

Revue Générale de Droit International Public

DIRECTEURS

Charles ROUSSEAU

PROFESSEUR HONORAIRE
A LA FACULTÉ DE DROIT
DE PARIS,
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT
INTERNATIONAL

Michel VIRALLY

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE DROIT,
D'ÉCONOMIE ET DE SCIENCES SOCIALES
DE PARIS,
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT
INTERNATIONAL

SECRÉTAIRE DE LA RÉDACTION

Charles VALLÉE

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE ROUEN

Les articles insérés restent la propriété de la Revue et aucune reproduction même partielle ne pourra être faite sans l'autorisation de l'éditeur.
Les manuscrits devront être dactylographiés en double interligne.
Les notes de bas de pages devront être numérotées de façon continue.
Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.
Les ouvrages envoyés à la rédaction seront mentionnés dans la liste des ouvrages reçus et, s'il y a lieu, feront l'objet d'un compte rendu.

Adresser tout ce qui concerne
la rédaction, l'administration, les abonnements

AUX

ÉDITIONS A. PEDONE, 13, rue Soufflot, PARIS (5^e)
(Chèques Postaux : Paris 72-31)

Prix Abonnement 1980 270,00 F
Prix du numéro 70,00 F

LES VOIES DE RECOURS OUVERTES AUX FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

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

Deuxième Partie : **LA PROCÉDURE DE RECOURS (*)**
Troisième Partie : **L'EFFET DU RECOURS**

par

Alain PELLET

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

SOMMAIRE

INTRODUCTION (*).

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

Section I. — L'ORGANE DE RECOURS.

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

ANNEXES (*).

I. Les recours contentieux - tableau comparatif.

II. Liste des sigles et abréviations.

35. Actualité du problème (rappel).

II^e PARTIE. — **LA PROCÉDURE DE RECOURS.**

36. Schéma général et plan de la partie.

Section I. — LES PROCÉDURES PRÉALABLES.

37. Classification des procédures préalables et plan.

§ 1. — *Les recours préalables.*

1. — La conciliation.

38. Raison d'être des procédures informelles de conciliation.

39. Les procédures de conciliation en projet.

40. Les procédures de conciliation existantes ; ombudsmen et médiateur.

(*) L'introduction, la I^{re} partie de cette étude (n^{os} 1 à 34) et les annexes I et II ont été publiées dans le n^o 2 de cette *Revue* (pp. 253-312).

41. Les procédures de conciliation existantes ; la procédure informelle de réexamen du B.I.T.
42. La combinaison de la conciliation et des recours formels.
2. — Le recours hiérarchique - la décision.
 43. Définition et objet.
 44. L'exigence du recours hiérarchique.
 45. Les conditions du recours hiérarchique.
 46. L'effet du recours hiérarchique.
 47. La décision implicite de rejet.
- § 2. — *La procédure consultative.*
 48. La combinaison de la procédure consultative et du recours hiérarchique.
 1. — L'organe consultatif.
 49. Diversité des organes consultatifs.
 50. La composition de l'organe consultatif.
 51. La formation d'examen des réclamations.
 2. — La consultation.
 52. Saisine obligatoire - saisine facultative.
 53. Les délais de saisine et de procédure.
 54. Une procédure gratuite et contradictoire ?
 3. — Procédure consultative et procédure contentieuse.
 55. Le déroulement de la procédure.
 56. Compétence consultative et compétence contentieuse.
 57. Les avantages de la procédure consultative.
- Section II. — LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE.*
 58. La combinaison des procédures préalables et de la procédure contentieuse et plan.
- § 1. — *La liaison de l'instance.*
 1. — L'objet du litige.
 59. La nécessité d'une décision.
 60. Les caractères de la décision.
 2. — Les délais et les formes du recours.
 61. La variété des délais de recours.
 62. L'expiration des délais et les pouvoirs des organes de recours.
 63. Les formes de la requête et le cautionnement.
 3. — Les effets de la saisine.
 64. L'effet non suspensif du recours et le sursis à exécution.
 65. Recours abusifs et plaideurs téméraires.
- § 2. — *Le déroulement de la procédure.*
 1. — La position respective des Parties et l'instruction.
 66. L'inégalité des Parties face à l'organe de recours.
 67. La représentation des Parties.
 68. Les pouvoirs d'instruction de l'organe de recours.
 2. — Les phases de la procédure.
 69. L'utilité du débat oral.
 70. La publicité des audiences.
 71. Les délais de procédure et de jugement.
 72. Conclusion de la partie : lenteurs, frais et représailles administratives.

III^e PARTIE. — *L'EFFET DU RECOURS.*

73. Plan de la partie.

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

74. L'adoption et la forme de la décision et plan.

§ 1. — *Le contenu de la décision.*

1. — Les limites du pouvoir de décision de l'organe de recours.
 75. Des juridictions d'attribution, juges du droit.
 76. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration.
 77. Le contrôle du pouvoir discrétionnaire par le juge.
 78. L'absence de pouvoir d'injonction.
 79. Une conception modérément extensive du pouvoir de décision.
2. — L'exercice du pouvoir de décision.
 80. Annulation et indemnisation.
 81. Le choix entre l'annulation et l'indemnisation.
 82. Les limites de l'indemnisation.
 83. Le remboursement des frais et des dépens - les règles applicables.
 84. La parcimonie du remboursement des frais et des dépens.

§ 2. — *L'effet de la décision.*

85. Le problème de la compétence consultative.
86. L'autorité relative de la chose jugée.
87. L'exécution de la décision.
88. La publicité de la décision.

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

89. Les risques de la rigidité et plan.

§ 1. — *Les redressements effectués par l'organe de recours lui-même.*

90. Les « pouvoirs inhérents » de l'organe de recours.
91. L'interprétation des décisions.
92. La rectification d'erreur matérielle.
93. La révision des décisions pour fait nouveau.

§ 2. — *Le problème de l'appel.*

1. — La situation actuelle.
 94. Le principe : ni appel, ni cassation.
 95. La réformation des jugements du T.A.O.I.T. et du T.A.N.U.
 96. Limites et inconvénients des procédures de réformation existantes.
2. — Pour des procédures d'appel et de cassation.
 97. La nécessité de procédures d'appel et/ou de cassation.
 98. Les précautions nécessaires.
 99. La réflexion dans le système des Nations Unies.
 100. La réflexion dans les Communautés européennes.
 101. Les suggestions dans les organisations coordonnées et à l'O.C.D.E.

CONCLUSION GÉNÉRALE.

102. Pour un « principe Noblemaire » en matière de voies de recours.
103. La réforme à l'O.C.D.E.

35. Il y a à peine six ans, M. Beigbeder écrivait :

« Il semble que les associations du personnel (des organisations internationales) aient tendance à négliger ou à ignorer l'importance des recours juridictionnels, qui constituent pourtant une garantie essentielle pour les fonctionnaires internationaux, comme si les enseignements de la crise de 1953-1954 étaient oubliés. Il est certain que, dans l'esprit des responsables des associations, l'action revendicative sur le plan administratif et au niveau des organes intergouvernementaux a pris la première place. Il est également probable que l'absence de juriste compétent au sein des Comités du personnel et de la Fédération (la F.I.C.S.A.) empêche ces organismes de suivre avec l'attention nécessaire le développement » de la jurisprudence relative au droit d'intervention devant les juridictions administratives internationales (138).

Sans doute excessive au moment où elle fut formulée, cette opinion ne décrit en tout cas plus la réalité actuelle : tous les syndicats et associations du personnel des Organisations internationales, tant au plan universel qu'au niveau européen, se préoccupent aujourd'hui des procédures de recours ouvertes à leurs membres et tentent d'en obtenir l'extension à leur bénéfice propre (v. *supra*, n° 25 et ss.). Si, sur ce point précis, leurs revendications se heurtent à d'importantes réticences (*ibid.*), il n'en reste pas moins que, dans de nombreuses organisations, l'amélioration des procédures de recours fait l'objet de négociations entre les représentants du personnel et ceux de l'administration (139).

Ces conversations, dont certaines ont d'ores et déjà conduit à des résultats concrets (Conseil de l'Europe) et dont d'autres semblent sur le point d'aboutir (O.C.D.E.), portent sur la consolidation du droit au recours appartenant aux fonctionnaires (v. 1^{re} partie), mais aussi sur l'amélioration des procédures (2^e partie) et le renforcement des effets du recours (3^e partie).

(138) Yves Beigbeder, *La représentation du personnel à l'O.M.S. et dans les principales institutions spécialisées des Nations Unies ayant leur siège en Europe*, L.G.D.J., 1975, p. 195.

(139) V. *supra*, n° 1 et s. Autre témoignage de l'intérêt manifesté par des organisations professionnelles et syndicales à l'égard des voies de recours contentieux ouvertes à leurs adhérents, la F.I.C.S.A. a confié à l'auteur de la présente étude la rédaction d'un *Répertoire de la jurisprudence des Tribunaux administratifs de l'O.I.T. et des Nations Unies*, qui doit faire l'objet d'une publication prochaine sous les auspices de l'O.N.U.

DEUXIÈME PARTIE

LA PROCÉDURE DE RECOURS

36. A l'éparpillement des organes de recours correspond la très grande variété des procédures que peuvent ou doivent suivre les fonctionnaires qui les saisissent.

Décrivant le seul système des Nations Unies, le Secrétaire du C.C.A.Q. estime :

« Il est clair que les institutions et les pratiques suivies dans les différentes organisations se sont développées de façon diversifiée et reflètent en partie les besoins et l'atmosphère à chaque organisation, mais sont aussi, en partie, sans aucun doute, purement et simplement le résultat d'accidents historiques. » (140).

La même remarque peut être formulée s'agissant du système des organisations coordonnées : si partout un recours contentieux est ouvert aux membres du personnel sur un modèle relativement uniforme (v. 1^{re} partie, annexe I, p. 308), les mécanismes de recours interne sont plus variés (v. tableau n° 3, *infra*) et les textes en vigueur à l'U.E.O. n'en prévoient aucun (sauf en ce qui concerne le personnel du Greffe de l'Assemblée).

Il s'agit là cependant d'une exception isolée et, dans la quasi totalité des organisations internationales tant mondiales qu'euro-péennes, les agents bénéficient d'une double protection : ils peuvent, dans un premier temps, saisir des organes non contentieux, investis du pouvoir de réviser la décision contestée (section I) ; s'ils n'obtiennent pas une satisfaction suffisante à leurs yeux, un recours juridictionnel leur est ouvert (section II).

SECTION I

Les procédures préalables

37. Sur ce schéma général dominant, viennent se greffer de multiples variantes : tantôt des organes de conciliation et de

(140) C.C.A.Q., 44^e session, note du Secrétaire, *Internal Recourse Procedures*, A.C.C./1981/PER/45, 8 janvier 1981, p. 18, notre traduction.

médiation sont prévus, tantôt il n'en existe pas ; tantôt le recours contentieux est subordonné à l'épuisement des recours préalables, tantôt il peut être formé immédiatement ; tantôt les organes de recours internes peuvent se prononcer en équité, tantôt ils sont liés par les règles juridiques applicables, etc.

Il est assez difficile de procéder à une classification des procédures préalables qui rendent compte de leur diversité tout en permettant une présentation aussi synthétique que possible. La distinction la plus éclairante est cependant sans doute celle que l'on peut établir entre les recours purement gracieux d'une part, portés devant l'auteur de la décision lui-même ou son supérieur hiérarchique, après intervention éventuelle d'un organe de conciliation ou de médiation (§ 1) et, d'autre part, les recours internes beaucoup plus formels dont l'instruction est menée selon une procédure quasi contentieuse par des organes permanents ou *ad hoc* s'apparentant par maints aspects à des juridictions mais ne bénéficiant que d'un pouvoir consultatif (§ 2). Il faut noter cependant que ces deux catégories de recours ne s'excluent pas mais sont souvent ouverts cumulativement aux fonctionnaires et qu'ils sont plus ou moins étroitement intégrés dans la procédure contentieuse elle-même dont ils constituent des préalables facultatifs ou obligatoires.

§ 1. — LES RECOURS GRACIEUX

1) *La conciliation*

38. Les procédures formelles de recours présentent d'assez graves inconvénients :

— la lourdeur des mécanismes institués et le formalisme des procédures mises en œuvre sont source de frais et, plus encore, de délais parfois fort longs entre la date à laquelle le recours est déposé et celle à laquelle la décision définitive est rendue (v. *infra*, n° 53 et 71) ;

— les procédures formelles de recours ne peuvent intervenir que si les conditions en général assez strictes de recevabilité sont réunies ; les organes compétents n'ont, en particulier, aucune possibilité de prévenir un litige : ils ne peuvent, en règle générale, être saisis que si une décision définitive faisant grief est inter-

venue (v. *infra*, n° 59), c'est-à-dire à un moment où il est devenu particulièrement difficile à l'administration de se déjuger ;

— les organes internes de recours, la plupart du temps, et les organes juridictionnels dans tous les cas, ne peuvent se prononcer qu'en droit et il ne leur est pas possible de faire prévaloir des considérations d'équité sur l'application des règles juridiques.

