnels, de devoir moral et politique qu'il est certainement, ne s'est pas transformé en une véritable obligation juridique (37).

2. Les tentatives de regroupement

9. En elle-même, cette généralisation constitue à coup sûr un pas vers l'avènement d'« organisations internationales de droit » à l'image des « Etats de droit » mais, en dépit de certains regroupements, l'éparpillement des juridictions est très considérable. Cette dispersion présente de graves inconvénients : coûts de fonctionnement élevés supportés par les organisations, doubles emplois administratifs, risques de divergences de jurisprudence, frein à l'unification des règles applicables à la fonction publique internationale. Ces inconvénients ont été soulignés à maintes reprises par la doctrine (38) et les organisations internationales s'en sont parfois préoccupé.

Au sein du système des Nations Unies, l'établissement d'un Tribunal administratif unique, envisagé lors de la rédaction de la Charte (39), n'a pu être réalisé pour des raisons historiques contingentes : les difficultés de la création d'un Tribunal administratif au sein de l'O.N.U. elle-même, — création qui se heurtait « à l'opposition déterminée des Etats-Unis, à l'incompréhension de l'U.R.S.S. et à la méfiance de la haute administration de l'orga-

très remarquable que, dans cette dernière organisation les avis de l'organe de recours non contentieux, le Comité des relations administration-personnel, semblent systématiquement suivis par le Président (v. F.I.C.S.A., *Recourse Procedures*, préc., p. 25).

(36) Le T.A.O.I.T. peut être saisi par environ 30 000 agents, le T.A.N.U. par 15 000 (sans prendre en considération les requêtes en matière de pensions), celui de la B.I.R.D. par plus de 5 000 et les Commissions de recours des organisations coordonnées par plus de 8 000 (celle de l'O.C.D.E. par 1 800) et la C.J.C.E. par près de 15 000. (Les anciens agents et les « ayants droit » ne sont pas pris en compte dans ces chiffres.)

(37) V. Suzanne Bastid, « Have the U.N. Administrative Tribunals Contributed to the Development of International Law ? », *Mél. Jessup*, pp. 298-312, *passim*.

(38) V. par exemple Suzanne Basdevant, *op. cit.*, p. 260 ; Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, préc., p. 573 ; Jacques Robert, *op. cit.*, pp. 149 et ss. ; David Ruzié, *Les fonctionnaires internationaux*, préc., p. 28.

(39) *Doc. U.N.O.C.*, vol. 13, pp. 288 et 483 et vol. 14, pp. 373-374.

nisation » (40) — ont conduit à maintenir le T.A.S.D.N., devenu le T.A.O.I.T. ; puis, les incertitudes concernant l'avenir du T.A.N.U., durant la période de la « chasse aux sorcières » ont incité l'O.M.S., suivi par les autres institutions spécialisées, à l'exception de l'O.A.C.I. et de l'O.M.C.I., à reconnaître la compétence du Tribunal de l'organisation genevoise, de préférence à celle du T.A.N.U.

L'idée d'un Tribunal unique n'a cependant jamais été abandonnée et est sans doute rendue plus actuelle par les tentatives récentes de renforcement du système commun qu'illustre par exemple, la création de la Commission de la fonction publique internationale (C.F.P.I.) en 1974 (41). Ainsi, la F.I.C.S.A. a estimé, en 1976, qu'

« il serait souhaitable, dans l'avenir, d'instituer un Tribunal administratif unique pour l'ensemble des organisations du système des Nations Unies, dont la juridiction pourrait également être reconnue par d'autres organisations, étant entendu que la composition, le mandat et l'autorité de ce Tribunal devraient offrir des garanties au moins équivalentes à celles fournies par les meilleures pratiques actuelles. » (42).

Et l'Assemblée générale des Nations Unies a également envisagé la possibilité d'une telle unification (v. *supra*, n° 2) (43).

Les études auxquelles ce projet ont donné lieu ont cependant montré :

— que les prétendues divergences de jurisprudence entre les deux Tribunaux, qui avaient suscité l'émotion de l'Assemblée générale étaient irréelles (même si l'application de certaine règle par chacune de ces deux juridictions est parfois légèrement différente) ;

— que la fusion projetée rencontrait de nombreux obstacles pratiques et juridiques ;

— et qu'elle se heurtait à la résistance de nombreux intéressés (44), ni les autres organisations, ni les fonctionnaires n'ayant

(40) Suzanne Bastid, « Le T.A.N.U... », préc.

(41) La C.F.P.I. est du reste un organe « iner-organisation ». V. Daniel Zavala, « La C.F.P.I. », *A.F.D.J.*, 1976, pp. 499-527 et Yves Beigbeder, même titre, *R.J.S.A.*, 1975, pp. 385-393.

(42) Recommandations précitées du colloque de Genève, 22 janvier 1976.

(43) V. Paul Tavernier, « La fusion des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'O.I.T. : nécessité ou utopie ? », *A.F.D.J.*, 1979, pp. 442-459. La F.I.C.S.A. s'est opposée à l'unification sous la forme projetée et pour les raisons invoquées par l'Assemblée générale ; v. résolution n° 4 du Conseil de la F.I.C.S.A. en date du 9 janvier 1979 (F.I.C.S.A./C/XXXII/16).

(44) Sur tous ces points, v. surtout l'étude de Gordon W. Wattles, consultant désigné par le groupe de travail C.C.A.O.-F.I.C.S.A. sur les procédures de recours, Tribunaux administratifs ; procédures et unification, C.C.A.O./PER/W.G.R.P./R.1, 7 juin 1979.

manifesté un grand enthousiasme en faveur de ce projet. Il est très remarquable à cet égard, que, lors de son examen, aussi bien le Syndicat du personnel du B.I.T. que l'administration de cette organisation aient mis l'accent sur la supériorité des règles régissant le fonctionnement du T.A.O.I.T. qui devrait, selon eux, constituer la base future du Tribunal unique (45).

10. Ce « nationalisme d'organisation » et certaines réticences se manifestent également au sein des organisations européennes coordonnées.

La coordination, dont le but est d'aboutir à l'unité des règles applicables au personnel des cinq organisations, devrait cependant, en toute logique, conduire à la création d'un Tribunal administratif commun, comme l'a souligné dès 1962, le Comité consultatif de la fonction publique européenne (46). Plus récemment le Comité *ad hoc* d'experts administratifs du Conseil de l'Europe (C.A.H.E.A.) et le Comité du personnel de cette organisation ont également attiré l'attention du Comité des ministres sur l'intérêt d'une commission de recours unique qui serait « la meilleure solution à long terme » (47). La situation actuelle, confiant à cinq organes différents le soin de trancher les litiges opposant chaque organisation à ses agents, n'est satisfaisante ni pour l'esprit, ni en pratique dans la mesure où, s'agissant d'institutions employant peu de personnel (ou très peu : l'U.E.O. compte 149 agents), ces Commissions rendent peu de décisions (48). Au surplus, les argumentations présentées par certains requérants montrent que les différences existant entre les statuts des Commissions de recours sont mal comprises et mal admises. Ainsi, dans sa décision n° 7, *Lafuma*, du 13 octobre 1972, la Commission de recours du Conseil de l'Europe a dû rappeler que les seuls textes pertinents en l'espèce étaient

(45) V. le document soumis par le Syndicat du personnel du B.I.T. au Colloque de la F.I.C.S.A. de 1976, *Recourse Procedures*, préc., p. 39 ; et, plus « discrets » mais dans le même sens, les documents de travail du Conseil d'administration du B.I.T., cités *supra*, note (4).

(46) V. son 5^e rapport, *Problèmes juridictionnels de la fonction publique européenne*, 15 avril 1962, pp. 8 et ss., et son 6^e rapport *Statut-type de la fonction publique européenne*, 25 juin 1962, p. 64.

(47) V. notamment C.A.H.E.A. (78) 10, paragr. 30 ; C.M. (79) 306, p. 4 ; C.d.P. (74) 57 rév., paragr. 12 et C.M. (80) 109, p. 22.

(48) En 1980, la Commission de recours de l'O.C.D.E. a rendu 7 décisions — dont 5 à la demande du même requérant ; celle du Conseil de l'Europe : 2 ; celle de l'O.T.A.N. : 23 (pour, en réalité, 20 affaires — l'année 1980 est exceptionnelle par l'abondance des décisions) ; celle de l'A.S.E. : 5, et celle de l'U.E.O. : 1.

le statut des agents du Conseil de l'Europe et son propre statut, alors que le requérant avait invoqué les textes statutaires et réglementaires en vigueur dans d'autres organisations européennes.

L'unification récente du régime des pensions des organisations coordonnées rendrait plus nécessaire encore l'institution d'un organe de recours unique puisque, dans l'état actuel des choses, le contentieux de ce système totalement commun, relève de cinq juridictions différentes. Comme l'a souligné le Comité de coordination des experts budgétaires des gouvernements :

« Il pourrait donc arriver que des commissions de recours se prononcent différemment selon les organisations. Le Comité estime qu'il conviendrait qu'une information mutuelle et une concertation soient instituées entre les commissions de recours afin d'éviter (ces) graves inconvénients. » (49).

11. Malgré ces raisons très fortes, militant en faveur de la création d'un organe de recours unique, celui-ci n'a jamais été mis en place, et sa création n'a même pas été sérieusement envisagée. Le statut-type de la fonction publique européenne adopté par une Conférence gouvernementale réunie à Strasbourg, le 6 juillet 1967, a du reste réservé à chaque institution le soin de fixer « par un règlement la composition et la compétence (...) de la juridiction » dont il préconise l'établissement (art. 92).

Plus récemment, le groupe de travail, réuni à l'O.C.D.E. sur la révision des règles concernant les litiges a estimé que la création d'un organe juridictionnel commun à toutes les organisations coordonnées devait être écartée :

« Il a été relevé notamment que les statuts et règlements du personnel, propres à chacune des organisations concernées étaient trop peu uniformes pour permettre à une Commission de recours unique de les maîtriser pleinement et que sa tâche n'en serait pas facilitée ; en surplus, on ne pourrait pas surmonter les obstacles tenant aux différences qui existent entre ces organisations quant à leur composition géographique et leur mode de fonctionnement (notamment en ce qui concerne les règles de sécurité) ; qu'en outre, le fait de faire appel pour un même tribunal à des juges de haut renom, ce qui correspond à une nécessité absolue, se heurterait à des difficultés d'ordre pratique considérables, dès lors qu'une Commission de recours unifiée aurait à siéger de façon répétée pour traiter une vingtaine d'affaires par an.

(49) 149^e rapport, C.C.G. (78) 3. V. aussi Alain Plantey, « L'institutionnalisation d'un régime de pensions dans les organisations occidentales coordonnées », *A.F.D.I.*, 1977, pp. 874-883. Au sein du système des Nations Unies, le T.A.N.U. est seul compétent lorsqu'est mise en cause la Caisse commune des pensions du personnel.

La désignation de plusieurs suppléants pour chaque juge titulaire ne réglerait pas la question d'une manière satisfaisante et ne conférerait pas à la Commission unifiée l'unité de composition qui devrait être la conséquence de sa création. » (50).

Il s'agit, à vrai dire, d'arguments peu convaincants, notamment dans la mesure où les exemples du T.A.N.U. et, plus encore, du T.A.O.I.T., sont là pour montrer

— que des juges de très haut niveau peuvent connaître d'affaires dont le nombre annuel dépasse souvent largement la vingtaine ;

— qu'un tribunal unique peut parfaitement maîtriser des réglementations très différentes (le T.A.O.I.T. est compétent non seulement à l'égard des institutions spécialisées des Nations Unies, mais également de nombreuses organisations européennes dont le fonctionnement s'inspire souvent bien davantage de celui des organisations coordonnées que du modèle en vigueur dans le système des Nations Unies. Cf. l'Organisation européenne des brevets (O.E.B.) ;

— que le système des juges suppléants — d'ailleurs reconnu pour toutes les Commissions de recours des organisations coordonnées ne nuit en rien à l'unité de la jurisprudence.

En vérité, il semble que l'on retrouve ici l'attachement, déjà noté à propos de l'O.I.T., à la spécificité et à l'autonomie de chaque organisation, à l'intérieur de laquelle les tensions peuvent être vives, mais qui demeurent un lieu privilégié de solidarités face à l'extérieur. Cette attitude n'est certainement pas de nature à faciliter l'unification progressive, et sans doute nécessaire, des règles de la fonction publique européenne et internationale ; mais il serait irréaliste de n'en point tenir compte.

Au surplus, il faut souligner que la création d'un organe unique de recours contentieux n'appellerait une jurisprudence uniforme que sur des règles elles-mêmes unifiées. Comme on l'a remarqué, dans d'autres occasions, l'application de textes divergents appelle inévitablement des solutions différentes.

« Dès lors, ni (plusieurs) tribunaux dotés d'un statut identique, ni un tribunal unique, ne sauraient appliquer de manière identique des

(50) Rapport du 6 janvier 1971, p. 4. Ce groupe est composé de 3 membres nommés par le Secrétaire général et de 3 membres désignés par l'Association du personnel ; il ne semble pas y avoir eu de divergences de vues entre les deux catégories de membres sur ce point.

réglementations dont les divergences, plutôt que l'application par les administrations, sont de nature à affecter le système commun. » (51).

Encore faut-il remarquer que les règles régissant les cinq Commissions de recours sont assez différentes (v. Tableau n° I, en annexe) et que l'unicité de juridiction donne en principe la garantie d'un « style » et de modes de raisonnement constants, tandis que l'éparpillement actuel peut être la source de divergences importantes sur l'interprétation ou même la reconnaissance par chaque Commission de principes juridiques fondamentaux. A défaut de pouvoir créer un organe de recours commun, on peut estimer au moins que, comme dans le système des Nations Unies, l'harmonisation des statuts des Commissions existantes et l'institutionnalisation d'un système de concertation constitueraient des réformes utiles. Celles-ci pourraient être heureusement complétées par la création d'un second degré de juridiction commun aux cinq organisations (v. *infra*, 3^e partie, section II).

§ 2. — LA COMPOSITION DES ORGANES DE RECOURS

12. Le nombre et même l'appellation des personnes composant les organes de recours sont variables. Le T.A.O.I.T. est composé de trois « juges ». Partout ailleurs — sauf, bien sûr, à la C.J.C.E. —, les statuts évitent d'employer le mot « juge » et se bornent à mentionner « les membres », ce qui traduit une réserve — qui n'a pas lieu d'être — sur le caractère pleinement juridictionnel de leurs fonctions (52).

Certaines juridictions se composent uniquement de membres titulaires (T.A.N.U., Tribunaux de l'O.E.A. et de la Banque mondiale) ; mais, toutes les Commissions de recours des organisations

(51) Document de travail du Conseil d'administration du B.I.T., mai-juin 1980, préc., p. 3. Dans le même sens, v. le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *Coordination administrative et budgétaire entre l'O.N.U. et les institutions spécialisées ainsi que l'A.J.E.A.*, A/C.5/34/31, 9 novembre 1979, p. 3.