Ces inconvénients sont particulièrement regrettables dans deux hypothèses (qui peuvent éventuellement se présenter conjointement) : d'une part, s'agissant de litiges relativement mineurs, la solennité des procédures formelles joue un rôle dissuasif quand bien même les plaintes des agents concernés sont fondées ; d'autre part, il a été souligné que « les recours devant les organes internes d'appel ne donnent pas entière satisfaction dans la mesure particulière où le chef de l'administration auquel est proposée la solution, est parfois celui qui a pris la décision contestée, surtout dans les lieux d'affectation où les effectifs ne sont pas très nombreux » (141).

L'institution de procédures informelles de conciliation pallie ces inconvénients pour les fonctionnaires et présente également des avantages dans la perspective d'une gestion administrative plus rigoureuse et plus efficace : en évitant le développement et le « durcissement » de conflits entre l'organisation et ses agents, celles-ci garantissent le déroulement plus harmonieux des relations de travail avant que naissent et se renforcent des rancœurs et des ressentiments, facteurs de sclérose administrative paralysante ; en réglant les problèmes très rapidement après leur apparition, voire même en désamorçant les revendications avant leur cristallisation, elles dissuadent les fonctionnaires de soumettre leur affaire aux organes de recours interne ou contentieux, contribuant ainsi à désencombrer leurs prétoires. Ainsi, par exemple, le fonctionnement efficace des mécanismes préalables de conciliation a rendu inutile, en son temps, toute réunion du Tribunal administratif de l'Institut international d'agriculture.

39. Ces considérations ont conduit les organisations professionnelles et syndicales à proposer et, dans certains cas, les administrations à envisager l'institutionnalisation de telles procédures.

(141) Jean-Marie Becet, « A propos de l'« ombudsmanie » : le médiateur et les organisations internationales », *R.D.H.*, 1977, pp. 117-139.

A l'O.C.D.E., le premier groupe d'études sur les relations avec le personnel (*Task Force I*) a souligné qu'« il est essentiel que les difficultés naissantes fassent l'objet de discussions et qu'elles soient, autant que possible, résolues au niveau le plus bas et le plus décentralisé », et il a estimé qu'il serait souhaitable de suivre le développement des expériences d'ombudsmen ou de conseillers aux relations avec le personnel existant dans d'autres organisations afin de « voir dans quelle mesure elles pourraient contribuer à l'amélioration des relations au sein de l'O.C.D.E. » (142) ; et le second groupe (*Task Force II*), a proposé d'une part d'accroître le rôle de conciliation des Comités consultatifs du personnel (143), d'autre part de créer un « médiateur, investi d'un rôle analogue à celui des médiateurs d'autres Organisations internationales » (144). Suite à ces suggestions, un « conseiller » a été désigné ; en pratique il n'est guère saisi.

Il semble en effet que les organes représentatifs du personnel aient une préférence pour un système de conciliation plus étroitement intégré aux procédures formelles de recours et qu'ils souhaitent que la juridiction de première instance dont ils demandent la création ait la possibilité, dans un premier temps, d'aborder les questions qui lui seraient soumises sous l'angle de l'équité et de tenter une conciliation préliminaire (145). De même, lors de l'élaboration de la récente réforme des procédures de recours du Conseil de l'Europe, le Comité du personnel de cette Organisation avait demandé que l'organe de recours interne, actuellement dénommé Comité consultatif du contentieux, soit appelé « Comité de conciliation » et ait pour première mission de rechercher le règlement amiable des différends qui lui seraient soumis. Le Comité des ministres, reprenant la position du C.A.H.E.A., a rejeté cette proposition « contraire au caractère consultatif que doit conserver un comité de ce genre et aux compétences du Secrétaire général qui est la seule autorité investie du pouvoir de décision » (146).

(142) *Rapport* du 31 mai 1975, p. 20.

(143) *Rapport* du 15 novembre 1977, pp. 5 et 16.

(144) *Ibid.*, p. 4.

(145) « Revendication du personnel de l'O.C.D.E. en matière contentieuse », Doct. n° 21 soumis au Colloque de Genève, juin 1980.

(146) C.A.H.E.A., Rapport explicatif concernant le projet d'amendement de l'article 32 du statut des agents et du statut de la Commission de recours.

Au sein des Communautés européennes, la délégation française, hostile à la création d'un tribunal administratif de première instance, a proposé une solution comparable, à certains égards, à celle suggérée par l'Association du personnel de l'O.C.D.E. et par le Comité du personnel du Conseil de l'Europe, sans que la nature exacte du mécanisme projeté apparaisse clairement : les auteurs de cette proposition semblent penser au moins autant à la création d'une procédure formelle de recours interne qu'à une conciliation informelle. Ces suggestions, qui ont reçu l'appui de la majorité des Etats membres — seuls les Pays-Bas ont manifesté leur hostilité — et qui ne semblent pas se heurter à l'opposition des syndicats, sont formulées ainsi :

« Il n'existe pas, en cas de contestation des décisions intéressant les agents, d'instance de recours et de solution des litiges, entourées de véritables garanties, en dehors de la Cour de justice...

« Le seul recours administratif organisé, le recours hiérarchique, ne comporte, du point de vue des agents, guère de garanties (pas de procédure consultative, pas d'intervention organisée des représentants du personnel, pas d'audition obligatoire des intéressés).

« La saisine de la Cour de justice apparaît ainsi comme la voie de recours naturelle, alors que cette juridiction ne peut guère mettre en œuvre les procédures (conciliation, notamment) ou les moyens d'investigation (pour l'élucidation des faits) qui permettent ordinairement aux juridictions compétentes pour les litiges du travail de les régler.

« Pour le gouvernement français, il convient de partir de cette première constatation : il manque, pour les litiges du personnel de la Communauté, une instance de recours donnant au personnel les garanties voulues et permettant à « l'autorité investie du pouvoir de nomination » de rechercher la conciliation et, le cas échéant, d'élucider les faits litigieux. » (147).

Quoi qu'il en soit, ce projet n'a pas abouti à l'heure actuelle ; en revanche, il existe d'ores et déjà dans les Communautés deux mécanismes de conciliation dont l'activité semble assez réduite : d'une part un Conseiller aux relations avec le personnel fonctionne auprès du Directeur général du personnel et de l'administration, d'autre part, un médiateur a été institué en 1977 pour le personnel de la Commission.

(147) Note de la délégation française en date du 3 octobre 1980, transmise par le document 10126/80 (JUR.141). L'idée d'instituer une procédure de conciliation au sein des Communautés européennes avait déjà été lancée en 1967 par Christian Charret, in *Le contentieux de la fonction publique d'après la jurisprudence de la C.J.C.E.*, thèse, Lyon, 1967, p. 159.

40. Dans d'autres organisations, les associations ou les syndicats du personnel ont pris l'initiative de demander la création d'organes de conciliation ou ont manifesté leur attachement aux procédures informelles existantes ; la fréquence du recours à ces procédures, là où elles existent, montre qu'elles correspondent à un besoin et il semble qu'elles permettent d'éviter certains recours formels internes ou contentieux.

Certaines des procédures de conciliation existantes se sont inspirées de l'institution des ombudsmen scandinaves, d'autres sont des mécanismes *sui generis*, peut-être mieux adaptés aux nécessités propres de la vie des Organisations internationales mais les unes et les autres n'ont été instituées jusqu'à présent que dans des organisations du système des Nations Unies.

Dès 1970, le Comité spécial sur les relations administration-personnel de la F.A.O. a suggéré la création d'un ombudsman, mais cette recommandation a soulevé des objections de la part de l'administration et n'a pas été suivie d'effets à ce jour ; l'institution d'une procédure de conciliation demeure cependant envisagée au sein de l'organisation romaine. Tel est déjà le cas dans quatre autres organismes des Nations Unies : le P.N.U.D., l'O.M.S., l'U.N.E.S.C.O., et le F.I.S.E.

Au P.N.U.D. le Comité consultatif du personnel a demandé et obtenu en 1972, l'établissement d'un ombudsman, charge qui fut confiée à deux puis à quatre agents de cet organe qui conservent par ailleurs leurs fonctions habituelles — l'un d'eux joue le rôle de coordinateur ; le F.I.S.E. a retenu un système comparable : les membres des divers comités de réclamations (*Grievance Committees*) peuvent être saisis individuellement ou collectivement de tout problème qui leur est soumis par un fonctionnaire et mettant en cause un service administratif.

A l'O.M.S. l'institution d'un ombudsman unique a été décidée en 1974 par le Directeur général — de nationalité danoise — conformément aux suggestions de 24 des 28 groupes de consultation réunissant les membres du personnel qu'il avait appelés à élaborer des rapports sur l'amélioration des relations entre l'Administration et le personnel. De même, à l'U.N.E.S.C.O., le Directeur général a créé en 1976 un poste de médiateur unique, déchargé, comme l'ombudsman de l'O.M.S., de toute activité professionnelle (148).

(148) Sur l'institution des ombudsmen ou médiateurs dans le système des Nations Unies, v. Yves Beigbeder, « L'ombudsman du personnel des Nations

Si l'ombudsman de l'O.M.S. bénéficie d'une liberté d'action légèrement supérieure à celle dont disposent ses collègues du P.N.U.D. et du F.I.S.E. — notamment par le fait qu'il peut se saisir lui-même d'un problème, comme d'ailleurs le médiateur de l'U.N.E.S.C.O. — on peut admettre que les deux principales fonctions dont il est investi, « la protection des droits des individus et la réforme des procédures administratives » (149), sont celles imparties à tous les ombudsmen du système des Nations Unies qui ont notamment pour mission d'examiner les plaintes des fonctionnaires concernant leurs conditions d'emploi ou de travail « afin de rechercher en commun les solutions aux problèmes posés et de proposer l'adoption de mesures appropriées » (150).

Il faut cependant noter, comme le fait le professeur Jean-Marie Becet, que les « ombudsmen » des Nations Unies ressemblent fort peu aux ombudsmen scandinaves dont ils s'inspirent : « L'institution est, en effet, fondée sur deux principes essentiels, écartés ici : son indépendance totale par rapport à l'organe à contrôler, l'usage de la publicité en tant que moyen d'action privilégié » (151).

Or, dans les quatre hypothèses où un « ombudsman » ou médiateur existe dans le système des Nations Unies, il est désigné par le chef de l'administration auprès de laquelle il agit — et parmi les fonctionnaires ; il est vrai aussi qu'il bénéficie de certaines garanties d'indépendance ; d'autre part le personnel est imparfaitement informé de son action et de toutes manières « l'ombudsman (...) est une institution du régime démocratique, son action n'a de valeur et d'efficacité que si le régime admet l'importance de l'opinion. N'est-on pas alors bien loin des conditions que peut offrir au médiateur une organisation internationale, quelle que soit celle-ci ? » (152).

41. Telles sont peut-être les raisons pour lesquelles dans d'autres organisations du système des Nations Unies, la fonction de conciliation repose sur des mécanismes spécifiques dont le carac-

Unies », *A.F.D.I.*, 1975, pp. 632-645 ; Jean-Marie Becet, « A propos de l'ombudsmanie... », préc., pp. 117-139 ; et Stephen Marks, *Les droits de l'homme et la fonction publique internationale*, thèse Nice, 1979, pp. 274-281.

(149) Dr John Burton (1^{er} ombudsman de l'O.M.S.), « L'ombudsman de l'O.M.S., une expérience de 3 ans », *Dialogue* (organe de l'Association du personnel), février 1977, p. 19.

(150) Note du Directeur général 76/13 du 20 août 1976.

(151) *Op. cit.*, p. 128.

(152) *Ibid.*, p. 134.

tère informel est encore plus accentué. Ceux-ci s'inspirent de la « procédure de réexamen » prévue par l'article 13 et par l'annexe IV du statut du personnel du B.I.T. (partie A). Aux termes de la première de ces dispositions :

« ... le fonctionnaire qui estime avoir été traité d'une manière incompatible, soit avec les dispositions du présent statut, soit avec les termes de son contrat d'engagement, ou avoir été l'objet d'un traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur, peut demander que la question soit réexaminée et résolue. »

Le fonctionnaire demandeur peut, lors de discussions avec le service du personnel ou avec son supérieur hiérarchique, se faire assister par un représentant du syndicat du personnel ou un autre fonctionnaire du B.I.T. La suite réservée à sa demande doit lui être communiquée dans les dix jours suivant celle-ci.

Ce système souple et efficace reçoit l'appui des intéressés (153) et la F.I.C.S.A. en a demandé l'extension aux autres organisations du système commun :

« Des procédures adéquates et bien définies, telles que la désignation d'un médiateur ou l'établissement d'un autre système de conciliation devraient être créés afin d'examiner les différends qui peuvent surgir au sein de l'organisation, d'établir les faits pertinents et de rechercher un règlement amiable, sans qu'il soit nécessaire de porter l'affaire devant un organe juridictionnel, mais sans préjudice du droit de porter l'affaire devant un tel organe si la procédure de conciliation n'aboutit pas à un résultat. » (154).

Malgré cet appel de telles procédures ne sont pas encore généralisées. Elles semblent n'exister — sur une base totalement informelle et sans qu'aucun texte les organise — qu'à l'U.I.T. et à l'O.M.P.I. (155). On peut seulement y assimiler le système du jury contre les pratiques discriminatoires institué à l'O.N.U. (New York) par une instruction du Secrétaire général en date du 28 juillet 1977 (ST/AI/246), conformément à la résolution 31/26 de l'Assemblée générale, et étendu à l'Office européen de Genève en 1978. Comme

(153) V. la communication du Syndicat du B.I.T. lors du Colloque organisé par la F.I.C.S.A. (Genève, 1976), in *Recourse Procedures in the Organisations of the United Nations System*, Genève, 1977, p. 35.

(154) Recommandations du Colloque préc., paragr. 6-1, 28 janvier 1976. Le rapport du colloque précise que le principal intérêt de procédures comme le recours à un ombudsman ou le mécanisme de réexamen de l'O.I.T. est « qu'elles peuvent faciliter le règlement d'un problème suffisamment tôt avant qu'il ne dégénère en un conflit ouvert » (F.I.C.S.A./C/XXXIX, document de séance n° 9, p. 3, notre traduction).

(155) V. note citée *supra*, n. (140), p. 2.

leur nom l'indique, ces « jurys » peuvent être saisis de toute réclamation d'un fonctionnaire invoquant une pratique discriminatoire fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation et doivent s'efforcer de trouver une solution satisfaisante. Il semble également que le système fonctionne à la satisfaction des intéressés (156).

42. La façon dont ces procédures informelles de conciliation s'articulent avec les voies de recours formelles est variable. Cependant, d'une manière générale, elles apparaissent davantage comme des recours parallèles que comme des recours préalables.

S'agissant des ombudsmen du système des Nations Unies, « on n'a pas voulu (... qu'ils) puissent interférer avec les procédures internes déjà existantes et un principe fondamental a été alors posé : l'existence de l'ombudsman est uniquement destinée à pallier l'insuffisance des recours existants » (157). Ainsi, les règles applicables à l'U.N.E.S.C.O., au P.N.U.D. et au F.I.S.E. exigent l'épuisement des autres voies de recours ou interdisent à l'ombudsman d'intervenir lorsque les organes de recours internes peuvent être saisis.

Il en va toutefois différemment à l'O.M.S. et à l'O.I.T. Dans cette dernière organisation, il est précisé que la procédure de réexamen n'affecte pas le « droit de soumettre dans des délais prescrits » une réclamation formelle devant l'organe de recours interne (158) et qu'

« Une demande de réexamen au sens de l'article 13.1 du statut du personnel et de la présente annexe ne porte pas préjudice au fonctionnaire intéressé. Ni l'existence d'une demande de réexamen, ni les pièces ou autres informations y relatives, ne figurent au dossier personnel du fonctionnaire (...). Les déclarations faites au cours de la procédure de réexamen ne sont pas des moyens de preuve admissibles dans la procédure devant la Commission paritaire ou tout autre organe. » (159).

On trouve des dispositions comparables dans le mandat de l'ombudsman de l'O.M.S. ; en outre, dans cette dernière Organi-

(156) V. Stephen Marks, *op. cit.*, pp. 177-179 et la note du Sous-secrétaire général aux services du personnel à la 5^e Commission, A/C/5/33/SR.23, octobre 1976.

(157) Jean-Marie Becet, *op. cit.*, p. 122.

(158) Statut du personnel, art. 13.1.

(159) *Ibid.*, Annexe IV, partie A, paragr. 4.

sation, les délais de recours interne ont été doublés lorsqu'une plainte est soumise à l'ombudsman (160).

Dans ces dernières hypothèses, les recours aux procédures de conciliation sont donc intégrés aux procédures formelles de recours dont elle apparaissent comme un préalable facultatif.

2) *Le recours hiérarchique. — La décision*

43. Les procédures de conciliation ci-dessus décrites se caractérisent par leur objet et leurs modalités : il s'agit de rapprocher les points de vue du fonctionnaire et de l'administration qu'oppose un différend par le moyen, soit de conversations informelles (B.I.T.) soit de l'intervention d'un tiers impartial (ombudsman). Le recours hiérarchique s'en distingue assez nettement ; il consiste en une demande motivée adressée au supérieur de l'auteur de la mesure contestée (ou à son auteur lui-même s'il s'agit du chef de l'administration), par laquelle le fonctionnaire l'invite à revenir sur la décision en cause. Le formalisme est ici plus poussé ; les effets du recours plus clairement précisés.

L'objet premier du recours hiérarchique n'est pas de donner aux agents une garantie supplémentaire (161). L'institution répond, bien davantage, à des exigences de bonne administration ; elle se justifie par le souci de faire en sorte qu'un membre du personnel ne conteste pas une décision qu'une instance subordonnée aurait prise de sa propre autorité alors que le chef de l'administration, responsable suprême du bon fonctionnement du service, la jugerait inopportune ou irrégulière. Il faut y voir une conséquence du fait que les chefs de service ne peuvent, en principe, prendre une décision qu'au nom du Secrétaire ou Directeur général (162) et de la volonté d'éviter de mettre en œuvre inutilement la lourde machinerie des recours administratifs et juridictionnels ; à ce point de vue, les fonctionnaires y ont avantage : ils peuvent recevoir satisfaction plus rapidement et sans aucun frais.

(160) Circulaire IC/75/136 du 22 septembre 1975.

(161) V. la note précitée (n° 39) de la délégation française, en date du 3 octobre 1980, concernant la création d'une instance de conciliation.

(162) En ce sens, v. la note précitée (n° 140), du Secrétaire du C.C.A.Q., p. 7. A l'O.C.D.E., la responsabilité administrative suprême du Secrétaire général est fondée sur l'article 11 paragr. 1 de la Convention constitutive.

44. L'exigence d'un recours hiérarchique n'est pas imposée par un texte exprès dans toutes les Organisations internationales et certaines dispositions laissent subsister un doute à cet égard (163) ; on peut cependant se demander si un tel recours n'est pas exigé par un principe général de droit. Ainsi, au sein des Communautés européennes, le recours hiérarchique préalable n'est imposé par les articles 90.2 et 91.2 du statut du personnel que depuis 1972, mais, avant même l'adoption de ces dispositions par le règlement n° 1.473/72 du Conseil, la C.J.C.E. estimait :

« Une procédure administrative préalable est hautement souhaitable en matière de litiges des fonctionnaires, afin de permettre à l'administration de procéder à un examen interne des demandes et d'éviter ainsi, éventuellement, une procédure judiciaire ; c'est d'ailleurs un devoir de loyauté de la part d'un fonctionnaire de tenter préalablement à un procès d'obtenir une solution amiable de son litige avec son administration » ;

et la juridiction de Luxembourg voyait dans le recours hiérarchique une « coutume largement admise et respectée » que les fonctionnaires se devaient de suivre sauf si une telle procédure était manifestement inutile et vaine (164).

Dans le système des Nations Unies, le recours hiérarchique est exigé expressément dans toutes les organisations et, sauf à l'O.I.T., celui-ci est présenté clairement comme un préalable à toute autre procédure de recours formel. Ainsi, l'article 111.3 du règlement du personnel de l'O.N.U. dispose :

« a) Tout fonctionnaire qui, invoquant l'article 11.1 du statut (du personnel), désire former un recours contre une décision administrative doit d'abord adresser une lettre au Secrétaire général pour demander que cette décision fasse l'objet d'un nouvel examen...

« b) Si le fonctionnaire désire former un recours contre la décision qui lui est communiquée dans la réponse du Secrétaire général..., il lui appartient de saisir la Commission paritaire de recours. » (165).

(163) V. les articles 30.1.ii et 33.1 du statut du personnel de l'A.S.E., qui parlent successivement d'une « décision prise (à l'égard d'un membre du personnel) par le Directeur général » ce qui paraît imposer un recours hiérarchique, et d'une « décision explicite ou implicite prise par l'Agence » ce qui pourrait l'exclure. Les statuts du personnel du C.E.P.M. ne prévoient pas de recours hiérarchique.

(164) Aff. 69/63, Capitaine ép. Marcillat c. Com. Euratom, 9 juin 1964, Rec. X.471. Dans le même sens, v. aff. 18/63, Schmitz-Wallast c. Com. C.E.E., 19 mars 1964, Rec. X.165 et concls. Roemer sous affs. jtes. 22 et 23/60, Elz, Rec. VII.382.

(165) Les italiques sont de nous. D'autres organisations n'appartenant pas au système des Nations Unies suivent la même pratique. Cf. l'article 106 du statut du personnel de l'O.E.B.

Il résulte de ces dispositions, d'une part qu'un recours hiérarchique est indispensable, faute de quoi aucune autre voie de recours n'est ouverte (166) et, d'autre part, que le chef de l'administration est appelé à prendre successivement deux décisions : l'une à la suite du recours hiérarchique proprement dit, l'autre après la saisine éventuelle par le requérant de l'organe consultatif institué dans le cadre du recours interne (167). Comme on l'a souligné, un tel mécanisme, qui conduit le chef de l'administration à se prononcer deux fois sur un même problème, s'il donne, en apparence, une garantie supplémentaire au requérant, présente l'inconvénient d'allonger considérablement la durée de la procédure et n'est guère logique (168).

Il en va différemment des systèmes retenus à l'O.I.T. (169) et dans la plupart des organisations coordonnées. Dans ces institutions, le recours hiérarchique est plus étroitement intégré aux procédures de recours interne : le chef de l'administration se prononce une seule fois après qu'un organe consultatif a éventuellement été appelé à l'éclairer d'un avis (170) (v. *infra*, § 2). La supériorité de ce mécanisme sur le précédent, tant au plan de l'efficacité qu'en logique pure, est évidente.

45. Les recours hiérarchiques sont soumis à des conditions de délai et de procédure variables selon les organisations, les premières étant, dans tous les cas, beaucoup plus strictes que les secondes.

Bien souvent, les textes — c'est le cas à l'O.C.D.E. — n'imposent aucune forme particulière aux réclamations portées devant

(166) V. par exemple, parmi une jurisprudence abondante, T.A.O.I.T., 119, Ambrozy c. F.A.O. ou 181, Podnieszinski c. U.N.E.S.C.O. ou T.A.N.U., 136, Touhami ; 209, Corrado, etc.

(167) V. T.A.O.I.T., 196, Tewfik c. U.N.E.S.C.O.

(168) Note précitée (n. 140) du Secrétaire du C.C.A.Q., p. 7.

(169) Par l'article 13.2 du statut du personnel, et non par l'article 13.1 qui institue une procédure de conciliation (*contra*, Alain Plantey, *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, eds. C.N.R.S., 1977, p. 417).

(170) A l'O.C.D.E., cela résulte de la combinaison de l'article 22.a et c du statut du personnel et de l'article 2 de la résolution du Conseil sur le fonctionnement de la Commission de recours ; la réforme en cours de discussion ne prévoit pas de modification sur ce point. V. également l'article 32 du statut des agents du Conseil de l'Europe et l'article 61 du règlement du personnel civil de l'O.T.A.N. D'autres organisations, n'appartenant pas au système coordonné suivent la même pratique, cf. le statut du personnel du C.E.R.N., art. VI, sect. 1.

le chef de l'administration. Il arrive cependant que ceux-ci exigent une formulation écrite (171), mais il s'agit d'une précaution que les fonctionnaires sont avisés de prendre en toute hypothèse s'ils veulent administrer ensuite la preuve que cette formalité a été accomplie. Parfois également, il est prévu que le recours doit être adressé au Directeur ou Secrétaire général « sous couvert du fonctionnaire chargé de la gestion du personnel » (172), ou « par l'entremise du chef responsable du fonctionnaire en question, ainsi que du département du personnel » (173) ou encore que copie doit en être adressée par le requérant à son supérieur direct (174). Mais ces dispositions ne semblent guère avoir qu'une valeur indicative et le T.A.O.I.T. a jugé, par exemple, qu'un recours hiérarchique mal dirigé n'en était pas moins valable (Jugement n° 264, Rabozée c. Eurocontrol).

Il en va différemment lorsque le requérant n'a pas respecté les délais qui sont impérativement prévus par les textes statutaires et qui varient assez considérablement d'une organisation à l'autre : de 6 mois au B.I.T. (statut du personnel, art. 13.2) à 20 jours à l'O.C.D.E. (résolution du Conseil sur le fonctionnement de la Commission de recours, art. 2.a). Comme chaque fois qu'il s'agit de fixer des délais de recours, deux considérations s'opposent : ceux-ci doivent être assez longs pour permettre au requérant de préparer son argumentation mais suffisamment brefs « dans l'intérêt des deux Parties pour que leurs situations respectives restent le moins longtemps possible indécises » (175).

Il n'en reste pas moins que le délai de 20 jours prévu à l'O.C.D.E. est excessivement court : si l'on songe que, durant ce bref laps de temps, le fonctionnaire doit réaliser que la mesure lui porte préjudice et qu'elle est illicite, s'entourer éventuellement de certains conseils — notamment des organisations représenta-

(171) V. O.N.U., règlement du personnel, art. 111.3 préc. ; O.T.A.N., règlement relatif aux réclamations et recours, art. 2.1 ou Conseil de l'Europe, art. 32.2 du statut des agents.

(172) O.T.A.N., *ibid* et Conseil de l'Europe, *ibid*.

(173) B.I.T., statut du personnel, art. 13.2.