(52) Pour le nombre de membres, v. *infra*, tableau n° 1, en annexe, qui indique également la composition de la formation de jugement. Le Tribunal de la Banque mondiale compte 7 membres, la formation de jugement pouvant être composée de 3 à 7 membres ; celui de l'O.E.A., 6 membres (formation de jugement : 3). Selon les cas, le secrétariat est assuré par le « greffier » (T.A.O.I.T., Commission de recours de l'A.S.E.) ou par un « secrétaire » (T.A.N.U., Commission de recours de l'O.C.D.E., du Conseil de l'Europe et de l'U.E.O. ; T.A.O.E.A.) ou par un « secrétaire exécutif » (Tribunal de la Banque mondiale) ou encore par un « secrétaire-greffier » (Commission de recours de l'O.T.A.N.).

coordonnées, sauf celle de l'A.S.E. (53), comptent autant de membres suppléants qu'il y a de titulaires (trois), qui sont appelés à siéger en cas d'indisponibilité des membres titulaires (54). Un problème particulier peut se poser pour déterminer quel est le membre appelé à remplacer le Président, si celui-ci se trouve empêché, dans la mesure où chaque suppléant est « affecté » à un membre titulaire déterminé, comme c'était le cas à l'O.C.D.E. Dans cette organisation, en cas d'indisponibilité du Président, celui-ci était remplacé à la présidence par son suppléant, solution curieuse dans la mesure où une personne, moins familière que les autres membres avec les usages de la Commission, se trouvait ainsi appelée à diriger ses débats. Cette anomalie a été supprimée par une résolution adoptée par le Conseil de l'Organisation en janvier 1981 : désormais, le président est remplacé par le membre le plus ancien.

1. L'indépendance

13. Pour assurer de façon satisfaisante leur fonction juridictionnelle, les membres des organes de recours doivent présenter toute garantie d'impartialité et de compétence. Ces deux qualités, si elles sont en général réunies en fait, ne paraissent pas, dans tous les cas, garanties par les textes applicables.

L'indépendance et la qualification des membres dépendent largement des modalités de leur nomination. Celles-ci peuvent varier considérablement ; mais le mode de désignation nettement prédominant est celui de l'élection par le principal organe délibérant de l'organisation (v. tableau n° 1, en annexe). Il en va ainsi pour les trois Tribunaux des organisations mondiales et pour les Commissions de recours de l'O.C.D.E., de l'O.T.A.N., de l'A.S.E. et de l'U.E.O. La récente modification du statut de la Commission de recours du Conseil de l'Europe contient une innovation particulièrement intéressante : dorénavant, son Président, et le sup-

(53) Les 6 membres participent à la formation de jugement selon un système de rotation fondé sur l'ordre alphabétique ; il en allait de même pour les Commission de recours du C.E.R.S. et du C.E.C.L.E.S. Ailleurs, les membres suppléants siègent assez rarement.

(54) En règle générale, les membres doivent être de nationalités différentes et ressortissants d'Etats membres de l'organisation. Ceci est exigé notamment par l'article 4.11 du Règlement du Conseil de l'O.T.A.N. relatif aux réclamations et recours ; un membre du Conseil d'Etat français a cependant toujours siégé dans cette juridiction.

pléant de celui-ci seront désignés par la Cour européenne des droits de l'homme parmi ses membres, les deux autres membres et leurs suppléants continuant à être nommés par le Comité des ministres (art. 1^{er}, paragr. 1).

L'idée, ancienne, de faire désigner les membres des organes de recours par une juridiction internationale préétablie trouve ainsi une seconde et très remarquable consécration (55).

D'autres modalités ont été envisagées pour la désignation des membres et continuent à être discutées. Lors de l'élaboration de la récente réforme de la Commission de recours du Conseil de l'Europe, l'Assemblée consultative de cette organisation avait recommandé que les membres de celle-ci soient élus par elle compte au moins un représentant du personnel (56) ; cette proposition a été vivement appuyée par le Comité du personnel.

De même, les discussions sur la création éventuelle d'un Tribunal administratif au sein des Communautés européennes ont montré que deux conceptions s'opposent sur sa composition. Certains Etats (R.F.A., Danemark, Irlande, Royaume-Uni et, France dans une certaine mesure) souhaitent que, pour rapprocher le juge des justiciables il s'agisse d'une juridiction paritaire dont la moitié des membres seraient élus par le personnel en son sein ; les autres Etats membres s'opposent à cette solution (57).

De même enfin, à l'O.C.D.E., les représentants du personnel ont demandé à plusieurs reprises que l'organe de recours soit composé de fonctionnaires (dont une partie serait élue), à l'exception de son président qui serait une personnalité extérieure ou, à défaut, que l'Association du personnel bénéficie au moins d'un droit de présentation des candidats (58), à l'image de ce que prévoit

(55) V. déjà en ce sens, Suzanne Basdevant, *op. cit.*, p. 273. Le système qui avait été retenu pour le Tribunal administratif de l'I.L.A. reposait également sur ce principe : un membre était désigné par le Président de l'I.L.A., un autre par celui d'Unidroit, et le 3^e par le Président de la C.P.J.I.

(56) Recommandation 856, relative à la représentation du personnel, du 27 mars 1979. V. aussi le rapport de M. Voogd, *préc.*, p. 17.

(57) V. le résumé des positions en présence dans le document établi par le Secrétariat général, 10576/79, 20 novembre 1979. La proposition initiale de la Commission prévoyait la nomination des juges par la C.J.C.E., parmi les fonctionnaires des Communautés, l'un étant choisi sur une liste dressée par elle, l'un sur une liste établie par la Commission, le 3^e sur une liste présentée par le Comité du personnel, COM(78) 395, final, 31 juillet 1978.

(58) V. Colloque de Genève de 1980, *Revendication du personnel de l'O.C.D.E. en matière contentieuse* (doc. n° 22) et Rapport du groupe de travail sur la révision des règles concernant les litiges, *préc.*, p. 7.

le règlement du personnel de l'A.S.E. qui dispose que le Directeur général peut proposer des candidats à la désignation du Conseil « après avoir pris en considération les propositions éventuelles de l'Association du personnel » (art. 34/1).

Cette dernière solution est sans doute raisonnable dans la mesure où elle permet au personnel d'être associé à la nomination de juges qui sont en définitive les siens et où la confiance qu'ils placent en eux ne peut qu'être renforcée si ses vœux sont pris en considération.

En revanche, la désignation directe des juges par le personnel, surtout parmi ses membres, ou par ses représentants doit être écartée. S'il est vrai que, dans certains Etats, la juridiction du travail se rattache au système du « jury » (Prud'hommes en France, Cours du travail en R.F.A.), celui-ci n'est guère adapté à la situation des organisations internationales qui constituent des groupes humains restreints : dans ces conditions, la justice risque fort de n'être pas rendue par les « pairs », mais par les mandataires des justiciables, « ce qui serait manifestement contraire à la notion même d'indépendance » (59).

Il est du reste remarquable à cet égard, que les organisations qui, primitivement, avaient retenu le principe du « jury » l'aient aujourd'hui abandonné, en particulier, le Conseil de l'Europe ou le Conseil d'arbitrage initial, dont trois membres étaient désignés respectivement par le Comité des ministres, le Secrétaire général et le personnel (60), a été remplacé en 1965 par une véritable juridiction. Quant à la Commission de recours de l'O.E.C.E., ses statuts avaient prévu tout d'abord qu'elle serait composée de trois membres « représentant » respectivement le Conseil, le Secrétaire général et les agents ; la réforme de 1956 a mis fin à ce système, inspiré par « le souci d'introduire (dans la Commission) des personnes ayant une expérience pratique des besoins du personnel et des nécessités de la gestion administrative » (61) mais incompatible avec les exigences d'une justice impartiale.

(59) V. le 10^e rapport d'activité du C.A.H.E.A. du Conseil de l'Europe, CM(79) 306, p. 3.

(60) Encore les membres de cet organe ont-ils été, en fait, des juristes qualifiés. Dès 1950, ce furent : le Président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le Chef de la division du personnel et le Directeur de la division des Droits de l'homme du Conseil de l'Europe. V. Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs internationaux... », *préc.*, p. 364.

(61) Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, *préc.*, p. 435. V. aussi Suzanne Bastid, *ibid.*, p. 401 ; et Pierre Huet, *op. cit.*, pp. 261 et ss.

14. S'il n'est pas bon que les membres des organes de recours soient trop étroitement liés à l'organisation, il est nécessaire qu'ils jouissent d'une compétence totale, ce qui implique à la fois qu'ils aient une formation juridique poussée et une certaine pratique de l'administration et peut-être même de la vie internationale.

Les statuts des Commissions de recours des organisations coordonnées excluent en général expressément la possibilité de désigner des fonctionnaires de l'Organisation (cf. l'article 22.a du statut du personnel de l'O.C.D.E.), certains indiquant au surplus que les membres ne doivent pas être choisis parmi les délégations nationales, les Etats membres (O.T.A.N., A.S.E.).

En revanche, en ce qui concerne leur qualification proprement dite, les textes applicables sont très divers. Certains n'imposent aucune limite au choix de l'organe de nomination (T.A.N.U., T.A.O.I.T., O.C.D.E.) ; d'autres exigent que les membres soient désignés parmi les personnes ayant les qualifications requises pour occuper de hautes fonctions judiciaires ou parmi les juristes de compétence reconnue (Tribunal administratif de la Banque mondiale, statut, art. IV) ; d'autres enfin se situent entre ces deux extrêmes en prévoyant, par exemple la désignation obligatoire d'un juriste (O.T.A.N.) ou même, d'au moins deux « personnalités particulièrement compétentes en matière de droit du travail et de relations avec le personnel, de préférence dans le domaine international » (A.S.E. règlement du personnel, art. 34/1 ; l'article 41.2 du statut du personnel de cette organisation exige de plus que l'un des membres au moins de la formation de jugement soit « d'une compétence reconnue en matière juridique »).

L'idée selon laquelle les magistrats des Cours suprêmes nationales sont plus particulièrement qualifiés pour exercer des fonctions juridictionnelles au plan international est très répandue (62). Il n'est pas évident qu'elle soit fondée : habituées aux problèmes juridiques internes, ces éminentes personnalités peuvent être détournées par les pratiques nécessairement très spéciales qui sont celles des organisations internationales. Comme l'a fait remarquer Mme Bastid, s'agissant du T.A.N.U., « il est apparu qu'il y aurait grand avantage à voir siéger au Tribunal des personnes qui soient au courant des structures de l'O.N.U. » (63).

(62) V. Fernando Chiesa, « Les juridictions administratives internationales », *R.I.S.A.*, 1954, p. 85.

(63) « Le Tribunal administratif des Nations Unies... », préc., p. 25.

En sens inverse, les juridictions administratives internationales étant appelées à se prononcer exclusivement en droit, il semble tout à fait indispensable qu'elles soient composées, au moins majoritairement, et peut-être même en totalité, de juristes, étant entendu que leur expérience professionnelle devrait être aussi variée que possible : magistrats, spécialistes de droit du travail, de droit international, etc.

Le Président de l'Association du personnel de l'O.C.D.E. s'est étonné qu'à des séances auxquelles il avait assisté un seul magistrat siégeât dans la Commission de recours, les deux autres membres « étaient de hauts fonctionnaires de l'administration des pays membres et qui pourraient être peu enclins, en principe, à sanctionner un certain genre de comportement administratif » (64). Il est certain qu'il n'est pas bon que la formation de jugement compte une majorité de fonctionnaires d'autorité qui risquent d'être plus sensibles aux nécessités administratives qu'aux exigences de la protection des droits de l'agent. Réciproquement, il n'est sans doute pas mauvais que l'un des membres au moins soit très averti des problèmes concrets que peut poser le fonctionnement d'une grande administration. Ici encore, tout est question d'équilibre et de « dosage ».

15. Les pratiques effectivement suivies sont assez diverses.

Seuls les magistrats des Hautes Cours de justice des Etats membres sont désignés par la Conférence internationale du travail, comme juges au T.A.O.I.T., et le Directeur général du B.I.T. envisage de proposer une modification à l'article III, paragr. 1 du statut de cette juridiction pour consacrer en droit cette habitude, pourtant contestable (65). Au contraire, le T.A.N.U. est en général composé de personnes très familiarisées avec le fonctionnement des Nations Unies, mais dont la formation juridique n'est pas toujours très poussée.

Au sein des Commissions de recours des organisations coordonnées, des juristes voisinent avec des membres d'origine assez diverses. Les dix-huit membres titulaires des cinq Commissions, au début de l'année 1981, se répartissaient ainsi :

(64) Louis Velazquez, « Commission de recours : impressions d'un néophyte », *O.C.D.E. informations*, n° 49, novembre 1978, p. 30.

(65) Doc. préc., GB.215/PFA/15/17, p. 5. M. Wattles fait remarquer que le Statut de la C.I.J. lui-même n'exige pas que les juges de cette juridiction soient des magistrats nationaux. Consultation préc., p. 19.

- 6 magistrats (dont l'un est également professeur de droit les 4 Français sont tous membres du Conseil d'Etat),
- 5 diplomates,
- 1 professeur de droit (+ 1 : v. *supra*),
- 7 autres fonctionnaires.

Si la plupart des personnes se rattachant à cette dernière catégorie ont une formation juridique, il n'en va pas de même des « diplomates », mais, en général, il s'agit alors d'anciens membres soit des délégations nationales, soit des secrétariats des organisations dans les juridictions administratives desquelles ils sont appelés à siéger.

16. La durée « de droit commun » du mandat des membres des juridictions administratives dans les organisations internationales universelles comme dans les organisations européennes, est de trois ans. Seules font exception à la règle l'U.E.O. (où elle n'est que de deux années) (66) et l'A.S.E., où elle est de six ans.

Il est certain qu'une durée assez longue présente de grands avantages en assurant la continuité de la jurisprudence et en garantissant l'indépendance des membres des organes de recours. Celle-ci est d'ailleurs en général affirmée par leurs statuts, mais rares sont les dispositions la prévoyant expressément leur inamovibilité en cours de mandat ; seuls font exception l'article 3 des statuts du T.A.N.U. qui interdit à l'Assemblée générale de relever un membre de ses fonctions, à moins que ses collègues aient estimé à l'unanimité qu'il n'est plus qualifié pour les exercer, et l'article 32 du statut du personnel de l'A.S.E. qui prévoit un système comparable en faveur des membres de la Commission de recours de cette organisation (67). L'inamovibilité n'en est pas moins le corollaire nécessaire de la notion d'indépendance et l'on doit admettre qu'elle est postulée, même dans le silence des textes.