(174) V. par ex., U.I.T., règlement du personnel, disp. 11.1.2.a.

(175) Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale et influences nationales*, Pedone, 1958, p. 514. Sur les problèmes relatifs aux délais de recours — mais pas seulement ceux afférents au recours hiérarchique — v. Daniel Vignes, « Les délais des recours judiciaires ouverts aux fonctionnaires internationaux : A propos de la décision du 20 août 1968 de la Commission de recours du Conseil de l'Europe », *A.F.D.J.*, 1969, pp. 346-354 et l'abondante jurisprudence citée.

tives du personnel — et effectuer les opérations matérielles de recours, il apparaît que toute recherche d'une solution amiable informelle est exclue. Un tel délai aboutit à figer les positions et entretient un climat de méfiance regrettable. Il est prévu de le porter à 30 jours (comme à l'O.N.U. — la disposition 111.3 du règlement du personnel prévoit un mois) (176), mais une période de 60 jours (comme au Conseil de l'Europe — statut des agents, art. 32, § II) ou même de 4 mois (comme aux Communautés européennes (statut du personnel, art. 90, § II) est sans doute préférable ; et, en définitive, on peut estimer que la simple exigence d'un « délai raisonnable » (art. 61.3 du règlement du personnel civil de l'O.T.A.N.) constitue la solution la plus satisfaisante dès lors que l'appréciation de ce qui est « raisonnable » relève en dernier ressort de la Commission de recours.

Conformément à des principes généraux de droit — qui sont codifiés dans certaines organisations (177) — les délais courent à compter de la date de la publication ou de la notification de l'acte en cause, ou, s'il n'a été ni publié ni notifié, du jour où l'agent en a eu connaissance.

Les règles relatives aux délais présentent une extrême importance pratique : elles sont en effet sanctionnées par la forclusion ; faute pour l'agent lésé d'avoir saisi le chef de l'administration dans les délais prévus, la décision devient définitive et aucun recours n'est plus possible (178). Une demande présentée ultérieurement ne saurait, en particulier, « avoir pour effet de rouvrir au profit de l'intéressé le délai du recours contentieux qui était expiré » (179). Au contraire, le recours hiérarchique formé en temps utile, conserve le délai du recours interne — si celui-ci est distinct du recours hiérarchique — et du recours contentieux (180) ce qui

(176) ...et à 90 jours en ce qui concerne les anciens agents ou les ayants droit des agents et anciens agents. (Projet de modification de la résolution du Conseil relative au statut de la Commission de recours, art. 2.a).

(177) V. l'article 32 du statut des agents du Conseil de l'Europe dans sa nouvelle version. Pour une affirmation claire de la validité de ces principes, même sans texte, v. T.A.S.d.N., 4, Bouvaist-Hayes.

(178) V. par exemple, Com. rec. O.C.D.E., 70, Angelopoulos et 72, même requérant ; Com. rec. Conseil de l'Europe, 3, Padolecchia ; Com. rec. O.T.A.N., 100, Nind ; ou T.A.O.I.T., 211, Hopkirk c. F.A.O. ; 244, Ellouze c. O.I.T. ; 259, Al Joundi c. U.I.T., etc.

(179) Com. rec. O.C.D.E., 80, Angelopoulos. V. aussi, par ex., C.J.C.E. aff. 4/67, Collignon, 12 décembre 1967, Rec. XIII.470.

(180) V., par exemple, C.J.C.E., aff. 18/63, Schmitz-Wollast, préc. ; Com. rec. O.T.A.N., 79, Hintz ; 90, Rerrier ; 106, Van der Laan.

est d'autant plus justifié qu'il s'agit souvent d'une procédure préalable indispensable.

Par ailleurs, en cas de décision complexe, ou d'une succession de mesures continues, « les délais courent (seulement) à partir de la dernière décision effective » (181) et il semble que si une décision produit ses effets de manière répétée dans le temps (refus d'une indemnité, calcul erroné du traitement) le recours hiérarchique demeure possible à n'importe quel moment et rouvre les délais du recours contentieux, l'organe juridictionnel pouvant annuler une décision illicite (182), au moins pour l'avenir (183).

Enfin, il faut noter que les délais de forclusion ne sont pas absolus : si le chef de l'administration, au lieu de refuser d'examiner une demande formulée hors délai en invoquant la prescription, la rejette au fond, les organes juridictionnels considèrent que les délais de recours ultérieurs recommencent alors à courir (184).

46. Partout où il est exigé (v. *supra*, n° 44), le recours hiérarchique produit un effet fondamental : la décision du chef de l'administration constitue la mesure définitive que le fonctionnaire peut attaquer par la voie du recours interne, ici encore s'il est distinct du recours hiérarchique (sur cette précision, v. *supra*, n° 44) et/ou du recours juridictionnel. En l'absence d'une décision, aucune voie de recours n'est ouverte à l'agent (185) — sauf une conciliation, le cas échéant — et au contraire, lorsqu'une décision est prise, elle « lie le contentieux » et la date de sa notification constitue le nouveau point de départ des délais de recours ultérieurs.

(181) T.A.O.I.T., 364, Fournier d'Albe c. U.N.E.S.C.O.

(182) Com. rec. O.C.D.E., 32, 5 juillet 1960, et 64, Angelopoulos (solutions implicites), T.A.O.I.T., 126, Danjean c. C.E.R.N. ; T.A.N.U., 232, Dias. La jurisprudence est cependant hésitante, v. n. (183).

(183) T.A.O.I.T., 244, Ellouze c. O.I.T. ; 292, Molloy c. Eurocontrol, 323, Connolly-Battisti (n° 5) c. F.A.O. La jurisprudence est cependant incertaine, le T.A.N.U. ayant déclaré qu'un « requérant n'est pas fondé à prétendre que son droit de recours renaissait de façon continue chaque fois que lui était versé son traitement » (jugement n° 110, Mankiewicz c. Secrétaire général de l'O.A.C.I.).

(184) Com. rec. O.T.A.N., 100, Nind ; T.A.O.I.T., 122, Chadsey c. U.P.U. ; T.A.N.U., 180, Osman.

(185) V. par exemple, T.A.O.I.T., 45, Kahal c. O.M.S. ; 86, Jurado c. O.I.T. ; 163, Dhawan (n° 1) c. O.M.S. ; 317, Rhyner-Cuérel c. U.P.U., etc. Sur les caractères que doit présenter une décision pour pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel, v. *infra* n° 60.

Il est donc essentiel que le Directeur ou Secrétaire général réponde aux réclamations en des termes clairs et qu'il le fasse rapidement, car sa réponse est la condition de la poursuite des procédures de recours.

Dans certaines organisations, les textes statutaires ou réglementaires imposent au chef de l'administration de répondre dans des délais fixés de manière à lui laisser le temps d'examiner la réclamation mais aussi à ne pas bloquer abusivement les recours : ce délai atteint quatre mois dans les Communautés européennes (statut du personnel, art. 90, § II) mais n'est que d'un mois à l'O.N.U. (règlement du personnel, disposition 111.3) ; le Secrétaire général de l'O.C.D.E. dispose en principe de 20 jours pour se prononcer (art. 2.a de la résolution du Conseil sur le fonctionnement de la Commission de recours — il est prévu de porter ce délai à 30 jours), celui du Conseil de l'Europe, de 60 jours (art. 32, § 3 du statut des agents — le délai est de 30 jours jusqu'à l'entrée en vigueur de l'amendement adopté le 23 janvier 1981), celui de l'O.T.A.N. de 30 jours ; mais ces délais ne valent que lorsque l'organe consultatif qui peut être appelé à donner un avis n'est pas saisi. S'il l'est les délais sont accrus et demeurent parfois indéterminés (v. *infra*, n° 53).

47. Lorsque l'administration ne répond pas dans les délais prévus, la réclamation, dans toutes les organisations, est considérée comme rejetée et cette décision implicite de rejet peut faire l'objet d'un recours interne et/ou juridictionnel. La Commission de recours de l'O.C.D.E. a estimé qu'il s'agissait d'un « principe de droit généralement admis » et qu'« il serait, en effet, inadmissible que le silence persistant gardé par le Secrétaire général puisse faire obstacle à la faculté accordée aux agents de l'Organisation » d'introduire un recours contentieux (décision n° 64, Angelopoulos). Les recours contre les décisions implicites de rejet sont soumis aux mêmes conditions de procédure (186) et de délais (187) que ceux dirigés contre des décisions expresses.

Il n'est pas douteux qu'en lui-même le principe selon lequel le silence gardé par l'administration vaut décision — principe qui

(186) V. par ex. T.A.O.I.T., 185, Ozorio (n° 1 et 2) c. O.M.S.

(187) V. par ex. T.A.O.I.T., 1296, Haglund c. O.I.T.

existe dans maints systèmes juridiques nationaux (188) — est favorable aux fonctionnaires dont le droit effectif au recours se trouve ainsi sauvegardé en dépit de la mauvaise volonté de l'administration. Il n'en reste pas moins qu'il y a là une facilité pour celle-ci surtout dans les cas où elle est tenue de motiver sa décision (189) : l'agent est maintenu dans l'ignorance des raisons du refus que l'administration oppose à sa réclamation, ce qui le place en position plus difficile lorsqu'il forme un recours ultérieur. Il est assez paradoxal que le fonctionnaire subisse les conséquences des négligences ou de la mauvaise foi de l'administration.

Le problème a parfois été soulevé lors des réflexions collectives récentes sur la réforme des procédures de recours. La solution la plus radicale et, à notre sens, la plus logique, consisterait à inverser le principe et à considérer que l'absence de réponse dans des délais raisonnables signifie l'acceptation de la réclamation par l'administration ; il serait alors nécessaire que l'on admette que l'organisation peut « se raviser » en saisissant elle-même l'organe juridictionnel contre sa décision implicite si elle s'est laissée surprendre pour des raisons de force majeure ou même par simple négligence ; la mise en œuvre d'une telle règle, contraire aux pratiques habituelles, introduirait un bouleversement peut-être excessif (v. *supra*, n° 24, sur l'absence du droit de saisine de l'organe de recours par l'administration). D'autres formules, plus souples, ont donc été envisagées. Deux méritent d'être relevées :

— d'une part, lors des négociations sur la réforme du système de recours du Conseil de l'Europe, le Comité du personnel de cette organisation a proposé de « transférer la charge de la preuve au Secrétaire général dans le cas d'un recours formé contre un rejet implicite » (190) ;

— d'autre part, lors du colloque organisé par la F.I.C.S.A. à Genève en 1976, l'Association du personnel de l'O.M.S. (Organisation panaméricaine de la santé) a suggéré que les dépens soient

(188) En France, cette règle, posée par la loi du 17 juillet 1900, a été consacrée par l'ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat et le décret du 30 septembre 1953 sur l'organisation des juridictions administratives.

(189) V. par ex. l'article 32 paragr. 3 du statut des agents du Conseil de l'Europe ou l'article 32/8 du règlement du personnel de l'A.S.E. Même lorsque le chef de l'administration n'est pas obligé de motiver sa décision, il est certain que la correspondance échangée avec le fonctionnaire permet souvent à celui-ci de connaître en fait les motifs de la mesure incriminée.

(190) V. l'avis du Comité du personnel sur le 10^e rapport d'activité du C.A.H.E.A. (C.M. (80) 109), p. 9.

systématiquement octroyés au demandeur lorsque le recours est dirigé contre une décision implicite de rejet (191).

Ces propositions mériteraient de faire l'objet d'un examen approfondi : en obligeant l'administration à subir les conséquences de ses propres carences, leur mise en œuvre contribuerait à moraliser son action ; ce serait justice.

§ 2. — LA PROCÉDURE CONSULTATIVE

48. Dans une Organisation internationale où travaillent de nombreux fonctionnaires, il est clair que le chef de l'administration ne peut prendre personnellement toutes les décisions concernant ceux-ci ; c'est de cette constatation que découle l'exigence du recours hiérarchique. Dès lors, pour pouvoir confirmer ou réformer une décision prise en son nom par l'un de ses subordonnés, le Secrétaire ou Directeur général doit être en possession de toutes les données du problème, réunies et commentées par un organe impartial, distinct de l'autorité qui a pris la décision initiale contestée. C'est à cette finalité que répond la procédure consultative, qui se trouve ainsi étroitement mêlée au recours hiérarchique ; il faut cependant à nouveau préciser que, dans certaines organisations, l'organe consultatif intervient en général à titre facultatif avant l'unique décision finale du chef de l'administration (telle est la règle dans les organisations coordonnées et au B.I.T.), alors qu'ailleurs celui-ci est amené à prendre deux décisions successives, la seconde seule étant précédée de la consultation, en général obligatoire, d'un organe mixte administration-personnel (c'est le cas dans la plupart des organisations du système des Nations Unies) (v. n° 44) (192).

Dans tous les cas, la procédure consultative apparaît à la fois comme une garantie donnée aux agents et une précaution supplé-

(191) V. la communication de cette Association in F.I.C.S.A., *Recourse Procedures...*, préc., p. 82.

(192) La nécessité de procéder à cette consultation préalable doit être appréciée à la lumière de cet objectif. Ainsi, la Commission de recours de l'O.T.A.N. a fait valoir que la procédure prévue par les articles 2 et 3 de l'Annexe IX du statut des agents a pour objet de permettre au chef d'un organisme de l'O.T.A.N. de disposer de l'avis d'un Comité de réclamations avant de réexaminer la décision prise par l'un de ses subordonnés ; cette procédure n'est dès lors pas obligatoire lorsqu'un agent demande au chef d'un organisme de réexaminer une décision prise par lui-même (décision n° 97, Baylac, 6 mars 1979).

mentaire prise par l'organisation, en gage de bonne administration permettant d'éviter les recours inutiles et de rectifier aisément des décisions contestables.

1) L'organe consultatif

49. En règle générale, les organes consultatifs sont apparus avant les organes de recours contentieux. Ainsi, l'institution de la Commission consultative des questions de discipline et questions analogues à la S.D.N. ou de la Commission paritaire du B.I.T. a précédé la création du T.A.S.D.N. (193) ; et rares sont aujourd'hui les organisations qui n'ont pas institué une procédure de ce type. Prévue par l'article 11.1 du règlement du personnel de l'O.M.C.I., elle n'y fonctionne pas en fait, mais sa mise en œuvre prochaine est acquise, et dans le système des Nations Unies, seul le G.A.T.T. ne connaît aucun mécanisme de procédure consultative et a indiqué, en réponse à un questionnaire récent, ne pas en ressentir la nécessité : « Felix G.A.T.T. ! » conclut le Secrétaire du C.C.A.Q. en analysant les réponses à cette enquête (194)... Au plan européen, la quasi-totalité des organisations connaissent un système de consultation interne à l'importante exception des Communautés où, cependant, les discussions en cours sur la proposition française de création d'un mécanisme de conciliation pourraient conduire à pallier cette grave lacune (195).

Il reste que l'immense majorité des Organisations internationales, tant universelles qu'européennes, ont prévu des procédures consultatives, les organes créés à cette fin ayant une compétence soit générale, soit spécialisée pour certaines catégories d'accords. Ainsi, dans la plupart des Organisations du système des Nations Unies — sauf à l'O.I.T., à l'O.M.C.I., à l'O.M.P.I. et à l'U.I.T. —, des procédures spéciales en matière de litiges nés de maladies ou d'accidents imputables au service ont été instituées ; il en va de

(193) V. Suzanne Basdevant, *La condition juridique des fonctionnaires internationaux*, Sirey, Paris, 1930, p. 268.

(194) Note préc., *Internal Recourse Procedures*, p. 6.

(195) V. *supra*, n° 39. Comme on l'a signalé, la proposition française est ambiguë dans la mesure où, sous l'apparence d'une procédure de conciliation, c'est, en fait, surtout une procédure consultative préalable qui semble proposée. Les deux procédures peuvent être combinées, mais sont, conceptuellement, clairement distinctes. Aucune procédure consultative n'existe à l'U.E.O., sauf en faveur des fonctionnaires du greffe de l'Assemblée.

même dans certaines organisations en ce qui concerne la classification des postes (O.C.D.E., O.N.U., F.A.O., F.I.D.A., et O.I.T., U.I.T., U.N.E.S.C.O.) (196) ou l'appréciation des compétences.

Ces organes, improprement appelés « de recours interne » (v. *infra*, n° 54 et ss.) sont divers par leur nom : Comité consultatif mixte (à l'O.C.D.E.), Comité consultatif du contentieux (au Conseil de l'Europe), Comité de réclamations (à l'O.T.A.N.), Comité consultatif (à l'A.S.E.), Commission paritaire de recours (à l'O.N.U.), Commission paritaire (au B.I.T.), Conseil d'appel (à l'U.N.E.S.C.O.), etc... Ils le sont aussi par leur statut et leur composition.

On peut les répartir en deux catégories. Certains sont des organes permanents, préconstitués, qu'il suffit de réunir pour examiner les réclamations des agents, sous la seule réserve que des membres suppléants sont désignés en même temps que les titulaires qu'ils peuvent être appelés à remplacer ; il en va ainsi au Conseil de l'Europe ou à l'U.I.T. Au contraire, dans d'autres organisations, par exemples à l'O.T.A.N., au B.I.T. ou à l'O.M.M., il s'agit d'organes *ad hoc*, formés spécialement pour chaque affaire.

« La première formule présente l'avantage de la continuité (tant en ce qui concerne la jurisprudence que l'établissement des règles de procédure...) mais, surtout dans les organisations où de nombreux cas doivent être examinés chaque année, sa mise en œuvre dépend abusivement de la possibilité pour le Président et les membres de se dégager de leurs occupations habituelles pour participer à la procédure ; pour cette raison, et parce qu'un membre peut devoir renoncer à siéger dans une affaire donnée, il est indispensable de prévoir des suppléants ; mais, plus on fait appel à eux, moins l'avantage de la continuité est réelle. A l'inverse, les inconvénients de la formule constituant à choisir le Président et les membres après que l'affaire en cause est connue, sont évidents. » (197).

C'est pourquoi, entre ces deux extrêmes, il existe quantité de variantes intermédiaires. A l'O.C.D.E., le Président du Comité consultatif mixte est nommé pour une durée déterminée, les autres membres étant désignés spécialement pour chaque affaire ; au contraire, à l'O.E.B., les deux membres de la Commission paritaire consultative de recours sont nommés à l'avance et établissent une liste de dix noms sur laquelle est choisi le troisième membre ; de même, à l'O.N.U., le Président est choisi pour chaque affaire

(196) A l'O.C.D.E., la compétence du « Groupe sur la classification » est prévue par l'article 22.c et e du statut du personnel.

(197) Note précitée du Secrétaire du C.C.A.Q., pp. 8-9.

sur une liste préétablie tandis que les deux autres membres sont stables ; etc.

50. Le nombre et le mode de désignation des membres sont également très variés.

Dans la plupart des cas, l'organe consultatif est « mixte » plutôt que « paritaire » : certains membres sont nommés par les organisations représentatives du personnel ou élus directement par celui-ci (198), et les autres membres sont désignés par le chef de l'administration, mais le Président est également nommé par celui-ci, éventuellement après une consultation des organisations représentatives (199) ; en théorie, l'administration n'est plus représentée de manière prépondérante lorsque le président est nommé par un organe inter-gouvernemental (200), mais on peut se demander si, en réalité, celui-ci fonde son choix sur des considérations très différentes de celles qui guide le Directeur ou Secrétaire général et si même ce n'est pas, en réalité, ce dernier qui choisit le Président, le Conseil de l'organisation (ou son Président) se bornant à ratifier sa décision.

Dans de rares hypothèses, les organes consultatifs, formés d'un nombre pair de membres dont la moitié sont désignés par les organismes représentatifs du personnel et l'autre par le chef de l'administration, sont véritablement paritaires. Il en va ainsi à l'A.S.E. (6 membres qui élisent parmi eux leur Président), et au Conseil de l'Europe depuis la réforme de 1981 (4 membres) ; on peut y assimiler les cas, tout aussi exceptionnels, où des membres sont nommés sur une base paritaire et désignent un tiers-membre d'un commun accord (O.A.C.I. — où il est prévu que le Président de l'organe consultatif est nommé par le Président du Conseil seulement en cas de désaccord des deux autres membres —, et C.E.R.N.). Tel est le système que la F.I.C.S.A. appelle de ses

(198) Par ex. au Conseil de l'Europe, à l'O.N.U., à la F.A.O. ou à l'O.M.S.

(199) Par ex. à l'O.N.U. ou au B.I.T. A l'O.C.D.E., le système est un peu différent : le Président est choisi par le Secrétaire général sur une liste de six noms dont trois sont proposés par ... lui-même et trois par l'Association du personnel. La question de la composition du Comité consultatif mixte ne semble guère avoir retenu l'attention au cours des discussions actuelles sur la réforme des voies de recours.

(200) Par ex. à la F.A.O. ou à l'U.N.E.S.C.O. Au C.E.P.M., tous les membres du Conseil d'appel sont nommés par le Conseil de l'Organisation.

vœux (201) : il présente sans aucun doute le gros avantage que l'administration ne bénéficie pas d'une représentation prépondérante, mais risque de conduire à des blocages en cas de partage égal des voix, au moins dans la première variante décrite *supra*.

En règle générale, tous les membres des organes consultatifs sont choisis parmi les membres du personnel, des conditions de grade et/ou de service étant parfois prévues. Il en va toutefois différemment au C.E.P.M. où tous les membres du Conseil d'appel sont choisis en dehors de l'Organisation ainsi qu'à l'O.C.D.E., à la F.A.O. et à l'U.N.E.S.C.O. où il en va de même seulement pour le Président. Il faut noter que le choix de celui-ci se porte traditionnellement sur un diplomate à la F.A.O., mais sur un juriste à l'O.C.D.E. et à l'U.N.E.S.C.O. — le fait que ces deux organisations ont l'une et l'autre leur siège en France, pays où le droit administratif est particulièrement bien établi, n'y est sans doute pas étranger (l'actuel Président du Comité consultatif mixte de l'O.C.D.E. est d'ailleurs un membre du Conseil d'Etat français). Ces organes se présentent dès lors, à cet égard au moins, comme des « institutions - charnières » entre des organismes consultatifs et de véritables juridictions administratives (202).

51. On retrouve la même ambiguïté dans les prescriptions concernant la formation d'examen des réclamations. Si dans certaines organisations les textes sont muets à cet égard (B.I.T.), dans d'autres ils sont au contraire très précis.

Certains imposent que le dossier soit examiné par les pairs du requérant ou par des agents de grade supérieur et jamais inférieur.

Il en est ainsi à l'O.M.S. : les membres du Conseil d'enquête et d'appel représentant le personnel sont répartis en trois groupes : deux membres doivent appartenir au personnel recruté localement, deux avoir des grades compris entre P1 et P3 et deux un grade égal ou supérieur à P4 ; la formation d'examen ne peut compter de membres appartenant à un groupe inférieur à celui du requérant et l'un d'eux au moins doit appartenir au même groupe que

(201) V. la note de la F.I.C.S.A. à la 53^e session du C.C.A.Q., *Recourse Procedures in the Organisations of the U.N. System*, A.C.C./1980/PER/29, 9 juillet 1980, p. 7.

(202) V. en ce sens Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, préc., p. 413. La F.I.C.S.A. demande la généralisation de cette solution ; cf. les recommandations du Colloque de Genève de 1976, point II.a.

celui du requérant ; un système comparable existe à l'U.N.E.S.C.O., où une « répartition géographique équitable » est en outre exigée. De même, à l'A.S.E., les membres du Comité consultatif doivent être d'un rang au moins égal à celui de l'intéressé. En revanche, à l'O.C.D.E., il est prévu que l'Association du personnel doit désigner trois agents « dont un au moins du même grade que l'intéressé », mais la présence de celui-ci dans la formation d'examen n'est pas exigée (instruction du Secrétaire général sur le Comité consultatif mixte, disp. 122/1 et 122/1.2).

Par ailleurs, certains textes écartent les fonctionnaires susceptibles d'avoir une vue partielle de l'affaire : à l'U.N.E.S.C.O., les membres de la formation d'examen ne doivent pas appartenir au même département, service ou bureau que le requérant qui peut, par ailleurs, récuser deux membres sans qu'aucune condition soit mise à cette récusation (il en va de même à l'A.S.E.) ; au contraire, à l'O.N.U., c'est au Président de la Commission paritaire de recours, qu'il appartient, sur demande de l'une ou l'autre des Parties, de « déclarer un membre ou un membre suppléant inhabile à siéger dans une affaire déterminée, s'il juge qu'il y a lieu de le faire en raison des relations qui existent entre ce membre et ce membre suppléant et le fonctionnaire en cause » (règlement du personnel, disp. 111.2) (203).

On peut se demander si, en l'absence de toute disposition expresse — comme à l'O.C.D.E. par exemple (204) — la récusation d'un membre de l'organe consultatif peut être envisagée. Bien que le T.A.N.U. ait estimé qu'il n'était pas possible d'appliquer, par analogie, les règles relatives à la composition des juridictions administratives (205), on peut tenir pour certains les principes rappelés par le T.A.O.I.T., dans son jugement n° 179, Varnet c. U.N.E.S.C.O. :

« Selon une règle générale du droit, toute personne appelée à prendre des décisions qui touchent les droits ou les devoirs d'autres personnes soumises à son autorité doit se récuser au cas où son impartialité peut être mise en doute pour des motifs objectifs. Peu importe que,

(203) Le T.A.N.U. a considéré de ce fait que la récusation d'un membre de la Commission paritaire était une compétence discrétionnaire appartenant au Président de celle-ci (Jgt. n° 161, Noël).

(204) M. G. Vandersanden a considéré en 1978 que la récusation éventuelle des membres du Comité consultatif mixte devrait être prévue. V. « Pour de meilleures garanties juridictionnelles aux fonctionnaires internationaux » in *Tribune* (Bulletin de l'Union syndicale), n° 128, novembre 1978, p. 2.

(205) Jgt n° 204, Mila ; sur ces règles, v. *supra*, n° 18.

subjectivement, elle s'estime en mesure de se prononcer sans parti pris ; il ne suffit pas non plus que les personnes affectées par la décision la soupçonnent de parti pris.