Il n'en reste pas moins que le fait que les membres de l'organe de recours soient soumis à renouvellement à intervalles relative-

(66) Il en allait de même à l'O.C.D.E. mais le mandat des membres de la Commission de recours y a été porté à trois ans depuis 1981 (en même temps que l'âge limite des membres était fixé à 70 ans au jour de leur nomination ; l'O.C.D.E. semble être la seule organisation à fixer une telle limite d'âge). M^e Vandersanden avait suggéré que la durée du mandat soit portée à 6 ans, « pour de meilleures garanties juridictionnelles aux fonctionnaires internationaux », *Tribune* (Bulletin de l'Union syndicale de l'O.C.D.E.), n° 128, novembre 1978, p. 2.

(67) V. aussi les suggestions du Comité consultatif de la fonction publique européenne, 5^e rapport préc., p. 6.

ment fréquents limite leur indépendance ou, en tous cas, pourrait le faire en cas de crise grave. Ainsi, Mme Bastid considère qu'il est « vraisemblable » qu'au début du fonctionnement du T.A.N.U., le fait que deux membres de cette juridiction n'aient pas été à nouveau proposés aux suffrages de l'Assemblée générale par leurs gouvernements a tenu aux réactions provoquées par le jugement n° 4 rendu dans l'affaire Howrani et autres (68).

Fort heureusement de tels agissements semblent très rares et les organes investis du pouvoir de nomination renouvellent la plupart du temps le mandat des membres des juridictions administratives. Ainsi, par exemple, à l'O.C.D.E., le mandat de M. H.J. von Oertzen — qui est également Président de la Commission de recours de l'O.T.A.N. (69) — a été constamment renouvelé, soit comme suppléant, soit comme titulaire, de 1968 à 1981 ; et si l'actuel Président (M. Cl. Heumönn) et l'un des membres suppléants (M. E. Seyersted) ont été nommés respectivement en 1980 et 1981, les autres membres siègent depuis 1968 (M. S.F.L. Van Wijnbergen), 1970 (sir Edward Warner) et, 1977 (M. B. Knapp). La même stabilité est la règle tant au T.A.O.I.T. que dans les autres Commissions de recours des organisations coordonnées — l'exception de l'U.E.O. où la « rotation nationale » est de rigueur ; elle est un peu moins marquée pour le T.A.N.U.

Il apparaît donc que si l'indépendance des membres des juridictions administratives internationales est médiocrement garantie par les textes, elle est très convenablement assurée dans la pratique (70).

(68) « Le Tribunal administratif des Nations Unies... », préc., p. 23.

(69) La pratique consistant à nommer un même membre dans les Commissions de recours de diverses organisations coordonnées, soit simultanément soit successivement, est répandue. Ainsi, par exemple, MM. Guillaume, Hambro ou Toutée ont, comme M. von Oertzen, assuré le « lien » entre plusieurs d'entre elles. Il y a là un moyen d'atténuer les inconvénients de leur éparpillement (v. *supra*, n° 10). M. Wiebringhaus indique que lors de la désignation des premiers membres de la Commission de recours du Conseil de l'Europe en 1965, c'est volontairement que fut nommé un membre siégeant également à la Commission de recours de l'O.C.D.E., *op. cit.*, p. 386.

(70) Un autre moyen de mesurer le degré d'indépendance consenti aux organes de recours pourrait être d'étudier le mode de désignation de leurs Présidents. Les Tribunaux administratifs de l'O.I.T., des Nations Unies et de la Banque mondiale, et la Commission de recours de l'A.S.E. élisent le leur ; au T.A.O.E.A., la présidence est tournante ; partout ailleurs, le Président est désigné par l'organe de nomination (cf. art. 5 de la résolution du Conseil de l'O.C.D.E. sur le fonctionnement de la Commission de recours).

17. Ceci est moins certain s'agissant du secrétariat des organes de recours.

A peu près partout, en effet, le « greffier » ou « secrétaire » (v. note (52) *supra*) est désigné par le chef de l'administration et, même s'il est en général prévu que « dans l'exercice de ses fonctions, (il) n'est soumis qu'à l'autorité » de la juridiction administrative (71), ce mode de nomination laisse planer un doute sur la réalité de cette indépendance et peut mettre l'intéressé, écartelé entre deux loyautés, dans une situation embarrassante (72).

S'agissant du T.A.N.U., « les problèmes du choix du secrétaire, celui du contrôle de son activité, de ses occupations annexes se sont posés. Le Tribunal a du très vite faire accepter par l'Administration que, dans l'ensemble du personnel du Secrétariat, le Secrétaire du Tribunal était dans une situation spéciale : sa désignation par le Secrétaire général se fait avec l'accord du Tribunal, il n'est soumis dans ses fonctions de secrétaire qu'à l'autorité du Président du Tribunal et ce n'est qu'avec le consentement du Tribunal que des travaux annexes peuvent lui être confiés par le service juridique » (73). Cette solution mériterait d'être généralisée et de faire l'objet de dispositions expresses des statuts (74) et l'on pourrait aussi prévoir, comme c'est le cas à l'A.S.E. que le secrétaire, au lieu d'être nommé par le chef de l'administration est désigné par l'organe délibérant qui nomme les membres de la juridiction (75).

2. L'impartialité

18. L'indépendance générale dont bénéficient, ou doivent bénéficier, les membres de l'organe de recours n'est pas le gage absolu de leur impartialité dans toutes les affaires qui peuvent leur être soumises. Il peut se faire que leurs liens avec l'une des parties et leur participation à certains des faits litigieux, ou encore leur

(71) Même résolution, art. 6 b.

(72) V. en ce sens, Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, préc., pp. 443-444 ou Jacques Robert, *op. cit.*, p. 145 et les réserves du Comité du personnel du Conseil de l'Europe sur le système actuellement en vigueur, dans son avis relatif à la *Réforme du système de recours du Conseil de l'Europe*, CM (80) 109, 28 avril 1980, p. 19.

(73) « Le Tribunal administratif des Nations Unies... », préc., p. 23.

(74) M. Wattles, dans sa consultation précitée, le propose expressément, v. p. 21 pour l'A.S.E., v. le statut du personnel, art. 40.1.

(75) Statut du personnel, art. 40, qui reprend les solutions qu'avaient également retenues le C.E.C.L.E.S. et le C.E.R.S.

intervention lors d'une phase antérieure de l'instruction, conduisent à les écarter de la formation de jugement.

Rares sont les textes qui prévoient expressément la possibilité d'une récusation. Il n'en va différemment qu'à la Banque mondiale, à l'O.T.A.N. et à l'A.S.E. L'article 41.3 du statut du personnel de cette dernière organisation, reprenant les textes comparables applicables au C.E.C.L.E.S. et au C.E.R.S. précise :

« Un membre de la Commission de recours ne peut prendre part au règlement d'une affaire dans laquelle il est intervenu précédemment à titre de représentant, conseil ou avocat de l'une des Parties, ou dont il a été appelé à connaître comme membre d'un tribunal ou en tout autre qualité ; une des Parties peut en ce cas demander que la composition de la Commission de recours soit modifiée.

« En aucun cas, les Parties ne peuvent invoquer la nationalité d'un membre pour demander que la composition de la Commission soit modifiée. En revanche, la présomption de partialité peut être invoquée ; la Commission de recours statue sur cette demande, hors de la présence du membre intéressé. »

Dans les autres organisations, et notamment à l'O.C.D.E., les statuts ne contiennent aucune disposition expresse. Il est cependant certain que la récusation des juges correspond à un principe général de droit, qu'une demande en ce sens pourrait être adressée à une juridiction administrative internationale même sans texte, et que celle-ci devrait décider de remplacer celui ou ceux de ses membres qui, dans une affaire donnée, pourraient être soupçonnés de partialité.

Les juridictions administratives internationales l'ont d'ailleurs admis même sans texte, dans quelques hypothèses dans lesquelles une demande en ce sens a été faite. De la jurisprudence existante, on peut déduire les principes suivants :

— le fait que certains membres aient siégé dans la formation de jugement qui a adopté une décision dont la révision, la rectification, ou l'interprétation est demandée ne constitue pas un motif valable de récusation (T.A.O.I.T., 83 et 85, Jurado c. O.I.T., Com. rec. O.T.A.N., décision n° 15 (a), Bornemann, 23 octobre 1969 ; v. également, Com. rec. O.C.D.E., 74, 19 mars 1980, Angelopoulos, et, 83 et 84, 17 mars 1981, même requérant) ;

— non plus que la nationalité d'un juge (T.A.O.I.T., 83, 96 à 102 et 105, Jurado c. O.I.T.) ;

— ou les liens que les membres d'un organe de recours d'une organisation ont pu avoir auparavant avec celle-ci (Com. rec. O.T.A.N., décision n° 34, Smith, 19 novembre 1971 ;

— à moins que le membre dont la récusation est demandée ait participé à l'élaboration ou à l'exécution de la décision litigieuse, et à condition que le requérant n'aie pas expressément admis antérieurement la présence dans l'organe de recours du membre en question (Com. rec. O.T.A.N., décision n° 16 (a), Zahlès, 23 octobre 1969).

Il reste que, en vue notamment d'éviter les requêtes abusives dans ce domaine, il serait préférable que les textes statutaires prévoient les règles applicables aussi précisément que possible.

19. S'agissant du droit administratif interne, on a fait remarquer que son existence-même « relève en quelque sorte du miracle », « que l'Etat lui-même accepte de se considérer comme « lié » par le droit (...), cela mérite l'étonnement. Il faut qu'il fasse un effort sur lui-même pour se considérer comme tenu de rester dans les voies d'un droit qui lui dicte certaines conduites et qui lui en interdit d'autres. A plus forte raison doit-il considérer comme peu normal de voir ses décisions soumises à la censure d'un juge ; au nom de quoi ce dernier serait-il plus infailible que l'homme placé aux leviers de commande et qui, lui, est responsable de ses actes ? » (76).

Le phénomène est peut-être plus « miraculeux » encore au plan international.

Dans une organisation internationale, l'existence d'une juridiction ne se heurte pas seulement à la méfiance d'une administration dont elle limite l'arbitraire ; elle rencontre aussi l'indifférence ou l'hostilité d'Etats qui se veulent « souverains par dessus tout », se considèrent, en dernière analyse, comme les véritables « décideurs » au sein de l'Organisation, — même si, tout en se réservant le pouvoir de fixer les principes généraux applicables en la matière ils délèguent en général leurs compétences aux Directeur ou Secrétaire général (77), et répugnent à voir leur liberté d'action bornée par un juge, d'autant plus que chacun prend grand soin de ne pas se montrer moins jaloux de sa souveraineté que les autres.

(76) Prosper Weil, *Le droit administratif*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », n° 1152, 1968, p. 5.

(77) L'article 11 paragr. 1 de la Convention relative à l'O.C.D.E. du 14 décembre 1960 dispose : « Le Secrétaire général nomme le personnel utile au fonctionnement de l'Organisation conformément aux plans d'organisation approuvés par le Conseil. Le statut du personnel est soumis à l'approbation du Conseil ».

« Dans un contexte où les préoccupations politiques sont dominantes, où la susceptibilité des Etats s'avère particulièrement sourcilleuse, où chaque gouvernement regarde ce qui est fait pour les autres, où les diverses nationalités s'entrechoquent, où les Secrétaires généraux sont obligés de naviguer entre l'indépendance de leur organisation et les revendications des Etats » (78), l'établissement de tribunaux chargés de protéger les droits du personnel apparaît comme une conquête remarquable mais fragile ; les incertitudes qui ont pesé sur l'existence du Tribunal administratif des Nations Unies à ses débuts témoignent de cette fragilité.

Il semble cependant, aujourd'hui, que chacun reconnaît l'intérêt de l'existence d'organes de recours qui déchargent les organes délibérants et administratifs de fonctions qu'ils ne sont guère aptes à remplir, limitant l'acuité et l'ampleur des conflits sociaux au sein des organisations et contribuent ainsi à « mettre de l'huile dans les rouages ».

Pour cela, il ne suffit pas qu'ils existent, il faut encore qu'ils puissent être effectivement saisis par les intéressés.

SECTION II

La saisine de l'organe de recours

20. Il ne suffit certainement pas qu'un organe de recours soit constitué pour que l'on puisse affirmer que, dans tous les cas, il lui sera possible de faire triompher le droit contre l'arbitraire, la justice contre l'iniquité.

En effet, les statuts de chaque organe de recours, qui fixent les pouvoirs de celui-ci, en marquent aussi les bornes : ils délimitent les conditions de la recevabilité des recours qui lui sont soumis et déterminent les compétences dont ils disposent pour y donner suite (79).

D'une manière générale, on peut étendre à l'ensemble des juridictions administratives internationales les constatations faites par M. Vandersanden au sujet de la Commission de recours de l'O.T.A.N. : leur « jurisprudence relative à leur fonctionnement témoigne du souci de (leurs) membres d'éviter tout déni de justice en interprétant largement les conditions de recevabilité des re-

(78) Jacques Robert, *op. cit.*, p. 143.

(79) Bien que distinctes, les notions de recevabilité et de compétence ne sont pas toujours clairement distinguées par la jurisprudence administrative internationale. V. cependant : T.A.N.U., 212, Ayah et 215, Ogley.

quêtes et de leur volonté d'administrer une bonne justice en examinant avec bienveillance les revendications des requérants face à l'imposant appareil administratif. Les critiques que l'on pourrait formuler à l'encontre (des juridictions) ne tiennent pas à (leur) façon d'aborder le droit ni de le résoudre, mais relèvent, de manière plus générale, de la rigidité des règles administratives contentieuses, même si, chaque fois que cela est possible (elles) s'efforcent d'adapter la règle à l'appréciation équitable des intérêts en cause » (80). Mais cette bienveillance de principe envers le requérant, d'une part n'est pas totale — dans certains domaines, il semble que les organes de recours ont hésité à interpréter aussi largement que possible les textes statutaires —, d'autre part et surtout, ils ne peuvent, en tout état de cause, aller contre un texte clair restrictif.

Or ces restrictions sont nombreuses à l'heure actuelle : elles intéressent l'objet du recours — qui est strictement délimité par les faits —, les délais dans lesquels il peut être intenté et les pouvoirs de décision de l'organe saisi (81) ; elles concernent également l'auteur du recours car le « droit au recours » n'est pas un droit objectif. Il appartient à un sujet de droit déterminé. Il est donc indispensable de préciser quel est ou quels sont, son ou ses titulaires.

Il apparaît à cet égard que les agents des organisations peuvent, d'une manière générale saisir les organes de recours dans des conditions satisfaisantes (§ 1), alors que les organisations professionnelles et syndicales se voient, à l'heure actuelle, refuser très largement l'accès de leur prétoire (§ 2).

§ 1. — LE DROIT DE SAISINE INDIVIDUELLE

1. Les solutions du droit positif

21. La formule de l'article 22.c du statut du personnel de l'O.C.D.E., selon laquelle :

(80) « La Commission de recours de l'O.T.A.N. », préc., p. 115.