« Les personnes qui participent avec voix consultative aux délibérations des organes de consultation sont également soumises à cette règle. Il en est de même des membres des organes chargés de donner des avis aux organes de décision. Bien qu'ils ne décident pas eux-mêmes, les uns et les autres peuvent exercer sur la décision à prendre une influence parfois déterminante.

« En raison de son but, à savoir garantir les particuliers contre l'arbitraire, la règle s'applique dans les organisations internationales même en l'absence de textes exprès. A défaut de dispositions statutaires et réglementaires, les fonctionnaires visés sont donc tenus de se récuser s'ils ont déjà exprimé leurs vues dans l'affaire en cours au point de rendre douteuse leur impartialité ou si, pour d'autres motifs, ils peuvent être suspects de partialité. »

Du reste, les organes de recours contentieux ont toujours accepté d'examiner les conclusions de requérants invoquant l'absence d'impartialité des organes consultatifs, dont ils ont toujours affirmé que la composition devait être régulière (206). Ils se montrent cependant assez laxistes, considérant par exemple que

— la présence du chef du personnel, alors même qu'il avait été le chef hiérarchique — purement nominal il est vrai — du requérant, au cours des séances du Comité consultatif mixte de l'O.C.D.E. ne viciait pas l'avis de celui-ci (Commission de recours de l'O.C.D.E., 57, Angelopoulos) ;

— le fait que quatre membres d'un groupe de travail dont la procédure avait précédemment été jugée irrégulière siègent dans le groupe de travail de renvoi n'entachait pas d'irrégularité la nouvelle procédure (T.A.N.U., 204, Mila) ;

— non plus que la présence du Président du Comité consultatif des demandes d'indemnisations ayant examiné en premier lieu le cas du requérant, au sein du Comité de recours (T.A.O.I.T., 175, Zednik c. F.A.O.) ;

— ou que la circonstance qu'un haut fonctionnaire « ait siégé au Conseil d'appel alors qu'il avait antérieurement, comme chef du personnel, nommé le requérant dans les postes qu'il avait occupés (...) ne saurait à aucun degré entacher d'irrégularité la composition du Conseil, ni justifier une demande de récusation de celui-ci » (T.A.O.I.T., 231, Diaz c. U.N.E.S.C.O.).

(206) V. par ex. : T.A.N.U., 28, Wallach ; T.A.O.I.T., 32, Garcin c. U.N.E.S.C.O.

2) La consultation

52. Dès lors qu'elle est prévue, la consultation d'un organe mixte est un droit acquis par les fonctionnaires de l'organisation (207).

Elle peut également constituer une obligation. Sur ce point, les textes statutaires sont cependant assez divers. Dans certains cas, les Parties peuvent, d'un commun accord, y renoncer ; ainsi, l'article 30.ii du statut du personnel de l'A.S.E. dispose que l'avis du Comité consultatif doit en principe être demandé sur toute décision susceptible de recours ;

« toutefois, les parties peuvent convenir de ne pas demander pareil avis et le requérant peut, dans ce cas, saisir directement la Commission de recours. »

De même, l'article 7 du statut du T.A.N.U. admet que le Secrétaire général et le requérant peuvent convenir de soumettre directement la requête au Tribunal (208).

En application de ces dispositions, les organes de recours contentieux considèrent que :

— la décision du chef de l'administration, qui leur est soumise d'un commun accord, est définitive nonobstant l'absence de recours préalable (209) ;

— le requérant a dès lors renoncé à la garantie que constitue la procédure consultative (210) ;

— mais que toute saisine directe est impossible en l'absence d'accord du chef de l'administration (211).

Il peut arriver, à l'inverse, que la saisine de l'organe consultatif soit purement facultative et laissée à la discrétion de l'agent

(207) V. T.A.O.I.T., 365, Lamadie et Kraanen c. I.I.B.

(208) Le statut du T.A.O.I.T. ne contient pas de disposition comparable, mais on la retrouve, sous une forme voisine, dans le statut ou règlement du personnel de certaines organisations ayant accepté sa compétence ; v. par ex. pour l'U.N.E.S.C.O., la disp. 111/2.b du règlement du personnel.

(209) V. par ex., Com. rec. A.S.E., aff. n° 2, Eveline et as., 26 mars 1976 ou aff. n° 6, Rousselet et as., 14 juin 1978 ; T.A.N.U., 180, Osman ; 229, Squadrilli ; T.A.O.I.T., 181, Podniesinski c. U.N.E.S.C.O. ; 225, Lachs c. U.N.E.S.C.O. ; 339, Kennedy c. F.A.O.

(210) T.A.O.I.T., 334, Caglar c. U.I.T.

(211) V. par ex. : T.A.N.U., 28, Wallach ; 102, Ford ; 129, Gallanos ; 152, Ashton c. O.A.C.I. ; 209, Corrado ; T.A.O.I.T., 41, Warwick c. A.I.E.A. ; 146, Mc Mullan c. U.N.E.S.C.O. ; 279, De Buck c. E.S.O. 356, Chen c. O.M.S.

ou du chef de l'administration (212) ou de celui-ci seulement (213) ou subordonnée à leur accord comme le prévoit l'article 22.a.ii du statut du personnel de l'O.C.D.E. Cette disposition devrait cependant être prochainement modifiée conformément aux recommandations du premier groupe d'études sur les relations personnel-employeur (214) et le groupe de travail sur la révision des règles concernant les litiges a estimé que la saisine du Comité consultatif devrait être de droit dès lors qu'elle est demandée par l'intéressé — fût-il un ancien agent ou un ayant-droit d'un agent, ce qui n'est pas possible à l'heure actuelle. Il y aurait là un indiscutable progrès, quoique l'on puisse s'étonner qu'il ne soit pas prévu que le Secrétaire général puisse prendre la même initiative lorsqu'une décision lui paraît douteuse.

53. Alors qu'elle n'est soumise à aucune condition de forme particulière (215), la saisine des organes consultatifs est, en général, enfermée dans des délais assez brefs (216), étant entendu que dans certaines organisations (O.N.U., Conseil de l'Europe) ces délais sont étendus en faveur de certaines catégories de requérants (personnel hors siège, ayants-droit, anciens agents), et, par ailleurs, que l'organe consultatif (217) ou le chef de l'administration (218) peuvent, dans certaines circonstances exceptionnelles, examiner la réclamation malgré l'expiration des délais. Mais, lorsque ce n'est

(212) Conseil de l'Europe, art. 23.6 du statut des agents dans sa version de 1981 ; O.T.A.N., art. 2.2 et 3 du règlement relatif aux réclamations et recours.

(213) B.I.T., statut du personnel, art. 13.2.

(214) *Task Force I*, Rapport préc., p. 21.

(215) Le T.A.O.I.T. a relevé que les recours internes ne sont pas soumis à des formes strictes et qu'il suffit que l'intention de saisir les organes compétents soit exprimée clairement (jgt n° 349, Diaz Acevedo c. E.S.O.).

(216) Quinze jours ouvrables à l'U.N.E.S.C.O. (statut du personnel, annexe A, art. 7 ; un mois à l'O.N.U. (règlement du personnel, disp. 111.3.b). Le problème se pose différemment lorsque la procédure consultative est intégrée dans le recours hiérarchique *stricto sensu* ; pour l'O.C.D.E. v. la disp. 122/1.3 de l'instruction relative au Comité consultatif citée *infra* sous le n° 53.

(217) O.N.U., règlement du personnel, disp. 111.3.d. Le T.A.O.I.T. considère que dès lors que l'organe consultatif est entré en matière, le requérant est, dans tous les cas, relevé de la forclusion ; cf. T.A.O.I.T., 61, Lindsey c. U.I.T. ; 275, Steijn et consorts c. I.I.B. ; 277, Charbonnieras c. I.I.B. ; v. aussi T.A.N.U., 56, Aglion ; 121, Makris-Batistos ; ou Com. rec. O.T.A.N., 95, Siddi.

(218) U.N.E.S.C.O., statut du personnel, annexe A, art. 8 bis ; v. T.A.O.I.T., 181, Podniesinski c. U.N.E.S.C.O. ou Com. rec. O.T.A.N. 100, Nind.

pas le cas, les délais s'imposent au requérant à peine de forclusion, le recours contentieux devenant, par ricochet, irrecevable (219).

Cette solution, conforme aux exigences de la sécurité juridique, n'est guère contestable. Il est en revanche assez regrettable que les règles relatives aux délais applicables à la suite de la procédure soient beaucoup plus laxistes. A cet égard, il faut cependant distinguer à nouveau l'hypothèse dans laquelle la procédure consultative est distincte du recours hiérarchique, qu'elle suit, de celle dans laquelle la procédure consultative est étroitement intégrée au recours hiérarchique dont elle constitue un préalable (sur cette distinction, v. *supra*, n° 44 et 48).

Dans le premier cas, les différentes phases de la procédure sont, en apparence, enfermées dans des délais très stricts qui, tout en permettant à l'organe consultatif d'être pleinement informé, donnent en principe la garantie d'une décision rapide ; mais, d'une part, le Président de l'organe consultatif peut fréquemment accorder des prorogations, d'autre part, aucun délai n'est en général imparté au chef de l'administration pour prendre la décision finale au vu de l'avis (220). Il en résulte que la procédure consultative peut être extrêmement lente et, à la limite, de garantie pour les fonctionnaires, devenir une source de retards dans le règlement des différends. Ceci est surtout vrai dans les grandes organisations du système des Nations Unies comme la F.A.O., l'O.M.S., ou même l'O.A.C.I. et l'U.P.U., où les procédures préalables durent en moyenne de 6 à 18 mois, ce long délai s'expliquant surtout par les contraintes d'emploi du temps des membres des organes consultatifs, voire même des Parties et, en 1979, l'« âge » moyen des affaires réglées à l'O.N.U. était de 3 ans et 2 mois du fait de l'insuffisance des ressources mises à la disposition des services compétents (221) ; (on peut noter cependant une légère amélioration récente) (v. *infra*, tableau n° 5, p. 742).

Dans les hypothèses où la procédure consultative est intégrée au recours hiérarchique, les situations concrètes sont assez con-

(219) V. par ex. : T.A.O.I.T., 108, Kundra c. U.N.E.S.C.O. ; 147, Schuster c. O.M.M. ; 338, Stankove c. O.M.S. ; ou T.A.N.U., 231, Gaudouin ; 235, Mathus.

(220) V. F.I.C.S.A., *Recourse Procedures...*, préc. notamment pp. 71 et 80.

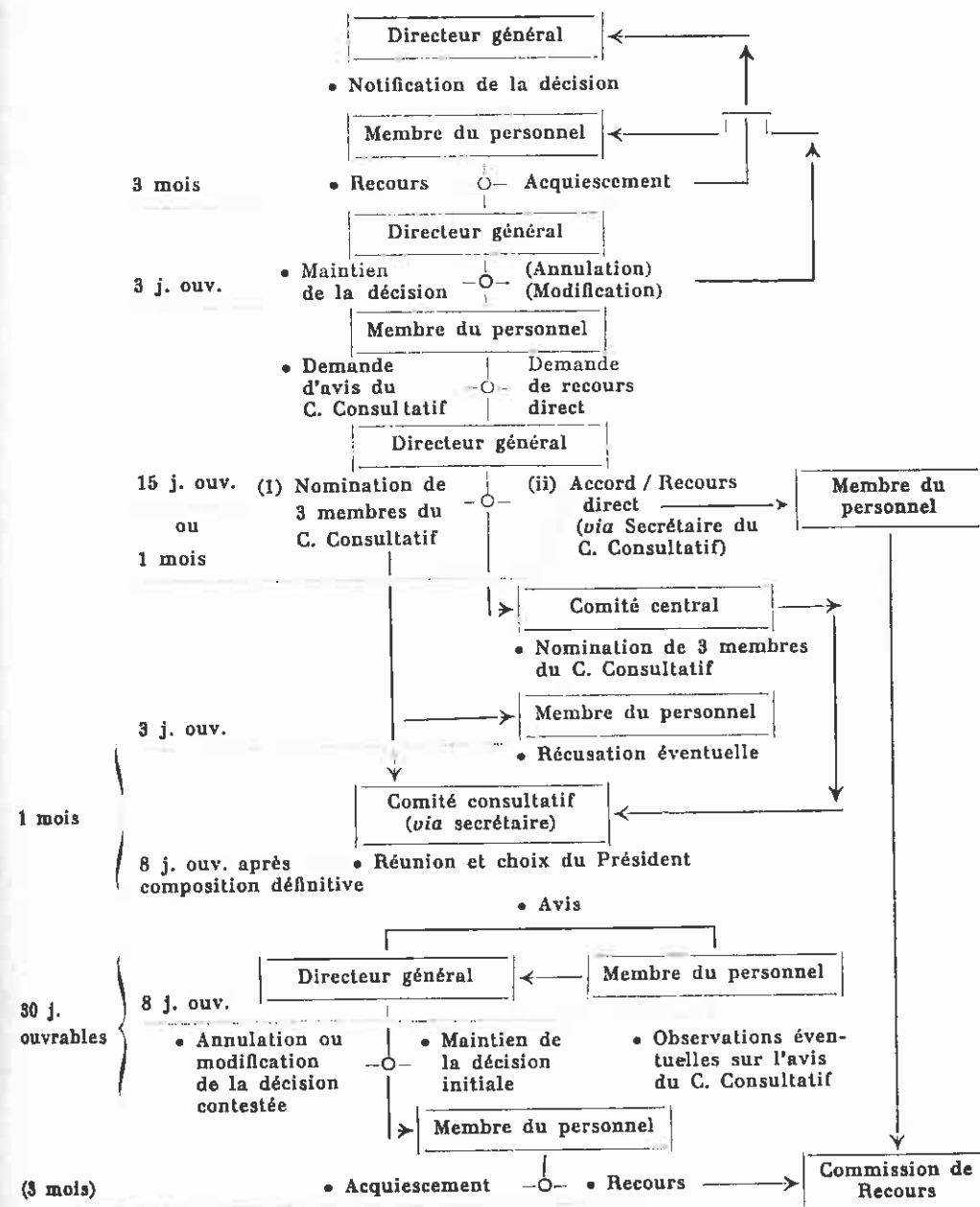
(221) Note préc. du Secrétaire du C.C.A.Q., p. 11. Dans un jugement récent, le T.A.N.U. s'est ému de cette situation et a fait remarquer que la procédure devant la Commission paritaire de recours avait duré du 13 août 1974 au 19 mars 1979. « Une procédure aussi longue est contraire à l'al. h) de la disposition 111.3 du Règlement du personnel, et n'est pas propre à assurer une bonne administration de la justice » (jgt n° 261, Boelen).