(81) Ces problèmes seront étudiés en détail dans les 2^e et 3^e parties de ce travail. Traiter ici de l'objet du recours, à savoir la décision faisant grief attaquée aurait répondu à une certaine logique ; dans la mesure cependant où le caractère définitif de celle-ci dépend largement de la procédure pré-contentieuse ; il a paru préférable d'en traiter dans la 2^e partie, consacrée à la procédure.

« La Commission de recours connaît des litiges d'ordre individuel auxquels pourrait donner lieu une décision du Secrétaire général (...), que les agents, anciens agents ou leurs ayants droit estiment leur faire grief »,

est reprise, à quelques nuances près, dans les textes correspondants applicables aux autres juridictions administratives internationales, même si la terminologie varie quelque peu d'une organisation à une autre ; les « agents » sont appelés « membres du personnel » à l'U.E.O. et à l'A.S.E. et par le statut du Tribunal de la Banque mondiale, et « fonctionnaires » par ceux des Tribunaux administratifs de l'O.I.T. et des Nations Unies ; mais il n'y a pas lieu d'accorder une grande attention à ces nuances dans la mesure où les organes de recours eux-mêmes ne s'y sont guère arrêtés. Ainsi, « fonctionnaire » est sans doute plus restrictif qu'« agent » ou « membre du personnel », mais le T.A.O.I.T. et le T.A.N.U. ont interprété ce mot de la manière la plus large possible, considérant qu'ils sont les « instances de droit commun disposant des pouvoirs nécessaires pour assurer la sécurité de l'emploi de tous les fonctionnaires » dépendant des organisations ayant reconnu leur juridiction (82).

« Si le statut du personnel d'une organisation n'est dans son ensemble, applicable qu'aux seules catégories d'agents qui y sont expressément dénommées, certaines de ses dispositions ne sont que la traduction, dans un texte écrit, de principes généraux du droit de la fonction publique ; ces principes correspondent de nos jours à des nécessités si affirmées et sont admis d'une manière si générale qu'ils doivent être regardés comme étant applicables à tous les agents ayant avec une organisation un lien autre que purement occasionnel et, par suite, comme ne pouvant légalement être méconnus dans les contrats individuels. Il en est ainsi notamment du principe selon lequel ces agents ont, en cas de litige avec leur employeur, droit à la garantie d'un recours contentieux. » (83)

On peut donc admettre, avec Mme Bastid, que, du moment qu'une organisation a admis la possibilité d'un recours contentieux, elle est en principe tenue d'en étendre le bénéfice à l'ensemble de son personnel (84).

(82) T.A.O.I.T., 11 Desgranges. Dans cette affaire, le Tribunal a considéré qu'il n'était « pas possible de laisser sans recours » des fonctionnaires soumis à des conditions d'emploi spéciales mais pour lesquels aucun mécanisme de protection juridictionnelle n'avait été prévu.

(83) T.A.O.I.T., 122 *Chadsey c. U.P.U.* V. aussi T.A.N.U., 57, *Hilpern c. U.N.R.W.A.* ; 70, *Radicopoulos* ; 144, *Samaan* ; 150, *Irani*.

(84) « Have the United Nations Tribunals... », préc., p. 307.

22. Encore faut-il cependant que les textes applicables permettent à l'organe de recours de se livrer à une interprétation extensive. Ce n'est pas toujours le cas — ainsi, le Tribunal de l'O.I.T. a du décliner sa compétence pour se prononcer sur le recours d'un agent temporaire de l'U.N.E.S.C.O. (67, Darricades), d'un « fonctionnaire médical » de l'O.M.S. (75, Privitera) dont les contrats excluaient expressément son intervention. De même, il a considéré qu'était irrecevable la requête d'une employée de la mutuelle de la F.A.O., la requérante n'étant pas un agent de cette organisation (117, Wright). C'est que, les juridictions administratives internationales sont des juridictions d'attribution (v. *infra*, 3^e partie, paragr. 1).

Cependant, même dans de telles hypothèses, les organes de recours s'efforcent d'éviter le déni de justice auquel pourrait conduire la combinaison de l'immunité de juridiction de l'organisation et leur propre incompétence dans un cas donné. A cet égard, l'attitude de la Commission de recours de l'O.T.A.N. est tout à fait exemplaire : dans un premier temps, constatant que le règlement du personnel civil de l'O.T.A.N. réservait l'appellation d'« agents » aux membres du personnel d'un organisme de l'O.T.A.N. « occupant un poste international figurant au tableau d'effectifs approuvé par cet organisme » et que les requérants ne répondaient pas à cette définition, elle avait rejeté les requêtes « comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître » (décisions n° 5, Micarelli, 19 décembre 1967 et, 26, Delmonte, 10 juin 1971). Mais, saisie à nouveau en 1973, par un agent italien de statut local, la Commission a admis, qu'au vu de leur jurisprudence habituelle, il n'était pas exclu que « les tribunaux italiens se déclarent incompétents pour connaître du présent litige » et elle a conclu qu'

« en pareille hypothèse, aucune juridiction n'aurait compétence pour statuer sur la demande de M. Ossy de Zegwart, qu'un tel déni de justice doit être évité ; que la Commission, à la suite de sa décision n° 26 du 10 juin 1971 avait déjà appelé l'attention de l'Organisation sur les inconvénients d'une telle situation ; que, dans ces conditions la Commission entend surseoir à statuer sur la requête dans l'attente soit d'un jugement rendu par les juridictions italiennes, soit d'une décision par laquelle le Conseil de l'Atlantique nord modifierait les textes actuellement applicables en vue d'étendre la compétence de la Commission au personnel temporaire et aux consultants, ainsi qu'il est de règle dans d'autres organisations coordonnées, et notamment à l'O.C.D.E. » (85).

(85) Décision n° 53 (a), *Ossy de Zegwaart*, 18 octobre 1973 ; les italiques sont de nous. La compétence de la Commission de recours de l'O.C.D.E. dans ce

Le 15 décembre 1973, le Conseil de l'Atlantique nord a décidé de modifier l'annexe IX au règlement du personnel, relative aux réclamations et recours, afin de rendre celle-ci applicable aux consultants et au personnel temporaire et a précisé à cette occasion que « cet amendement sera d'application dans le litige dont la Commission est déjà saisie », 4 savoir l'affaire *Ossy de Zegwaart*. Sur ce fondement, la Commission par une nouvelle décision n° 53 (b), du 10 mai 1974, put reconnaître sa compétence et donner partiellement satisfaction au requérant...

2. Les problèmes pendants

23. Il reste que certains problèmes continuent à se poser. Trois méritent une attention particulière :

— les candidats malheureux à une fonction dans une organisation disposent-ils d'un recours contentieux ?
— une organisation peut-elle saisir la juridiction administrative ?

— et, surtout, les organisations syndicales et professionnelles représentatives du personnel disposent-elles de ce droit ? (86).

Les tribunaux qui ont été appelés à se prononcer sur la première question ont toujours répondu par la négative en l'absence de texte (87). En revanche :

— ils examinent soigneusement si la candidature a été retenue par l'organisation, auquel cas ils se reconnaissent compétents (88) ;

domaine est prévue expressément par l'article 18 du statut du personnel auxiliaire ; elle s'étend également aux employés du magasin de vente de l'organisation. (Cf. les décisions n° 12 et 13 du 19 février 1952 ; 45, *Prenveille*, 17 décembre 1974).

(86) Une autre question pendante est de savoir s'il convient d'étendre à d'autres organisations l'application de l'article II paragr. 4 du statut du T.A.O.I.T., aux termes duquel : « Le Tribunal est compétent pour connaître des différends issus des contrats auxquels l'O.I.T. est partie et qui lui attribuent compétence en cas de différend au sujet de leur exécution ». Il est envisagé de prévoir l'extension de cette faculté à d'autres organisations ayant accepté la compétence de ce Tribunal (v. document préc., GB/215/PFA/15/17, p. 9), mais le problème dépasse le cadre du droit de la fonction publique, objet de la présente étude.

(87) V. par ex. T.A.O.I.T., 71, *Silenzi de Stagni c. F.A.O.* ou 307, *Labarthe c. F.A.O.* ; T.A.N.U., 96, *Camargo* ou 212, *Ayah*.

(88) V. par ex. T.A.O.I.T., 307, *Labarthe c. F.A.O.* ; 339, *Kennedy c. F.A.O.* ; T.A.N.O., 106, *Vasseur*.

— et, bien sûr, ils acceptent de connaître de requêtes émanant de fonctionnaires en poste candidats à d'autres fonctions (89).

Seule la jurisprudence de la C.J.C.E., qui s'appuie sur la formule très large de l'article 91 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes qui lui donne compétence « pour statuer sur tout litige entre les Communautés et l'une des personnes visées par le présent statut », admet la recevabilité des requêtes soumises par les candidats à un concours externe (90). Mais tous les autres textes statutaires sont muets sur ce point et il y a là une lacune fâcheuse dans la mesure où les tribunaux nationaux ne sauraient se prononcer sur de telles requêtes. Bien que cette situation conduise à un déni de justice à l'égard des candidats qui auraient été évincés dans des conditions irrégulières, il semble qu'elle ne préoccupe ni les organisations elles-mêmes, ni les associations du personnel, dans le cadre des discussions en cours sur les réformes de certaines procédures de recours : les unes sont sans doute peu soucieuses de voir leur pouvoir discrétionnaire contrôlé dans le domaine sensible du recrutement ; les autres ne se sentent vraisemblablement guère concernées.

Il est toutefois remarquable que la résolution adoptée le 23 janvier 1981 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ait amendé l'article 32 du statut des agents de façon à ouvrir les procédures de recours « aux candidats extérieurs à l'Organisation admis à participer aux épreuves d'un concours de recrutement pour autant que la réclamation soit fondée sur une irrégularité dans le déroulement des épreuves du concours » (art. 32, paragr. 6, d).

24. *A priori*, la saisine de l'organe de recours par l'organisation elle-même ne répond à aucune nécessité : comme les administrations nationales, les administrations internationales disposent des privilèges du préalable et de l'exécution d'office ; c'est-à-dire qu'elles peuvent prendre des décisions exécutoires et en réaliser directement l'exécution, à charge pour leurs destinataires qui en contestent le bien-fondé de saisir les juges (91). Il résulte du reste

(89) V. par ex., T.A.O.I.T., 196, *Tewfik v. U.N.E.S.C.O.* ou 321, *Rajan c. U.N.E.S.C.O.*, Com. rec. O.T.A.N., décisions n° 21, *Schumacher*, 27 novembre 1970, ou 81, *Atma et Delor*, 16 novembre 1977 ; C.J.C.E., aff. 81 à 88/74, *Marenco c. Com.*, Rec. 1247.

(90) V. par ex. aff. 23/64, *Vandevyvere c. Parlt*, Rec. XI.205 ou aff. 130/75, *Prais c. Conseil*, Rec. 1589.

(91) V. André de Laubadère, *Traité de droit administratif*, L.G.D.J., 1967, pp. 274 et ss. et Georges Vedel, *Droit administratif*, P.U.F., Thémis, 1973, pp. 172 et ss.

des dispositions établissant la compétence des juridictions administratives internationales « qu'une organisation n'a pas qualité pour adresser une requête au Tribunal, ni, partant, pour lui soumettre des conclusions qui tendent à la modification de la décision attaquée au détriment du requérant » (T.A.O.I.T., 173, *Miele c. C.E.R.N.*) (92).

Les problèmes se posent cependant un peu différemment dans le cas où une organisation souhaite faire valoir une réclamation non contre un agent mais contre un ancien membre du personnel ou ses ayants droit. En théorie, rien n'interdit à l'organisation dans ces hypothèses, de renoncer à son immunité de juridiction et à porter l'affaire devant un tribunal national, mais cela lui est, en fait, « psychologiquement » difficile. Comme l'a fait remarquer le syndicat du personnel du B.I.T.,

« comment pourrait-elle, en conscience, se réfugier derrière son immunité lorsqu'une personne, extérieure à l'organisation souhaite la poursuivre, et y renoncer lorsque cela l'arrange, pour poursuivre une personne étrangère au personnel ? Il y a là une lacune. » (93).

Fort de cette constatation, ce syndicat propose d'inclure dans le statut des organes de recours une disposition permettant aux organisations de les saisir lorsqu'un agent a quitté leur service. Répondant à une enquête menée par le Conseiller juridique du B.I.T., le C.E.R.N. a repris cette suggestion à son compte (94). Malgré les difficultés de sa mise en œuvre, il est vrai qu'il serait ainsi remédié à une lacune du droit positif. Il faut cependant remarquer que, forte d'une décision d'un organe de recours faisant droit à sa demande, l'organisation devrait ensuite demander l'exequatur à un tribunal national pour en obtenir l'exécution forcée. Il n'y a sans doute rien là d'impossible.

(92) V. aussi T.A.O.I.T., 31, *Raina c. O.I.T.* et 317, *Rhyner-Cuerd c. U.P.U.* Cependant, certaines décisions examinent au fond des conclusions « reconventionnelles » des organisations (v. T.A.N.U., 237, *Powell*) et les Tribunaux reconnaissent que les organisations peuvent lui adresser certaines demandes en ce qui concerne la procédure, les frais, et même, les saisir d'une demande en interprétation d'une décision antérieure ; v. : T.A.O.I.T., 240, *Hopkiak* ; T.A.N.U., 51 *Reed* ; 235, *Johnson* et, implicitement, Com. rec. O.T.A.N., décision n° 74, *Glimmerveen*, 16 novembre 1976.

(93) F.I.C.S.A., *Recourse Procedures*, préc., p. 41. Notre traduction.

(94) Doct. GB 215/PFA/15/17 ; préc., p. 10. Le Conseiller juridique estime qu'« il est difficile de remédier à cette situation sans soulever de complexes problèmes de droit international et, tout en partageant entièrement la préoccupation du C.E.R.N., on peut se demander si l'enjeu est suffisant pour justifier une telle entreprise » (*ibid.*).

§ 2. — LE PROBLÈME DE LA SAISINE
PAR LES ORGANISATIONS SYNDICALES ET PROFESSIONNELLES

25. Des trois problèmes évoqués précédemment (n° 23), le dernier, relatif au droit des organisations syndicales et professionnelles d'ester en justice, pose les questions les plus graves et est l'un des éléments centraux des débats en cours au sein de plusieurs organisations internationales sur l'amélioration des procédures de recours.

Ce problème ne doit pas être confondu avec celui des « recours collectifs » qui concernent la possibilité pour plusieurs personnes de se grouper pour présenter un recours unique (95). Bien qu'elle ne soit prévue par aucun texte, cette faculté semble admise par toutes les juridictions administratives internationales, qu'il s'agisse de la Commission de recours de l'O.C.D.E. (96), de celle de l'O.T.A.N. (97), du T.A.N.U. (98) ou de la C.J.C.E. (99), à condition que les requérants se trouvent dans une situation identique ou au moins comparable. Et lorsque des requérants présentent les mêmes conclusions contre un acte unique tout en prenant la précaution de présenter des recours distincts, les tribunaux joignent en général les affaires et les examinent conjointement (100).

Il s'agit là, au demeurant, de problèmes de procédure assez mineurs. Au contraire, la faculté pour les organisations professionnelles ou syndicales de saisir les organes de recours pose des questions de principe fondamentales.

(95) Certaines organisations syndicales et professionnelles revendiquent un droit au « recours collectif » quand elles demandent en réalité que le droit d'ester en justice leur soit reconnu à elle-même. V. par exemple la note soumise par la F.I.C.S.A. au C.C.A.Q., « Recourse Procedures in the Organizations of the U.N. System », ACC/1980/PER/29, 9 juillet 1980, p. 5.

(96) V. par ex. décision n° 37, *Hill* et 10 as. 24 juillet 1963.

(97) V. par ex. décisions n° 6 (d), *Aldus* et 10 as., 19 décembre 1967 ; 23 (b) *Acquetici* et 35 as., 25 mars 1971 ; 77, *Vandenbergh* et 9 as., 25 février 1977 (alors même que les conclusions de deux des dix requérants n'étaient pas absolument identiques aux autres).

(98) V. par ex. 1 Jgt n° 1, *Aubert* et 14 as., ou 61, *Crawford* et 10 as. Il ne semble pas que des recours collectifs aient été formés devant le T.A.O.I.T.

(99) V. les ex. cités par G. Vandersanden et A. Barav, *op. cit.*, p. 362.

(100) Com. rec. O.C.D.E., décision n° 46, 47 et 48, *Legrain* et as., 17 décembre 1974 ; T.A.O.I.T., 72, *de Beita et Chadburn* ou 340, *Biggio* et 6 as.

1. Les solutions du droit positif et les réformes en cours

26. L'analyse du droit positif conduit à distinguer à cet égard deux groupes — inégaux ! — parmi les juridictions administratives internationales.

Les textes applicables par les Commissions de recours de l'O.T.A.N. et de l'A.S.E., et par les Tribunaux administratifs de l'O.I.T. et de l'O.E.A. ne mentionnent en aucune manière les associations ou les syndicats du personnel qui, dès lors, ne semblent en principe, appelés à participer à la procédure devant ces juridictions, ni comme requérants, ni comme intervenants, ni même en tant qu'*amici curiae*. Les statuts des Commissions de recours de l'O.C.D.E. et de l'U.E.O. doivent être rattachés à cette première catégorie dans la mesure où ils admettent expressément que « l'Association du personnel peut désigner un représentant pour suivre les débats devant la Commission » (101) mais il ne s'agit que de « compenser » le secret des audiences, pratique désuète s'il en est, imposée par les statuts (v. *infra*, 2^e partie, section 2).

De son côté, l'article 23, paragr. 2 du règlement du T.A.N.U. (et dans des termes un peu différents, l'article 22 de celui du Tribunal administratif de la Banque mondiale) disposent :

« Le Tribunal peut décider d'entendre des représentants dûment autorisés de l'Association du personnel de l'organisation intéressée. »

Comme on l'a remarqué, il est vrai que cette réglementation est plus favorable que le silence des textes applicables dans les Organisations citées *supra* « en ce sens que l'association peut s'exprimer avec l'accord du Tribunal, en son nom propre, à visage découvert » (102). Cependant, en pratique, la différence est minime.

D'une part, en effet, même en l'absence de dispositions expresses, les organes de recours ont admis que l'Association du personnel pouvait participer aux débats d'une certaine manière. Ainsi, dans certaines affaires, le T.A.O.I.T. a admis d'entendre le Président de l'Association du personnel de l'organisation en cause et a même considéré celui-ci comme un intervenant à titre per-

(101) Résolution du Conseil sur le fonctionnement de la Commission de recours de l'O.C.D.E., art. 7, b.

(102) Yves Beigbeder, *La représentation du personnel à l'O.M.S.*, préc., p. 194.

sonnel (103) et la production de pièces traduisant les réactions du personnel qu'il a assimilées à des témoignages écrits (133, Hermann c. U.N.E.S.C.O.). De même, la Commission de recours de l'O.T.A.N. invite le Président de l'Association du personnel de l'organisme en cause « à assister au débat et à présenter, éventuellement, ses observations » (104). De même, la Commission de recours du Conseil de l'Europe — avant la modification récente de son statut (v. *infra*, n° 27) — s'est déclarée « disposée à entendre les représentants de l'Association du personnel en tant qu'ils assisteraient le requérant au sens de l'article 5, paragr. 3 du statut de la Commission » (devenu l'article 9, paragr. 4, et prévoyant que le Secrétaire général et le requérant « peuvent se faire assister ou représenter par une ou plusieurs personnes de leur choix ») (décision n° 7, *Lafuma*, 13 octobre 1972).

D'autre part, devant le T.A.N.U., les organisations professionnelles ont relativement peu usé du droit que leur confère l'article 23, paragr. 2 du règlement du Tribunal (105) (106).

La jurisprudence, dans son état actuel, peut donc être résumée ainsi : les organes de recours acceptent avec un libéralisme relatif d'entendre les représentants de l'Association du personnel en tant qu'*amici curiae*, et ceci, même en l'absence d'un texte le pré-

(103) V. les jgts n° 13, *Mc Intire c. F.A.O.* ; 14 à 19 ; 22 à 24. V. aussi T.A.S.D.N., 19, *Desplanques c. Caisse d'Administration des pensions*. Ainsi que le souligne Yves Beigbeder (*ibid.*, p. 193), l'attitude du Tribunal dans le jgt n° 17, *Duberg c. U.N.E.S.C.O.* est particulièrement intéressante dans la mesure où le Président de l'Association du personnel était titulaire d'un contrat de durée indéterminé, alors que le problème concernait le non renouvellement d'un contrat de durée définie (*ibid.*, p. 199) — il en va de même s'agissant des jugements 18, 19 et 21).

(104) Gilbert Guillaume, « La Commission de recours de l'O.T.A.N. et sa jurisprudence », *préc.*, p. 326. V. aussi, bien que le problème soit différent, la décision n° 109, *Nind*, 10 janvier 1980, par laquelle la Commission, tout en rejetant la requête, a ordonné le remboursement des frais de voyage et de séjour supportés par le Président du Comité de réclamations du Grand Quartier général des puissances alliées en Europe, entendu en tant que témoin.

(105) V. cependant, par ex. les jugements n° 1, *Aubert et as.* ; 83, *Puvrez* (exposé écrit) ; 182, *Harpignies*, etc. Dans l'affaire *Belchamber* (jugement n° 236), le Tribunal a refusé d'entendre le Conseil de la requérante en tant que représentant de l'Union syndicale.

(106) Mohamed Bedjaoui rapporte par ailleurs que la F.I.C.S.A. « a manifesté le désir de se porter intervenante à la C.I.J. lorsqu'il fut demandé à la Cour d'émettre un avis sur l'effet des jugements du T.A.N.U. accordant indemnités. Mais la possibilité juridique lui en a été refusée, étant donné qu'aux termes de l'article 34 al. 1 et 35 des statuts de la Cour, seuls les États ont qualité pour se présenter devant une instance internationale » (*Le syndicalisme des fonctionnaires internationaux, préc.*, p. 447).

voyant ; en revanche, et mise à part la jurisprudence précitée du T.A.O.I.T., qui admet l'intervention du Président d'une association du personnel à titre personnel (v. note 103), les organisations professionnelles et syndicales ne bénéficient pas en tant que telles, devant les tribunaux administratifs internationaux mentionnés ci-dessus, d'un droit d'intervention ni, à plus forte raison, d'aucun droit d'action directe : dans son jugement n° 1, le T.A.N.U. (*Aubert et as.*) en a clairement donné les raisons : tout en reconnaissant que sa décision dans cette affaire « pouvait affecter, d'une manière générale, l'intérêt qu'ont les fonctionnaires des Nations Unies à ce que les contrats d'engagement et conditions d'emploi de tous les fonctionnaires soient respectés par l'administration », le Tribunal a considéré que l'Association du personnel ne justifiait, en l'espèce, d'aucun droit et que, ne pouvant au surplus agir au principal, celle-ci ne pouvait dès lors intervenir.

Un moyen détourné de pallier l'absence de droit de recours en faveur des organisations professionnelles et syndicales devant cette première catégorie d'organes de recours pourrait être qu'ils se reconnaissent compétents pour rendre des avis consultatifs à la demande des syndicats et de l'Association du personnel. Dans une très importante affaire, concernant les traitements du personnel de la catégorie des services généraux des organisations du système des Nations Unies à Genève, les membres du T.A.O.I.T. ont accepté, à titre personnel, de donner un tel avis (16 mai 1978) à la demande conjointe des représentants du personnel et du Directeur général du B.I.T. (au nom du Conseil d'administration qui avait accepté par avance que l'avis fût obligatoire).

Certains auteurs ont vu dans cet avis un précédent méritant d'être suivi dans des cas comparables à l'avenir (107). Cette solution est cependant doublement aléatoire : la juridiction saisie n'est, statutairement, ni tenue ni même autorisée à donner un avis (108), sa mise en œuvre est donc subordonnée à la bonne volonté de ses membres ; elle l'est aussi à celle de l'administration qui peut refuser de s'associer à la question posée, or les chances de voir les membres du Tribunal répondre à une demande d'avis formulée par une organisation représentative du personnel agis-

(107) V. Stephen Marks, *op. cit.*, p. 311.

(108) V. l'avis des membres du T.A.O.I.T. lui-même et T.A.N.U., 237, *Powell*, jugement qui précise que, saisi par le Secrétaire général des Nations Unies et une demande comparable, le Tribunal l'a « informé (...) que son statut ne lui donnait pas compétence pour donner un avis consultatif ».

sant seule sont très faibles. Il est donc clair qu'en aucun cas le précédent de 1978 ne constitue un succédané acceptable au droit de recours (109), dans la très grande majorité des organisations internationales, les organes représentatifs du personnel demeurent totalement dépourvus de droit de recours.

27. La situation se présente tout à fait différemment s'agissant de la C.J.C.E. et, de la Commission de recours du Conseil de l'Europe, depuis l'adoption de la résolution 81 (I) du Comité des ministres, modifiant les statuts des agents et de la Commission elle-même.

Dans les Communautés européennes, la Cour a été appelée à se prononcer sur deux problèmes distincts : d'une part, elle a d'abord été saisie de la question de savoir si les Comités du personnel, existant auprès de chaque institution, pouvaient la saisir ; puis elle a été appelée à répondre à la même question s'agissant des organisations professionnelles et syndicales. La réponse donnée dans chaque cas a été différente.

Par son ordonnance n° 24 du 14 novembre 1963, rendue dans l'affaire 15/63, *Lassale c. Parlement* (Rec. X, p. 112), la Cour de Luxembourg a considéré que les fonctions du comité du personnel ne sont destinées à produire des effets qu'à l'intérieur de l'Institution auprès de laquelle il fonctionne et dont il est un « organe interne ».

« Ainsi, il est dépourvu de la capacité d'ester en justice ; dès lors sa demande en intervention doit être rejetée comme irrecevable. »

S'agissant des syndicats, la Cour s'est ralliée à une solution qui, en apparence au moins, est toute différente, par deux arrêts en date du 8 octobre 1974 (110) que l'on peut résumer ainsi :

(109) Il en irait différemment si la compétence consultative était prévue par les statuts des tribunaux. M. Wattles qui envisage cette hypothèse dans son rapport précité sur les « Procédures et unification des Tribunaux administratifs » souligne, à juste titre, les inconvénients que présenterait une telle solution : risques de saisine systématique par les partenaires sociaux lors de toute négociation sur les problèmes du personnel, implication du Tribunal dans un processus de discussion politique, situation embarrassante où il pourrait se trouver s'il est, par la suite, saisi au contentieux dans une affaire sur laquelle il s'est déjà prononcé par un avis consultatif (cf. les difficultés nées de l'avis de 1978, *infra*, n° 32).

(110) Aff. 175/73, *Union syndicale, service public européen, Bruxelles et as. c. Conseil* et 18/74, *Syndicat général du personnel des organismes européens c. Commission*, Rec. 917 et 933, concl. Reischl et Trabucchi. La solution a été confirmée dans l'aff. 72/74, *Union syndicale - Service public européen et as. c. Conseil*, Rec. 401.

— les organisations syndicales, dès lors qu'elles sont représentatives, ont, à l'inverse des comités du personnel, une autonomie qui conduit à leur reconnaître une personnalité juridique ;

— « selon les principes généraux du droit du travail », la Cour a reconnu, « non seulement le droit, pour les fonctionnaires et agents de constituer librement des associations de leur choix, mais encore celui pour ces associations, de se livrer à toute activité licite dans la défense des intérêts de leurs membres ;

— ceci implique nécessairement la capacité d'ester en justice,

— mais « la procédure de réclamations et de recours, instituée par les articles 90 et 91 du statut est conçue exclusivement en vue de litiges individuels » et n'est « ouverte qu'aux fonctionnaires et agents à l'exclusion de leurs associations » ;

— conformément à l'article 37 paragr. 2 du Protocole sur le statut de la C.J.C.E., les organisations professionnelles et syndicales peuvent intervenir au soutien de conclusions soumises à la Cour par un fonctionnaire dans la mesure où elles justifient d'un intérêt à la solution du litige ;

— mais elles ne peuvent saisir directement la Cour que sur le fondement de l'article 173 paragr 2 qui exige que le recours soit dirigé contre une décision dont le requérant doit être le destinataire direct (et, peut-être, d'un recours en carence, prévu par l'article 175, ou d'un recours en responsabilité, visé par les articles 178 et 215 du Traité) ;

— par ailleurs, l'avocat général Trabucchi a considéré qu'un fonctionnaire peut demander à un syndicat de le représenter (111).

Cette solution complexe, par laquelle la Cour reprend d'une main ce qu'elle donne de l'autre, ne s'imposait peut-être pas, en droit, dans la mesure où l'article 91 précité vise toutes les « personnes visées au présent statut » du personnel, ce qui, depuis l'adoption de l'article 24 *bis*, en 1972, reconnaissant que les fonctionnaires « peuvent être membres d'organisations syndicales et professionnelles de fonctionnaires européens », est le cas s'agissant de ces entités (112).

Quoi qu'il en soit, et malgré les critiques dont elle a fait l'objet, elle constitue un net progrès par rapport à la situation habituelle

(111) M. Vandersanden doute que la solution soit conforme à l'adage selon lequel « Nul ne plaide par procureur » (« Fonction publique européenne et syndicalisme », *préc.*, p. 299).