trastées. Au B.I.T., l'annexe IV au statut du personnel se borne à prévoir que la Commission paritaire « se réunit aussitôt que possible » après la fin de la procédure écrite et n'impose aucun délai au Directeur général pour prendre une décision. Plus satisfaisant est le cas des organisations coordonnées : les textes réglementaires enferment souvent la procédure dans des délais très stricts dont le statut et le règlement du personnel de l'A.S.E. donnent un exemple particulièrement frappant ainsi qu'en témoigne le tableau n° 2 ci-après, annexé au titre VII du statut du personnel.

TABLEAU N° 2

AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF DE L'A.S.E. APRÈS DÉCISION

(Art. 30.1 (iii))



Le système en vigueur à l'O.C.D.E. est moins contraignant. Aux termes de la disposition 122/1.3 de l'instruction du Secrétaire général prise en application de l'article 22 du statut du personnel, « lorsqu'un agent demande que le Comité consultatif mixte soit saisi d'un litige ou d'une question disciplinaire, le Comité se réunit dans le mois qui suit la demande ou à une date ultérieure si l'agent intéressé y consent ».

Mais aucun délai n'est imparti au Comité pour donner son avis ; il y a là, sans doute, une lacune qui permet à l'administration de faire traîner la procédure en toute impunité (222).

D'une manière générale, alors que le non-respect par les fonctionnaires des délais qui leur sont impartis pour intenter une action est sanctionné par la forclusion, il est assez fâcheux que les délais de la procédure prévus par les textes statutaires et réglementaires ne fassent guère l'objet de sanctions (223) ; pour rééquilibrer les obligations des uns et des autres, il serait souhaitable d'une part d'améliorer les règles relatives aux décisions implicites de rejet (v. *supra*, n° 47), d'autre part de prévoir expressément la possibilité pour les organes contentieux de condamner l'administration à verser une indemnité au requérant lorsque les retards de procédure ne sont pas imputables à celui-ci (224).

54. Le caractère contradictoire et gratuit de la procédure est assuré inégalement selon les organisations.

(222) Ces craintes ne sont pas vaines : par trois décisions, du 17 mars 1981, rendues dans les affaires Bernot, Krug et Lancy, la Commission de recours de l'O.C.D.E. a écarté — par une motivation très sommaire — les demandes à fin d'indemnité des requérants qui se plaignaient de la lenteur excessive de la procédure de reclassement de leurs postes. Cette solution, qui concerne le domaine très particulier de la classification des emplois, est sans doute susceptible de généralisation.

(223) La jurisprudence est peu abondante. On peut toutefois noter que le T.A.N.U. s'est, en une occasion, borné à juger « critiquable » le fait que la Commission paritaire de recours de l'O.N.U. ne se soit pas prononcée dans les délais prescrits (jgts n° 14, Vanhove, 261, Boelen et 262, Thorgevsky). Le même Tribunal a estimé que le nombre élevé d'affaires dont cette Commission était saisie, constituait une « situation exceptionnelle » l'autorisant à ne pas se prononcer dans les délais prévus, en application de la disposition 111.3.k du règlement du personnel de l'O.N.U. (jgt n° 166, Kahale) ; dans le même sens, sur le problème voisin de la procédure disciplinaire, v. C.J.C.E., aff. 13/69, Van Eick c. Commission, arrêté du 4 février 1970, *Rec.* 11.

(224) L'art. 9 paragr. 2 du statut du T.A.N.U. semble s'inspirer de ces considérations en prévoyant que, lorsqu'il décide le renvoi d'une affaire pour reprise de procédure, « le Tribunal peut ordonner le paiement au requérant d'une indemnité en réparation de tout préjudice subi par suite de retard imputable à la procédure suivie ».

Ce sont à nouveau les textes en vigueur à l'A.S.E. qui garantissent au requérant la protection la plus poussée : les articles 32/2 à 32/6 du règlement du personnel de cette Organisation précisent les droits des agents durant toutes les étapes de la procédure qui doivent être successivement écrites et orales, prévoient expressément que le requérant peut se faire assister par un autre membre du personnel et accéder à son dossier et la gratuité de la procédure qui « ne peut entraîner aucune charge pour le membre du personnel intéressé ».

Les dispositions en vigueur dans les autres organisations s'inspirent des mêmes principes, mais sont soit moins précises, soit moins soucieuses des droits du requérant. Partout, les droits de la défense font l'objet d'un minimum de protection, notamment par l'échange de mémoires écrits qui est en général prévu expressément. Sur cinq points cependant les protections offertes au requérant varient assez considérablement d'une organisation à l'autre.

— La procédure orale demeure, dans certaines organisations, à la discrétion de l'organe consultatif (O.N.U., B.I.T., O.T.A.N., Conseil de l'Europe — l'audition du requérant n'est même prévue par aucun texte dans cette dernière organisation ; au contraire, elle est de droit à l'O.C.D.E.) ;

— La plupart des textes applicables ou bien ne se préoccupent aucunement de faciliter au requérant l'accès aux documents utiles, ou bien se bornent à conférer certains pouvoirs d'instruction à l'organe consultatif (O.C.D.E., Conseil de l'Europe, O.N.U.) (225) ;

— Seules l'O.I.T. (et l'A.S.E.) prennent systématiquement à leur charge les frais de voyage exposés par le requérant pour assister à l'audience ; certaines organisations l'excluent (O.A.C.I.) ; les autres l'admettent si l'organe consultatif (O.N.U., F.A.O., O.M.S., O.M.M.) ou son Président (U.N.E.S.C.O.) jugent sa présence indispensable (226) ;

(225) A l'O.C.D.E., la *Task Force I* a souligné que « la pratique actuelle selon laquelle il est nécessaire pour le requérant de demander au Président du Comité consultatif mixte ou à la Commission de recours d'accéder à une pièce à laquelle le Secrétaire général se réfère entraîne des délais qui compliquent singulièrement la préparation et la mise au point de la plaidoirie » (*Rapport préc.*, p. 21).

(226) Il arrive que ces décisions soient contestées ; les Tribunaux administratifs n'ont jamais, semble-t-il, ordonné le remboursement de tels frais ; cf. T.A.O.I.T., *Kanshiva c. U.N.E.S.C.O.* ; 221, *Ozorio c. O.M.S.* ; 261, *Rémont c. F.A.O.*

— Si, partout, le requérant peut se faire assister et/ou représenter par un autre fonctionnaire de l'organisation (227), en pratique, il lui est parfois difficile de profiter de cette faculté : comme la F.I.C.S.A. l'a souligné, dans les petites organisations, les juristes qualifiés sont rares et travaillent en général au sein de services qui ont précisément pour fonction de préparer les dossiers de l'administration... (228) ; dans ces conditions, la solution consistant à permettre au requérant de choisir son représentant en dehors des membres du personnel paraît s'imposer (229) ;

— Enfin, aucun rôle n'est en général imparti aux organisations représentatives du personnel lors de la procédure consultative ; seules font exception à cet égard l'U.N.E.S.C.O. où un observateur de l'Association du personnel assiste à l'audience et l'O.M.P.I. où un représentant du personnel peut être entendu comme *amicus curiae* — il n'en reste pas moins que, dans bien des cas, les associations et syndicats du personnel aident efficacement les fonctionnaires à examiner et à préparer leur dossier.

Malgré la diversité des textes statutaires et réglementaires en la matière, et leur caractère souvent lacunaire, il est très remarquable que les juridictions administratives s'assurent que le caractère contradictoire de la procédure est respectée (230) en se bornant toutefois à sanctionner les irrégularités substantielles susceptibles d'exercer une influence décisive sur la position définitive du chef de l'administration (231). A cet égard, une décision de la Commission de recours de l'O.T.A.N. mérite une mention spéciale : après avoir constaté qu'aucun texte n'impose au Comité de réclamations d'entendre le requérant, cette juridiction a estimé que « néanmoins, à défaut d'une obligation explicite, il serait opportun dans la plupart des cas, voire même indispensable dans certains, de donner

(227) A l'U.N.E.S.C.O., il est précisé que le requérant ne peut être représenté que par « un autre membre du Secrétariat occupant un poste au siège de l'Organisation » (statuts du Conseil d'appel, art. 10).

(228) V. rapport du Colloque de Genève de 1976, in *Recourse Procedures...*, préc., p. 3.

(229) A l'O.I.T., où la représentation est obligatoire dans certains cas, le requérant peut choisir un représentant « parmi les membres du personnel ou les fonctionnaires retraités du Bureau, des Nations Unies ou d'une institution spécialisée » (statut du personnel, annexe IV, partie B, paragr. 2) ; à l'O.M.P.I., à l'O.M.S., à l'U.I.T. et à l'U.P.U., le représentant peut même être choisi en dehors des membres du personnel d'une organisation quelconque ; il en va de même à l'O.C.D.E., la disp. 122/1.6 de l'instruction du Secrétaire général sur le Comité consultatif mixte n'imposant aucune restriction.

(230) V. par ex. T.A.N.U., 126, Danjean c. C.E.R.N.

(231) T.A.O.I.T., 63, Andrejki c. U.N.E.S.C.O.

au requérant la possibilité d'être entendu afin que le Comité de réclamations soit en possession de tous les éléments qui lui permettent de donner un avis circonstancié. » (232).

3) Procédure consultative et procédure contentieuse

55. Comme l'a souligné la Commission de recours du Conseil de l'Europe, « bien qu'il doive exercer ses fonctions en pleine indépendance, le Comité consultatif du contentieux » — et ceci est valable pour tous les organes consultatifs — « ne peut être considéré comme une juridiction proprement dite » (233).

Il n'en reste pas moins que, par certains faits, la procédure consultative s'apparente assez étroitement à la procédure contentieuse :

— par leur composition, certains organes se rapprochent plus que d'autres de juridictions véritables (v. n° 50), mais leurs membres doivent, dans tous les cas, agir en pleine indépendance ;

— la procédure suivie devant eux est contradictoire même si le secret et, parfois, l'absence, des débats oraux interdisent de pousser très loin la comparaison avec la procédure contentieuse (v. n° 54) ;

— les organes consultatifs et/ou leur Président possèdent en général certains pouvoirs d'instruction et peuvent prendre toutes les décisions utiles relatives à la procédure suivie devant eux (v. n° 54) ;

— enfin, la publicité relative donnée aux recommandations des organes consultatifs contribue également, dans certains cas, à rapprocher l'intervention de ceux-ci de celle des organes juridictionnels.

Dans tous les cas en effet, l'avis (et parfois l'entier rapport) est communiqué au requérant, alors qu'il n'est en principe destiné qu'à permettre au chef de l'administration de se prononcer en

(232) Décisions n° 100, Nind et 101, Cameron. Tranchant avec cette position, v. la décision de la Commission de recours du Conseil de l'Europe du 3 mai 1975, Wordsale (rec. n° 41/75) : « Bien qu'il doive exercer ses fonctions en pleine indépendance, le Comité consultatif du contentieux ne peut être considéré comme une juridiction proprement dite et l'agent n'a pas de place dans la procédure devant lui. »

(233) Décision sur le recours 41/75, Wordsale, préc. ; v. aussi les jugements cités note (236).

pleine connaissance de cause. Il est vrai que dans nombre d'organisations, le fonctionnaire ne prend connaissance de la recommandation qu'au moment où la décision du Directeur ou Secrétaire général lui est communiquée (O.N.U., F.A.O., U.P.U., O.M.C.I., etc.). Ailleurs cependant l'avis est adressé en même temps au chef de l'administration et au requérant (ou à son représentant) (O.I.T., O.M.P.I., U.I.T., U.N.E.S.C.O. (234), Conseil de l'Europe). Cette formalité se justifie surtout lorsque, après la consultation, le chef de l'administration doit offrir au requérant la possibilité d'être entendu par lui, comme à l'O.T.A.N. (art. 3.23 de l'annexe 9 au règlement du personnel civil), ou de formuler ses observations par écrit comme à l'A.S.E. (art. 37/7.v du règlement du personnel). (Le rapport de l'organe consultatif est également, dans certaines organisations, transmis à d'autres personnes, en particulier au Comité du personnel (O.N.U., O.M.C.I., F.A.O.), à son Président (U.N.E.S.C.O., A.S.E.) et même aux membres du Conseil exécutif (U.N.E.S.C.O.).