(112) En ce sens, v. Louis Dubouis, *Chron. préc.*, R.T.D.E., 1975.306.

dans les juridictions administratives internationales. Elle a du reste inspiré la récente réforme des règles applicables par la Commission de recours du Conseil de l'Europe.

28. Reprenant une demande du personnel (113), l'Assemblée consultative de cette organisation a estimé que

« le droit de recours devrait être accordé au agents, au Comité du personnel et au(x) syndicat(s) des agents. » (recommandation 856 du 27 mars 1979).

Le texte finalement retenu et qui entrera en vigueur le 25 septembre 1981 s'inspire de cette suggestion mais en limite assez considérablement la portée. Désormais, en vertu du paragr. 6 de l'article 32 du statut des agents, combiné avec l'article 32 bis du même texte, la procédure de recours est ouverte

« au Comité du personnel, pour autant que la réclamation soit dirigée contre un acte dont il est destinataire ou contre un acte qui porte directement atteinte aux prérogatives que lui confère le statut des agents. »

Cette disposition, qui rompt heureusement avec une tradition qui semblait bien établie, demeure cependant très restrictive à quatre points de vue au moins :

— D'une part, contrairement à ce qui avait été envisagé à certains stades des travaux préparatoires, la faculté pour un fonctionnaire de se faire représenter par un syndicat, une association professionnelle ou le Comité du personnel, n'est pas prévue expressément. On peut cependant admettre, que, dans la mesure où les requérants peuvent « se faire représenter et se faire assister par une ou plusieurs personnes de leur choix », ce choix peut se porter sur l'une de ces entités (114).

— D'autre part, le droit d'intervention du Comité du personnel, à l'appui d'un recours d'un fonctionnaire, n'est pas prévu et il semble même exclu par l'article 10 paragr. 1 du nouveau statut de la Commission de recours qui se borne à prévoir :

« Toute personne *physique*, habilitée à introduire un recours auprès de la Commission et qui justifie d'un intérêt suffisant à la solution d'un litige soumis à la Commission peut être autorisée par celle-ci à intervenir dans ladite procédure » (l'article 22 de l'actuel règlement

(113) V. notamment le document du Comité du personnel sur le « Système de recours », proposition adoptée le 24 juin 1979.

(114) V. en ce sens C.A.H.E.A., 10^e rapport, préc., p. 7.

de procédure de la Commission ne comporte aucune restriction quant à la nature juridique de l'intervenant... mais aucune droit d'action n'y est reconnu en faveur du Comité du personnel). »

— En troisième lieu, le droit de recours n'est ouvert qu'au Comité du personnel, à l'exclusion de toute organisation professionnelle ou syndicale. Il est intéressant de reproduire dans leur quasi intégralité les explications données par la C.A.H.E.A. à cet égard :

« Le Comité *ad hoc* avait envisagé favorablement au cours de ses premiers travaux, la possibilité, demandée par le Comité du personnel et l'Assemblée consultative d'accorder un droit de recours aux syndicats et associations du personnel dans la mesure où ils seraient suffisamment représentatifs. Il s'avère difficile toutefois de définir dans l'immédiat le contenu et les limites de ce droit, puisque la situation des syndicats ou associations du personnel à l'égard de l'Organisation n'est pas encore clairement établie.

« Bien entendu, chaque agent syndiqué pourrait invoquer (son droit à s'associer) devant la Commission de recours si le Secrétaire général venait à prendre une mesure touchant au droit d'association » reconnu par le statut des agents.

« Mais la question reste ouverte de savoir dans quelle mesure et sous quelles conditions un syndicat en tant que tel pourrait ester en justice. Au sein des Communautés européennes (...) cette question a été laissée à l'appréciation de la Cour de justice dont la jurisprudence a été jusqu'alors très prudente et nuancée (...).

« Bien que le Comité du personnel soit conscient des difficultés d'établir des critères de représentativité d'un syndicat, il a proposé néanmoins de prévoir un droit de recours en faveur des syndicats tout en insérant dans la résolution du Comité des ministres une disposition transitoire remettant l'entrée en vigueur de ce droit jusqu'au moment où la situation des syndicats vis-à-vis de l'Organisation aura été précisée et aura fait l'objet d'un accord avec le Secrétaire général, définissant les prérogatives de ceux-ci.

« Le Comité *ad hoc* est finalement parvenu à la conclusion que le problème des conditions de reconnaissance d'un syndicat ou d'une association professionnelle est un problème politique très délicat. Il conseille au Comité des ministres, à l'instar de la politique suivie par les Communautés européennes, de s'abstenir de légiférer en matière de voies de recours en faveur des syndicats aussi longtemps que leur capacité juridique dans ce domaine n'aura pas été reconnue dans la majorité des Etats membres. » (115).

(115) *Ibid.*, pp. 7-8. Le conseiller juridique du B.I.T. considère également qu'il est préférable de laisser au T.A.O.I.T. de soin de perfectionner son règlement et sa jurisprudence en ce qui concerne le droit d'intervention des associations du personnel (Doct. préc. GB/215/PFA/15/17. Le groupe de travail du C.C.A.Q. semble également très réticent pour admettre en droit d'action en faveur des organisations du personnel (cf. C.C.A.Q./PER/R.107).

— Enfin, et il s'agit sans doute de la limitation la plus grave au droit qu'a le Comité du personnel de saisir la Commission : son recours ne sera recevable que s'il peut invoquer un acte le concernant *directement* soit parce qu'il lui est adressé, soit parce qu'il porte une atteinte directe à ses prérogatives. Ainsi se trouve exclue toute possibilité d'agir ou d'intervenir pour la défense des intérêts collectifs des membres du personnel (ou de certaines catégories de celui-ci que le Comité du personnel représente). L'inspiration « communautaire » de cette restriction est flagrante.

29. A l'O.C.D.E., l'ouverture de voies de recours contentieuses aux organisations syndicales et professionnelles constitue également un des principaux dangers des discussions en cours entre les représentants de l'administration et ceux du personnel, et les précédents des Communautés européennes et du Conseil de l'Europe ne peuvent manquer d'avoir une influence sur l'issue des débats. On peut espérer que l'Organisation du château de la Muette saura se montrer plus audacieuse et plus consciente des nécessités modernes du dialogue social que celles de Bruxelles et de Strasbourg.

Dès 1975 le premier groupe d'étude sur les relations personnel-employeurs (« Task Force 1 ») avait envisagé d'

« inviter le comité du personnel — dont il proposait la création par ailleurs — à témoigner, dans les cas où les litiges individuels affectent de manière évidente la totalité des agents de l'O.C.D.E. ou un groupe important d'entre eux », procédure qui « aurait l'avantage de préciser les considérations générales qui affectent les litiges individuels. » (116).

Il ne s'agissait de rien d'autre que d'admettre un organe représentatif du personnel en tant qu'*amicus curiae*. Mais cette proposition est très en deçà des revendications des organisations professionnelles et syndicales — qui ne se limitent d'ailleurs pas à celles de l'O.C.D.E. — selon lesquelles comme le prévoit la convention n° 87 de l'O.I.T. :

« Toute organisation syndicale est, par définition, créée pour la défense d'intérêts collectifs. Il s'ensuit qu'elle doit avoir aussi le droit d'ester en justice afin de défendre ces intérêts collectifs. » (117).

(116) Rapport préc., p. 20.

(117) Colloque de Genève, 8 juin 1980, « Principes concernant le contentieux entre les organisations internationales et européennes et leurs fonctionnaires » (et Déclaration du IV^e Congrès de l'Union des Syndicats, Bruxelles, 4 octobre 1980), préc., art. 2. V. aussi le doc. n° 21, préc., présenté à ce Colloque

Au début de l'année 1981, le groupe de travail mixte sur la révision des règles concernant les litiges a estimé que « la question est entrée dans une phase évolutive » et, sans que ses membres s'accordent sur la possibilité de reconnaître un droit d'action directe à l'Association du personnel, comme celle-ci le souhaite, il a cependant proposé deux réformes importantes pour lesquelles il semble que l'Administration ait donné son accord :

— d'une part, le nouvel article 2.f du statut de la Commission de recours serait rédigé ainsi :

« L'association du personnel peut, si le requérant ne s'y oppose pas, intervenir à l'instance avant le dépôt de la réplique. Les conclusions du mémoire en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des Parties ; »

— d'autre part, dans tous les cas, le représentant de l'Association du personnel peut être autorisé par la Commission « à présenter de brèves observations » (art. 7.b).

Si ces textes — qui ne sont que des projets et n'ont aucun caractère officiel — viennent à être adoptés, ils constitueraient d'indiscutables progrès. Il reste que dans la mesure où ils excluent tout droit d'action en faveur de l'Association du personnel, et, *a fortiori*, des syndicats, même lorsque leurs intérêts propres sont en jeu, ils demeurent en deçà de ce qui est prévu par le droit communautaire et les nouvelles dispositions applicables au Conseil de l'Europe, elles-mêmes encore très timides.

2. Les perspectives

30. Cependant de multiples considérations militent en faveur d'une reconnaissance beaucoup plus complète du droit pour les ororganisations professionnelles et syndicales d'ester en justice.

Dans son étude sur l'unification des Tribunaux du système des Nations Unies, le consultant M. Wattles insiste sur le fait que l'intervention d'associations du personnel qui se trouvent dans une situation entièrement différente de celle des requérants individuels « constituerait une transformation de l'institution de l'intervention telle qu'elle existe dans la pratique des tribunaux », que si

par le personnel de l'O.C.D.E., ainsi que les positions des syndicats des Communautés (par exemple : compte rendu de la réunion tenue dans le cadre de la procédure de dialogue entre le Conseil et les représentants du personnel du 11 juin 1979, 7636/76, ou les recommandations du colloque de la F.I.C.S.A. de 1976, préc. (point II, c) etc.

« les organes du personnel peuvent être parties à part entière, ils se trouveraient liés par les jugements, ce qui, de leur point de vue, peut n'être pas souhaitable », et que, les problèmes liés aux réparations pécuniaires en seraient considérablement compliqués (118). Deux de ces objections sont de nature technique et ne semblent pas insurmontables, la troisième n'est guère convaincante dans la mesure où les organisations en cause elles-mêmes souhaitent la réforme projetée et où il n'est pas forcément mauvais qu'elles soient, elles aussi, tenues de respecter le droit, tel qu'il est déterminé par une juridiction impartiale.

Au demeurant, ces inconvénients, s'ils existent, sont de peu de poids face aux avantages, très évidents, d'une reconnaissance du droit au recours contentieux en faveur des associations et des syndicats du personnel qui apparaît comme une nécessité pour quatre séries de raisons :

1) Le droit d'ester en justice de ces organisations est le corollaire nécessaire du droit d'association en vertu desquelles elles sont constituées ;

2) Il correspond à leur rôle qui s'affirme de plus en plus nettement, de principaux « partenaires sociaux » des administrations internationales ;

3) Il permet d'éviter d'autres formes d'action bien plus préjudiciables à la vie de l'organisation ;

4) Il complète le droit au recours reconnu individuellement à leurs membres et le rend plus effectif.

31. Même s'il est plus ou moins respecté en fait, le droit d'association pour tous et, pour les travailleurs, le droit de former des syndicats, est reconnu par tous les Etats. Et s'il est vrai que quelques droits internes n'admettent pas que les organisations syndicales et professionnelles puissent saisir le juge pour faire respecter les intérêts collectifs de leurs adhérents, il serait tout à fait regrettable que le droit en vigueur au sein des organisations internationales reste aligné sur les pratiques nationales les plus surannées (119).

(118) *Op. cit.*, p. 28, notre traduction.

(119) En ce sens : Georges Vandersanden, « Fonction publique européenne et syndicalisme », préc., p. 300, qui fait valoir que, « en cette matière qui relève tant du droit institutionnel que du droit du travail, l'harmonisation des régimes se fait sur la solution la plus avantageuse aux bénéficiaires ».

Le droit d'association, et son corollaire, le droit pour les organisations professionnelles et syndicales d'assurer la défense des intérêts collectifs de leurs membres, sont d'ailleurs garantis par de nombreux textes internationaux de grande importance (120). Or, « depuis 1928, année où le B.I.T. a institué son premier comité du personnel, et 1930, où la S.D.N. l'a imité, toutes les organisations internationales ont admis le droit d'association de leurs membres » (121) et les juridictions administratives internationales elles-mêmes en ont reconnu l'existence et se sont efforcées d'en assurer la protection, notamment

— en reconnaissant que la qualité de représentant du personnel confère certains droits à son titulaire (122) ;

— en s'assurant que les représentants du personnel ne sont pas victimes de brimades de la part des administrations, soit au moment du renouvellement de leur contrat, soit de tout autre manière (123) ;

— en déniaut au chef de l'administration le droit de s'ingérer dans la fixation des modalités des élections des représentants du personnel (124) ;

— en contrôlant la régularité de ces élections (125) ;

— en refusant d'assimiler la grève à une absence non autorisée (126) ;

— en admettant qu'il peut exister pour l'administration des obligations de consulter le personnel (127).

Cette jurisprudence établit clairement qu'une organisation professionnelle de fonctionnaires internationaux a une existence juridique au moins au regard du droit interne des organisations inter-

(120) V. les Conventions de l'O.I.T., n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948), n° 98 sur le droit d'organisation et de négociations collectives (1978) ; les deux Pactes internationaux des droits de l'homme de 1966 (droits économiques et sociaux, art. 8 ; droits civils et politiques, art. 22) ; convention européenne des droits de l'homme, art. 11 ; Charte sociale européenne (art. 5), etc.

(121) Alain Plantey, *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, préc., p. 139.

(122) V. par ex., T.A.O.I.T., 54, *Van der Ploeg c. U.N.E.S.C.O.*, ou 87, *Di Giuliomaria c. F.A.O.*

(123) V. par ex. T.A.O.I.T., 54, *Van der Ploeg c. U.N.E.S.C.O.* ; 274, *Connolly-Battisti c. F.A.O.* ; 349, *Diaz Acevedo c. E.S.O.* ; ou T.A.N.U., 15, *Robinson*.

(124) T.A.O.I.T., 78, *Pillibou c. U.N.E.S.C.O.* et 274, *Connolly-Battisti c. F.A.O.*

(125) C.J.C.E., aff. 54/75, *de Bapper et as.*, Parlement, Rec. 1976. 1381 *contra*, T.A.O.I.T., 78, *Pillebou c. U.N.E.S.C.O.*

(126) T.A.N.U., 249, *Lucy Smith*.

(127) T.A.O.I.T., *Bénard et Coffino c. G.A.T.T.* et, moins nettement, T.A.N.U., 236, *Belchamber*.

nationales qui, seules, importent ici. Dans la mesure où le droit d'ester en justice lui est refusé, elle est réduite à attendre de ses membres qu'ils fassent valoir les droits qui lui appartiennent. La protection juridictionnelle ne lui est garantie, tout à fait imparfaitement, que par l'intermédiaire de ceux qu'elle a pour mission de protéger.

Dans un monde de « nations civilisées » la reconnaissance d'un droit en faveur d'une personne implique sa protection juridictionnelle et l'on voit mal pourquoi les syndicats et associations du personnel, dont l'utilité sociale est très généralement admise aujourd'hui, demeurent, au sein des organisations internationales, considérées comme des « incapables » au sens juridique du mot.

32. Cette situation est d'autant plus paradoxale que les associations du personnel, conçues au départ comme des auxiliaires et des collaborateurs de l'administration ne se contentent plus de ce rôle de « courroies de transmission » et souhaitent s'affranchir de la tutelle trop étroite de leur organisation. Ce besoin, ressenti par les fonctionnaires d'être défendus par des organisations réellement représentatives de leurs intérêts, explique d'ailleurs la création et le succès des syndicats de fonctionnaires qui, « en réaction contre le système octroyé et insatisfaisant des associations du personnel » (128) s'affirment face à l'administration et aux Etats comme des partenaires et des interlocuteurs naturels et valables pour toutes les questions relatives au personnel.

Le droit a partiellement consacré cette évolution.

A l'O.C.D.E., le droit d'association résulte de l'article 23 du statut du personnel, en vertu duquel le « Secrétaire général prend toute mesure pour assurer une liaison constante avec les représentants des agents », et de la disposition 123/1.1 des instructions du Secrétaire général, selon laquelle les principaux objectifs de l'Association du personnel sont :

« i) Le développement de la collaboration entre l'Organisation et l'ensemble du personnel ;

« ii) La défense des intérêts professionnels du personnel et le resserrement des liens entre les membres du personnel des différentes nationalités. »

Il est clair que ces dispositions, qui ignorent le phénomène syndical se rattachent à la conception ancienne du droit d'association.

(128) Alain Plantey, *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, préc., p. 147.

Au contraire, l'article 8 de l'annexe II au statut des agents du Conseil de l'Europe répond mieux aux préoccupations actuelles du personnel puisqu'il admet que les membres du personnel « jouissent du droit d'association » et « peuvent être membres d'organisations syndicales ou professionnelles » (129).

Cette évolution correspond d'ailleurs à la pratique effectivement suivie au sein des organisations internationales puisque les organisations syndicales et professionnelles discutent, d'égaux à égaux, avec les administrations, font pression sur celles-ci en organisant des actions collectives et, notamment, en recourant à la grève, et surtout concluent avec elles des accords dont deux sont célèbres et qu'il convient de mentionner ici : d'une part, en 1974, la Commission des Communautés européennes a conclu avec six organisations syndicales un accord réglementant les relations futures entre les sept partenaires — la Commission fut imitée par la suite par le Comité économique et social et par le Conseil ; d'autre part, en 1976, les représentants des associations et des syndicats du personnel et ceux des organisations du système des Nations Unies ayant leur siège à Genève, ont signé une convention sur la méthode de fixation des traitements du personnel de la catégorie des services généraux.

Les difficultés suscitées par l'application de ce second accord mettent en évidence la nécessité de reconnaître aux organisations syndicales et professionnelles un droit au recours contentieux. En effet, dans l'avis consultatif, donné à titre personnel par les trois juges du T.A.O.I.T., le 16 mai 1978, ceux-ci avaient estimé qu'une décision, alors envisagée

« constituerait si elle était prise sans négociations préalables avec le Syndicat du personnel une violation » de cet accord mais « ne porterait pas atteinte aux droits que les fonctionnaires intéressés tirent de leur contrat d'emploi et du statut du personnel. »

Mais, conformément à la deuxième partie de cet avis, le T.A.N.U. d'abord (130), le T.A.O.I.T. ensuite (131) saisis par des agents des

(129) Dans le même sens, v. l'article 24 bis, ajouté en 1972 par le Conseil au statut des fonctionnaires des Communautés.

(130) Jugement n° 236, *Belchamber*. La contradiction apparente entre l'avis des membres du T.A.O.I.T. et ce jugement est l'une des raisons essentielles qui ont conduit l'Assemblée générale à adopter la résolution 33/119 ; v. *supra*, n° 2 et 9) ; la différence tient aussi à l'appréciation vraisemblablement différente des faits par les membres des deux Tribunaux.

(131) Jugements n° 380, *Bénard et Coffino c. G.A.T.T.* ; 381 *Domon et Lhoest c. O.M.S.* et 382 n, *Hatt et Leuba c. O.M.S.*

services généraux de Genève ont rejeté leurs recours dans la mesure où les requérants, n'ayant pu faire la preuve d'une violation des stipulations de leur contrat d'engagement ou du statut du personnel, le statut des Tribunaux ne leur permettait pas d'annuler la décision entreprise.

Au contraire, il est tout à fait évident que, sur ce terrain au moins, les organisations professionnelles et syndicales, si elles avaient pu saisir les juridictions au contentieux, auraient obtenu gain de cause dans la mesure où leur droit contractuel avait clairement été violé. En d'autres termes, les fonctionnaires, qui peuvent saisir les tribunaux du système des Nations Unies, ne pouvaient invoquer l'accord de 1976, au contraire, l'association et les syndicats du personnel, qui auraient pu se prévaloir de cette convention ne disposent d'aucun droit de recours contentieux : la situation actuelle aboutit clairement à une impasse (132). Au surplus, cette situation est très choquante dans la mesure où, grâce à ces « tours de passe-passe » juridiques, l'administration peut conclure des accords que rien ensuite ne l'oblige à respecter, et cela est d'autant plus inadmissible que, comme on l'a fait remarquer, contrairement aux employeurs des secteurs public ou privé à l'intérieur des États, les organisations internationales échappent en fait à tout contrôle de l'opinion publique ou du Parlement ce qui rend le contrôle du juge particulièrement indispensable.

33. Dans l'état actuel du droit positif, les syndicats et les associations du personnel, sachant qu'ils ne peuvent espérer recevoir un appui d'un juge qu'ils ne peuvent saisir, en sont réduits, lorsqu'ils considèrent que l'Administration viole leurs droits propres ou les intérêts collectifs de leurs membres, soit à renoncer à les faire valoir, renonçant du même coup à accomplir leur mission, soit à tenter de les faire triompher, en recourant à des moyens qui,

(132) En ce sens, v. Georges Lafrance, « Direct Access of Staff Organizations to the Administrative Tribunals », C.C.A.Q./PER/W.G.R.P./R.2, 15 juin 1979, et la contribution de M^e C. Taliadoros au Colloque de Genève de 1980, préc., « Quelques considérations sur la possibilité pour les syndicats ou associations du personnel des organisations internationales basées à Genève de recourir directement au T.A.O.I.T. ». Ce dernier auteur fait remarquer que cet exemple montre bien que la reconnaissance du seul droit d'intervention en faveur des organisations professionnelles et syndicales ne serait pas suffisante car il imposerait à celles-ci de n'avoir qu'une attitude passive et de suivre les conclusions des requérants individuels, or, dans des cas de ce genre, ils peuvent faire valoir un droit propre qui, au contraire, n'appartient pas au fonctionnaire, individuellement.

comme la grève, devraient être considérés comme des appels éventuels et rares à l'équité contre le droit. Dans tous les autres cas les vertus apaisantes du recours au juge valent autant pour les organisations syndicales et professionnelles que pour les agents qu'ils représentent ; plus peut-être : alors que ceux-ci, isolés, ne peuvent guère que « ruminer » leur rancœur, celles-là ont à leur disposition des moyens bien plus redoutables pour menacer l'ordre que l'Administration a pour but de maintenir. Les mêmes raisons qui ont conduit naguère à créer des voies de recours contentieuses que peuvent utiliser les fonctionnaires internationaux (v. *supra*, n° 7) militent aujourd'hui en faveur de leur ouverture à leurs organisations représentatives. Ce serait, assurément, « l'une des conditions du maintien d'une bonne harmonie et d'une collaboration loyale et efficace entre l'administration et son personnel » (133).

Au surplus, elle assurerait l'effectivité du droit de recours reconnu aux agents individuellement qui, pour des raisons diverses (v. *infra*), hésitent bien souvent à saisir le juge. En intervenant à l'appui de la requête d'un fonctionnaire, le syndicat ou l'association du personnel contribuerait à lui apporter un soutien presque « moral », souvent nécessaire ; en intentant lui-même un recours, lorsque des questions de principe sont en cause, l'organe représentatif du personnel contribuerait à décharger le prétoire de requêtes individuelles mineures se rattachant à la mise en œuvre de ces principes ; enfin de la même manière on éviterait les « détours » actuels qui font qu'en pratique, lorsqu'un problème de principe est en question, un fonctionnaire « se dévoue » au nom de l'ensemble des intéressés, la procédure étant en fait, conduite par l'organisation professionnelle dont il n'est en réalité que l'« homme de paille ». M^e Vandersanden remarque que dans l'affaire 18/74, portée devant la C.J.C.E., la solution du litige avait pour objet la licéité d'une décision de la Commission ordonnant une retenue sur les traitements de 2.600 fonctionnaires pour fait de grève (134). Ceci montre clairement que, dans des cas de ce genre, il serait plus raisonnable, plus logique et plus « économique » à tous points de vue d'admettre le recours des organisations représentatives plutôt que d'exiger soit 2.600 recours soit, au moins un recours, et ...2.599 interventions à moins que, ce qui est le plus vraisemblable, ces exigences ne découragent les fonctionnaires de tenter de faire valoir les droits qu'ils pensent avoir.

(133) Christian Charret, *op. cit.*, p. 112.

(134) « Fonction publique européenne et syndicalisme », préc., p. 300.

34. Si le droit de recours contentieux venait à leur être reconnu avec une netteté suffisante, les organisations syndicales et professionnelles devraient en user avec la circonspection, le sens des responsabilités et de la mesure qui s'imposent, en tenant compte des exigences particulières du milieu international dans lequel elles évoluent. « Elles ne devraient jamais oublier, tout en étant fermes dans la défense de leurs intérêts de situer leur action au-delà des contingences provisoires, dans la perspective d'une meilleure gestion des services publics auxquels elles participent » (135).

Ce qui vaudrait pour elles, vaut d'ailleurs pour les membres du personnel qui, sans aucun doute, et sous réserve des conditions auxquelles son exercice est soumis, sont, pour leur part, titulaires d'un droit au recours. Dans l'ensemble, les fonctionnaires en ont usé avec mesure. Il est d'ailleurs très remarquable que lorsque les Tribunaux ont compétence pour sanctionner des requêtes futiles, soit parce qu'une procédure sommaire est prévue qui permet de les écarter, soit parce qu'ils peuvent « sanctionner » pécuniairement les plaideurs téméraires, ils ont très rarement usé de cette faculté, signe sans doute de leur bienveillance, mais reflet aussi de la modération des plaideurs.

Rares sont ceux qui s'en sont départis : certaines requêtes contiennent des affirmations ou des demandes, injurieuses ou blessantes pour l'administration que le juge est conduit à écarter du débat — elles sont rarissimes (136) ; d'autres sont manifestement irrecevables, mais ce qui est évident aux yeux des spécialistes l'est sans doute moins pour l'agent non juriste et, en tout état de cause, ce type de réclamations ne semble pas plus fréquentes que devant n'importe quelle juridiction interne ; certains plaideurs enfin font preuve d'un très excessif « acharnement juridique » qui conduit les membres des organes de recours et des organes délibérants des organisations à maintenir des clauses dissuasives ; v. *infra* (137), dont tous les autres requérants pâtissent ou même, qui découragent des requérants potentiels de bonne foi. A cet égard deux cas extrêmes peuvent être mentionnés. L'un est célèbre : entre 1964 et 1968, 16 jugements durent être rendus par le T.A.O.I.T. sur 18 requêtes émanant d'un même requérant (affaires Jurado). Ce « re-

(135) *Ibid.*, p. 305.

(136) V. T.A.O.I.T., 96, *Jurado c. O.I.T.*

(137) V. Francis Wolf, « Le T.A.O.I.T. », préc., p. 68. V. *infra*, les moyens de procédure (2^e partie) et les « sanctions » pécuniaires (3^e partie), prévues par le droit positif ou envisagées éventuellement.

cord » vient d'être battu. M. Angelopoulos, fonctionnaire licencié de l'O.C.D.E. — dans des conditions, il est vrai, tenues pour discutables par la Commission de recours elle-même — a déposé 18 requêtes qui ont fait l'objet de 18 décisions entre 1976 et 1981 ; et rien ne garantit que cette série soit close avec la dernière de ces décisions (n° 84, 17 mars 1981).

On peut certes estimer que certains agents ou anciens agents des organisations internationales oublient que, comme tout droit, le droit au recours reconnu aux fonctionnaires internationaux impose un devoir corrélatif à tous ses titulaires : celui de ne pas en abuser. Il serait cependant tout à fait regrettable que les administrations ne tirent que des conséquences négatives de ces excès. Les insuffisances des procédures existantes, la rigueur restrictive dont font preuve certains organes de recours dans l'appréciation de leurs compétences et, surtout, l'absence de possibilités d'appel, expliquent et, peut-être même, excusent, certaines rancœurs. Mieux vaudrait en supprimer la cause en procédant à des réformes qui accroissent les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires que prévoir un renforcement de sanctions qui ne pourrait que nuire à la vocation d'apaisement qui est la raison d'être de ces procédures.

(à suivre.)

ANNEXE I — TABLEAU N° 1 LES RECOURS CONTENTIEUX

Organe de recours		Saisine						
Nom	Nombre de membres Désignation	Par...	Délais	Objet du recours	Procédure	Frais et dépens	Effets de la décision et voies de recours prévues	Particularités diverses
Commission de recours de l'O.C.D.E. (1)	3 (+ 3 suppléants) de nationalités différentes et n'appartenant pas au personnel. Par Conseil pour 3 ans (2 ans avant 1981) 70 ans max. à nomination.	Agents, anciens agents, ayants droit (intervention possible de l'Association du personnel si le requérant ne s'y oppose pas).	2 mois (sauf cas exceptionnels admis par la Commission).	Décision du S.G. faisant grief et prétendue contraire aux règlements et aux conditions d'engagement.	Orale et secrète représentation possible des Parties; présence d'un représentant de l'Association du personnel; possibilité des séances sans présence contraire de la S.G. et pour aff. disciplinaires; Parties peuvent renoncer à la procédure orale).	Remboursement des frais si bien-fondé admis (si raison valable de présenter le recours).	— Annulation (mais indemnité au lieu d'exécution si difficultés pratiques invoquées par S.G.). — Réparation. — Recours en rectification. — Publication des décisions.	Cautionnement : 1 % du traitement annuel — remboursé sauf recours abusif (anciens agents et ayants droit, dispenses); (S.G. ne devrait pas rendre la réparation plus difficile dans l'attente de la décision).
Commission de recours du Conseil de l'Europe (2)	3 (+ 3 suppléants) choisis par Comité des Ministres en dehors du personnel, 3 ans, juristes de nationalités différentes. (Président et suppléant : Cour européenne des Droits de l'Homme 2 autres membres et 2 suppléants; Comité des ministres-juristes ou expérience adm.).	Agents, anciens agents, ayants droit. Les mêmes peuvent intervenir si intérêt suffisant. (+ Comité du personnel si réclamation est un acte dont il est le destinataire ou portant une atteinte directe à ses prérogatives statutaires + candidats à un poste).	30 jours (60 jours pour les « ayants droit ») (sauf cas exceptionnels admis par la Commission). (60 jours - sauf cas exceptionnels admis par la Commission).	Décision individuelle prise à l'égard du requérant et contraire au statut des agents, règlements administratifs ou conditions d'engagement (Acte d'ordre administratif faisant grief).	— Orale sauf renonciation des Parties. — Publique ou non à la discrétion de la Commission (Publique sauf avis contraire expressé).	Remboursement des frais si bien-fondé admis (+ si rejet mais circonstances exceptionnelles); requête abusive; requérant peut être condamné aux dépens.	— Annulation (mais indemnité au lieu d'exécution si difficultés pratiques invoquées par S.G.). Réparation. — Recours en rectification. — Publication des décisions (Litiges pécuniaires : pleine juridiction. Autres litiges : annulation (mais indemnité si difficultés invoquées par S.G. et appréciées par Commission) ou réparation).	— (Le Président de la Commission peut accorder le sursis à l'exécution durant la phase précontentieuse; l'effet de sursis se poursuit en principe jusqu'à la décision). — (Procédure simplifiée pour les recours manifestement irrecevables).
Commission de recours de l'O.T.A.N.	3 (+ 3 suppléants) choisis par le Conseil de l'Atlantique Nord en dehors du personnel et des délégations nationales, de nationalités différentes, « dont un au moins doit avoir une compétence jur. ».	Agents, anciens agents, ayants droit.	60 jours sauf cas exceptionnels admis par la Commission.	Décision faisant grief d'un Chef d'un Organisme de l'O.T.A.N. et contraire au Règlement du personnel civil, aux contrats ou autres conditions d'engagement.	— Orale et secrète. — Représentation possible des Parties. — Dispositions particulières sur le secret des documents.	Remboursement des frais si bien-fondé admis.	— Annulation (mais indemnité au lieu d'exécution si difficultés invoquées par S.G. ou Commandant suprême intéressé). — Réparation. Recours en rectification et en révision pour faits nouveaux. Diffusion libre des décisions.	— Cautionnement id. O.C.D.E. — Le Chef de l'Organisme de l'O.T.A.N. intéressé ne devrait pas rendre la réparation plus difficile dans l'attente de la décision.
Commission de recours de l'A.S.E.	6 (formation de jugement : minimum 3 dont un membre au moins ayant une formation juridique) nommés par le Conseil hors du personnel et des délégations nationales (qui présentent des candidats, ainsi que le D.G. après propositions de l'Association du personnel); 6 ans; la Commission désigne le Président et le Président suppléant.	Membres et anciens membres du personnel, ayants droit.	3 mois (6 mois en cas de décision implicite de rejet) sauf circonstances indépendantes de la volonté du requérant admises par la Commission.	Toute décision implicite ou explicite de l'Agence portant atteinte à un intérêt personnel et direct du requérant et contraire à un règlement applicable au personnel, aux conditions d'engagement ou aux droits acquis.	— Orale sauf accord des Parties et décision de la Commission. — Publique sauf en matière disciplinaire ou décision contraire de la Commission. — Représentation des Parties possibles. — La Commission peut faire procéder à une expertise.	Remboursement des frais si recours fondé ou raisonnable.	— Annulation (mais indemnité au lieu d'exécution si difficultés invoquées par S.G. ou par requérant et si la Commission estime l'argument valable). — Réparation. — Recours en interprétation et en révision pour faits nouveaux.	— La Commission est également compétente pour les litiges entre membres du personnel si le Directeur général a refusé de lever l'immunité de juridiction.
Commission de recours de l'U.E.O.	3 (+ 3 suppléants) nommés par le Conseil sur avis conforme du Bureau de l'Assemblée (le Président et son suppléant doivent avoir une formation jur.); 2 ans.	Membres et anciens membres du personnel, ayants droit.	2 mois et jusqu'à un an dans les cas exceptionnels appréciés par la Commission).	Décision du S.G. ou du Directeur de l'Agence pour le contrôle des armements ou du Greffier de l'Assemblée, contraire au Règlement du personnel ou au contrat d'engagement et faisant grief.	— Orale et secrète. — Représentation possible des Parties; présence d'un représentant de l'Association du personnel.	Remboursement des frais exposés par les témoins possible.	— Annulation. — Réparation. — Recours en rectification pour fait nouveau. — Diffusion des décisions après autorisation du Président.	— La Commission statuant en référé peut décider le sursis à l'exécution. — Le Président peut désigner un rapporteur pour chaque affaire.
Tribunal Administratif de l'O.I.T. (3)	3 juges (+ 3 suppléants) de nationalités différentes nommés pour 3 ans par la Conférence générale de l'O.I.T. (formation de jugement : 3 dont au moins un titulaire Président et Vice-Président élus par le Tribunal).	Fonctionnaires de l'O.I.T. et des O.I. ayant accepté la compétence du Tribunal, anciens fonctionnaires, ayants droit. Intervention : id., si titulaires de droits susceptibles d'être affectés par le jugement.	90 jours	Décision définitive. Inobservation des stipulations du contrat d'engagement et du statut du personnel.	— Orale si le Tribunal le décide. — Publique ou à huis clos selon la décision du Tribunal. Représentation des Parties possible (requérant; notamment par un autre membre du personnel).	(En fait, remboursement des dépens si bien-fondé admis.)	— Annulation ou exécution de l'obligation (si impossible ou inopportune : fixation d'une indemnité). — Procédure de réformation (4). — Jugements publiés.	— Tribunal compétent pour les différends issus des contrats auxquels le B.I.T. est partie. — Procédure sommaire spéciale pour les requêtes manifestement irrecevables.
Tribunal Administratif des Nations Unies (5)	7 membres de nationalités différentes élus pour trois ans par l'Assemblée générale (formation de jugement : 3; Président et 2 Vice-Présidents élus par le Tribunal).	Fonctionnaires des Nations Unies ou des institutions spécialisées ayant conclu un accord à cet effet avec l'O.N.U., anciens fonctionnaires, ayants droit. Intervention : id. T.A.O.I.T.	90 jours (un an pour les ayants droit ou les fonctionnaires incapables de gérer leurs affaires). Le Tribunal peut suspendre les délais « dans tout cas particulier ».	Décision définitive après épuisement des recours internes (sauf accord des Parties). Inobservation du contrat d'engagement ou des conditions d'emploi.	— Orale et secrète par le membre président. — Publique sauf huis clos décidé par le Tribunal si circonstances exceptionnelles. — Représentation du requérant possible, notamment par un autre membre du personnel.	(En fait, remboursement des dépens si bien-fondé admis).	— Annulation ou exécution (mais indemnité fixée par le jugement lui-même et pouvant être versée au lieu d'exécution si S.G. le décide « dans l'intérêt de l'Org. »). — Indemnité maxi : 2 ans traitement requi sauf cas excep. — Renvoi pour reprise de procédure (indem. de retard peut être ordonnée). — Renvoi - Rectification (après le jugement). — Réformation (8).	
Cour de Justice des Communautés européennes (7)	10 juges nommés pour 6 ans par les gouvernements des Etats membres, juristes (formation de jugement : Chambre d'au moins 3 juges).	« Toute personne visée » au statut des fonctionnaires y compris les anciens fonctionnaires, et les candidats à une fonction, les agents temporaires et auxiliaires, leurs ayants droit. Intervention possible des mêmes personnes et des organisations professionnelles et syndicales justifiant d'un intérêt légitime à la solution du litige.	3 mois (en principe)	Décision définitive faisant grief, entachée d'illégalité.	— Orale et publique sauf motif grave. — Représentation obligatoire par un avocat.	Remboursement si bien-fondé admis ou sinon pour motifs exceptionnels (le fonctionnaire peut être condamné aux entiers dépens si la requête est vexatoire).	— Annulation. — Compétence de pleine juridiction pour les litiges de caractère pécuniaire. — Demande en révision pour fait nouveau dans les 10 ans suivant l'arrêt. — Recours en interprétation. — Rectification d'erreur matérielle.	— Le contentieux de la fonction publique n'est que l'un des aspects de la compétence de la Cour. — Avocats généraux (jouant le rôle de « commissaire du gouvernement »). — Possibilité de sursis à l'exécution.

ANNEXE I

TABLEAU N° 1

LES RECOURS CONTENTIEUX

(1) En *italique* les modifications en cours de discussion au début de l'année 1981.

(2) En *italique* les modifications approuvées par le Comité des ministres en janvier 1981 et en vigueur à compter du 25 septembre 1981.

(3) Outre l'O.I.T., ont accepté la compétence de ce Tribunal : l'O.M.S., l'UNESCO, l'U.I.I., l'O.M.M., la F.A.O., le G.A.T.T., l'A.I.E.A., l'O.M.P.I., l'U.P.U., l'O.M.T., le C.E.R.N., Eurocontrol, l'O.E.B., l'E.S.O. (Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral), le C.I.P.E.C., l'A.E.L.E., l'Union interparlementaire, le L.E.B.M. (Laboratoire européen de biologie moléculaire), le C.A.F.R.A.D. (Centre africain de formation et de recherche administrative pour le développement) et l'O.C.T.I. (Office central de transports internationaux par chemin de fer).

(4) Le Conseil d'Administration du B.I.T. ou le Conseil exécutif d'une organisation ayant accepté la compétence du Tribunal peut soumettre à la C.I.J. pour avis consultatif ayant force obligatoire un jugement de celui-ci qu'il considère comme entaché d'incompétence ou vicié par une faute essentielle dans la procédure suivie (art. XII du Statut).

(5) Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes dirigées contre l'O.N.U., l'O.A.C.I. et l'O.M.C.I. ainsi que des réclamations invoquant l'inobservation des statuts de la Caisse comme des pensions du personnel des Nations Unies.

(6) Saisi par un Etat membre, le Secrétaire général de l'O.N.U. ou le requérant, au motif que le Tribunal aurait « outrepassé sa juridiction ou sa compétence » on ne l'aurait pas exercé, on aurait « commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies ou (aurait) commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé », un Comité, composé des Etats membres du Bureau de la dernière session de l'Assemblée générale, peut demander à la Cour un avis consultatif. Celui-ci est en fait obligatoire.

(7) Seul est décrit ici, brièvement, le régime prévu par l'article 91 du statut des fonctionnaires des Communautés à l'exception du régime de l'article 173 al. 2 du traité C.E.E. qui peut être invoqué également en matière de fonction publique — par exemple par les organisations syndicales et professionnelles.

ANNEXE II

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

A.E.L.E.	Association européenne de libre échange.
A.I.D.	Association internationale de développement.
A.I.E.A.	Agence internationale de l'énergie atomique.
B.I.R.D.	Banque internationale pour la reconstruction et le développement.
B.I.T.	Bureau international du travail.
C.A.C.	Comité administratif de coordination.
C.A.F.R.A.D.	Centre africain de formation et de recherche administrative pour le développement.
C.A.H.E.A.	Comité <i>ad hoc</i> d'experts administratifs.
C.C.A.Q.	Comité consultatif pour les questions administratives.
C.E.C.L.E.S. (E.L.D.O.)	Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux.
C.E.E.	Communauté économique européenne.
C.E.P.M.	Centre européen de prévision météorologique.
C.E.R.N.	Organisation européenne pour la recherche nucléaire.
C.E.R.S. (E.S.R.O.)	Organisation européenne pour la recherche spatiale.
C.I.J.	Cour internationale de justice.
C.I.P.E.C.	Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre.
C.J.C.E.	Cour de justice des Communautés européennes.
Com. rec.	Commission de recours.
E.S.O.	Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral.
F.A.F.I.	V. F.I.C.S.A.
F.A.O.	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
G.A.T.T.	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.
F.I.C.S.A.	Fédération des Associations de fonctionnaires internationaux.
F.M.I.	Fonds monétaire international.
I.D.A.	V. A.I.D.
L.E.B.M.	Laboratoire européen de biologie moléculaire.

O.A.C.I.	Organisation de l'aviation civile internationale.
O.C.D.E.	Organisation de coopération et de développement économiques.
O.C.T.I.	Office central des transports internationaux par chemin de fer.
O.E.A.	Organisation des Etats américains.
O.E.B.	Office européen des brevets.
O.E.C.E.	Organisation européenne de coopération économique.
O.I.T.	Organisation internationale du travail.
O.M.C.I.	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime.
O.M.M.	Organisation météorologique mondiale.
O.M.P.I.	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle.
O.M.S.	Organisation mondiale de la santé.
O.M.T.	Organisation mondiale du tourisme.
O.N.U.	Organisation des Nations Unies.
O.T.A.N.	Organisation du traité de l'Atlantique nord.
S.D.N.	Société des Nations.
S.F.I.	Société financière internationale.
T.A.N.U.	Tribunal administratif des Nations Unies.
T.A.O.E.A.	Tribunal administratif de l'Organisation des Etats américains.
T.A.O.I.T.	Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail.
T.A.S.D.N.	Tribunal administratif de la Société des Nations.
U.I.T.	Union internationale des télécommunications.
U.N.E.S.C.O.	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.
U.P.U.	Union postale universelle.

LE VOTE PONDÉRÉ DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

par

Jerzy KRANZ

Docteur en droit

Institut de l'Etat et du Droit
de l'Académie polonaise des Sciences
Varsovie

SOMMAIRE

- I. — *Introduction.*
 - II. — *Aperçu historique.*
 - III. — *Les formules de répartition des voix.*
 - IV. — *Les critères et les indices de pondération des voix.*
 - V. — *L'évolution des principes de répartition des voix.*
 - VI. — *La pratique du vote.*
 - VII. — *L'attitude des Etats envers la pondération des voix.*
 - VIII. — *Le vote pondéré et la protection des intérêts étatiques.*
 - IX. — *La pondération des voix et l'égalité des Etats.*
 - X. — *Conclusion.*
-

Revue Générale de Droit International Public

Charles Rousseau
Michel Virally

Revue publiée avec le concours du C.N.R.S.

A. Pedone, 13, rue Soufflot, Paris Tome 85/1981/2

strasbourg III :
ies 5- 37

ents de régulation des
..... 38- 98

JSSEAU 99-201

:
nel du 17 juillet 1980. 202-220

..... 221-234

..... 235-238.

tre la prise d'otages.. 239-246

980). .. G. Ballardore
..... 247-249

..... 250-251

de Nancy, 21-23 mai
..... 251-252

sations 22233