La F.I.C.S.A. considère que « le caractère confidentiel des avis des organes internes d'appel devrait être supprimé » (235) ; une telle réforme rejoindrait en partie le vœu de l'Association du personnel de l'O.C.D.E. qui souhaite la transformation du Comité consultatif mixte en une juridiction de première instance ; si cette réforme radicale paraît assez improbable (v. *infra*, 3^e partie), il semble en revanche que, sur ce point, les représentants du personnel de cette organisation devraient obtenir gain de cause : alors qu'à l'heure actuelle la recommandation du Comité n'est communiquée qu'au Secrétaire général elle devrait, à l'avenir, l'être également au requérant, mais seulement en même temps que la décision elle-même ; on peut s'étonner que les autorités de l'O.C.D.E. ne profitent pas de la réforme en cours pour aligner les textes en vigueur dans cette organisation sur les pratiques plus favorables aux fonctionnaires suivies dans les autres organisations coordonnées.

(234) Le paragr. 19 des statuts du Conseil d'appel prévoit en effet : « Le Secrétaire transmet le plus rapidement possible le rapport au Directeur général avec copie au requérant ». S'agissant d'une contestation relative à des notes professionnelles, le T.A.O.I.T. a cependant remarqué qu'aucune disposition ne prévoit qu'un membre du personnel doit être informé des avis émis sur sa réclamation par le Comité consultatif compétent. « Ces avis sont, en effet, uniquement destinés à éclairer l'autorité investie du pouvoir de décision » (jgt n° 283, Risbourque c. U.N.E.S.C.O.).

(235) Recommandations préc. du Colloque de Genève de 1976 (IV.d).

56. Il n'est pas douteux que les motivations qui ont conduit à l'établissement des organes consultatifs rejoignent celles qui ont poussé à instituer des recours contentieux (v. n° 7 et 48).

Dans les deux cas, il s'agit de canaliser les mécontentements et de permettre aux fonctionnaires d'obtenir que leurs réclamations soient examinées par un organe impartial. Mais, alors que l'organe de recours juridictionnel se prononce sur la base du droit positif, l'organe consultatif peut souvent prendre en considération des éléments d'équité et d'opportunité (236). Ainsi, à l'O.C.D.E., le Comité consultatif mixte peut être saisi par un agent lorsqu'une « décision administrative est inéquitable à son égard », ou illicite (art. 22.a.ii du statut du personnel). De même, le Comité consultatif du contentieux du Conseil de l'Europe « formule un avis motivé basé sur des considérations de droit et sur tous autres éléments pertinents » (statut des agents, art. 32, § 5). De même aussi, la Commission paritaire du B.I.T. peut être saisie de « toute réclamation émanant d'un fonctionnaire qui estime avoir été traité d'une manière incompatible, soit avec les dispositions du statut (du personnel), soit avec les termes de son contrat d'engagement, ou avoir été l'objet d'un traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur » (statut du personnel, art. 13.2).

Il n'en va pas toujours ainsi et il peut arriver que la compétence de l'organe consultatif soit très exactement calquée sur celle de l'organe juridictionnel (237) mais les dispositions pertinentes établissent que les fonctions des deux procédures sont bien différentes. Les Tribunaux administratifs ou les Commissions de recours tranchent définitivement les litiges qui leur sont soumis, leurs décisions ayant autorité de la chose jugée (v. *infra*, 3^e partie, section I) ; au contraire, les organes consultatifs doivent se borner à donner un avis au chef de l'administration. Il s'agit d'éclairer celui-ci sur toutes les données du problème, mais c'est au Directeur ou Secrétaire général qu'il appartient de prendre la décision :

(236) Cf. T.A.O.I.T., 158, Devdutt c. O.M.S. : le Comité d'enquête et d'appel de cette organisation, « en sa qualité d'organe consultatif, peut s'inspirer de considérations d'opportunité ; le Tribunal, en tant qu'organe juridictionnel, doit se borner à examiner si la décision est conforme aux prescriptions en vigueur » ; v. également T.A.O.I.T., 339, Kennedy c. F.A.O.

(237) Ainsi à l'O.N.U. (statut du personnel, chap. XI), ou à l'A.S.E. (statut du personnel, art. 30.1.ii — la disposition 32/7.iv du règlement du personnel indique cependant que l'avis du Comité consultatif peut comporter éventuellement « une suggestion (...) de mesure de conciliation ou d'amendement de la décision en question »).

il est libre de suivre la recommandation ou de la rejeter, en tout, ou en partie. Ce faisant, il agit dans le cadre d'une compétence discrétionnaire lui appartenant (238). Il faut cependant signaler que, dans deux hypothèses au moins, l'intervention de l'organe consultatif aboutit à un résultat plus radical qu'un simple avis : d'une part, lorsque le Directeur général de l'A.S.E. s'écarte d'une recommandation du Comité consultatif, il est tenu de motiver sa décision (art. 32/8 du règlement du personnel) ; d'autre part, l'article 7, § 3 du statut du T.A.N.U. prévoit qu'une requête portée devant lui est irrecevable « si l'organisme paritaire estime à l'unanimité qu'elle est futile ». Il reste que dans l'immense majorité des cas, l'intervention de l'organe consultatif se traduit par un simple avis sans aucune valeur obligatoire.

57. Elle n'est pas inutile pour autant, même si son influence varie considérablement d'une organisation à l'autre, comme un sondage très empirique permet d'en juger.

Dans le système des Nations Unies, où la procédure consultative constitue un préalable en principe nécessaire à tout recours contentieux, on peut constater que l'intervention de l'organe consultatif mixte contribue souvent — mais inégalement selon les organisations — à désamorcer les conflits : à l'O.N.U., en 1979, 23 des 24 recommandations formulées par la Commission paritaire de recours ont été acceptées en totalité ou en partie par le Secrétaire général et dans 5 cas seulement le requérant a ensuite saisi le Tribunal administratif ; à la F.A.O., entre 1975 et 1979, le Directeur général a accepté l'avis du Comité d'appel dans 35 cas sur 46, 14 recours ayant ensuite été formés devant le T.A.O.I.T. ; à l'O.M.S., le Directeur général a suivi entièrement l'avis du Comité d'enquête et d'appel 23 fois (sur 41) et 10 fonctionnaires ont saisi le T.A.O.I.T. ; et l'on peut noter que les recours contentieux sont relativement plus nombreux lorsque le chef de l'administration s'écarte de la recommandation de l'organe consultatif que lorsqu'il la suit ; et ceci même quand celle-ci est défavorable au requérant. On peut ajouter que lorsque, dans certaines organisations (O.M.S., O.M.P.I., B.I.R.D. — organisation dans laquelle aucun re-

(238) V. T.A.O.I.T., 20, Hartmann c. O.M.S. ; 232, Diaz c. U.N.E.S.C.O. ; 297, Loroche c. O.I.T. ; 351, Peeters c. I.I.B. L'organe contentieux n'est pas non plus lié par les constatations et les recommandations de l'organe consultatif ; cf. T.A.O.I.T., 363, Ghaffar c. O.M.S.

cours contentieux n'est prévu), le chef de l'administration semble suivre systématiquement l'avis de l'organe consultatif (239).

Au contraire, dans les organisations coordonnées — où le recours aux organes consultatifs mixtes est en général facultatif — les fonctionnaires sont peu enclins à saisir ceux-ci. Ceci se vérifie à l'O.T.A.N., comme au Conseil de l'Europe — où le Comité consultatif du contentieux n'a été saisi que deux fois entre 1970, date de sa création, et 1979, « ce qui confirme qu'il est considéré comme étant dénué de toute signification réelle », constate le Comité du personnel (240) —, ou à l'O.C.D.E. — où le Comité consultatif mixte n'a été saisi que deux fois en trois ans de 1978 à 1980, le Secrétaire général ayant, dans les deux hypothèses, maintenu sa décision après son intervention.

La confrontation de ces deux attitudes opposées dans des systèmes différents conduit aux constatations suivantes :

— le caractère facultatif de la saisine des organes consultatifs encourage les fonctionnaires à les délaisser, sans doute parce qu'ils considèrent leur intervention comme un facteur inutile d'accroissement des délais de règlement des affaires ;

— cette conclusion est cependant erronée puisque, lorsqu'ils sont saisis, de tels organes soit exercent une influence effective sur la décision prise par le chef de l'administration, soit conduisent le fonctionnaire à renoncer à un recours dont il comprend qu'il est voué à l'échec ;

— on peut dès lors penser d'une part que les membres du personnel des organisations coordonnées devraient utiliser davantage ce qui, en définitive, apparaît comme une faculté instituée à leur avantage, d'autre part que certaines modifications peuvent être envisagées — en particulier en ce qui concerne la composition des organes compétents et la fixation des délais de procédure — qui rendraient plus « attractive » et, par suite, plus efficace, la procédure consultative, dont l'intérêt est injustement sous-estimée tant par les administrations que par les agents.

(239) V. les statistiques figurant dans la note préc. du Secrétaire du C.C.A.Q. (pp. 44-45) et dans les communications de certaines Associations du personnel au Colloque de Genève de 1976, in *Recourse Procedures...*, préc.

(240) *Système de recours - Proposition adoptée par le Comité du personnel* le 24 juin 1979, p. 4.

TABLEAU N° 3 — LES PROCÉDURES DE RECOURS DANS LES ORGANISATIONS COORDONNÉES

Organisation (1)	Organe de recours interne		Objet et nature de la réclamation	Procédure	Délais pour statuer	Caractère de l'avis
	Nom (nombre de membres)	Membres désignés par... (origine et statut)				
D.C.D.E. (2)	Comité consultatif mixte (7 - quorum : 5)	Président : S.G. sur une liste de 6 noms (3 proposés par lui, 3 par l'Association du personnel (nommé pour 2 ans) 3 agents nommés par S.G. 3 par l'Association du personnel	facultative — initiative de l'intéressé : sanction disciplinaire ou résiliation de l'engagement — accord du S.G. et de l'agent : décision administrative inéquitable ou contraire aux conditions d'engagement, au statut du personnel et aux règlements (sauf classification d'emploi : existence d'un organe spécial).	orale secrète représentation de l'agent possible	1 mois sauf accord	majoritaire
Conseil de l'Europe (3)	Comité consultatif du contentieux (3 + 3 suppléants - quorum : 3) (4)	2 membres et 2 suppléants : S.G. 1 membre et 1 suppléant élus par le personnel (tous parmi les membres du personnel, pour 2 ans, Président choisi par le Comité) (2 = S.G. ; 2 élus par le personnel)	facultative — initiative : intéressé ou S.G. — décision de caractère individuelle — statue exclusivement en droit (« acte administratif faisant grief » ; statue sur la base du droit et de « tous autres éléments pertinents »).	—	de façon à permettre au S.G. de statuer dans un délai de 60 jours après la réclamation	majoritaire opposition individuelle possible communiqué au demandeur
O.T.A.N.	Comité de réclamations (3)	Président et son suppléant Chef de l'Organisme de l'O.T.A.N. (2 ans) 1 membre (grade au moins égal à celui du demandeur) : <i>id.</i> 1 membre : Comité du personnel, 2 derniers nommés dans les 15 jours suivant réclamation)	facultative — initiative : agent ou Chef de l'Organisme de l'O.T.A.N. — conditions de travail ou d'emploi.	représentation de l'agent exceptionnelle	30 jours	—
A.S.E. (4)	Comité consultatif	3 par D.G. ; 3 par Association du personnel - Nommés pour chaque affaire (Président élu par le Comité lui-même)	obligatoire, sauf accord des parties — décision implicite ou explicite prise par l'Agence et portant atteinte à un intérêt direct du requérant — régularité de la procédure ; bien-fondé de la mesure ; suggestions de conciliation (interprétation ou révision de l'avis par le Comité possible).	orale secrète représentation de l'agent possible	1 mois	unanimité ou opinion dissidente jointe communication au requérant qui peut adresser ses observations au D.G.

(1) L'U.E.O. n'offre aucune procédure de recours interne.

(2) Les discussions en cours à l'O.C.D.E. sur les modifications des procédures de recours portent davantage sur les recours contentieux que sur les recours internes.

(3) En italiques, les modifications approuvées par le Comité des ministres en janvier 1981, en vigueur à compter du 25 septembre 1981.

(4) Les règles applicables au sein de l'A.S.E. sont particulièrement précises et détaillées, il a paru utile de reproduire séparément le graphique annexé à l'article 30.1 (H) du statut du personnel (v. tableau n° 2).

SECTION II

La procédure contentieuse (241)

58. Les procédures préalables, décrites ci-dessus, pour diverses qu'elles soient, ont en commun la particularité de se dérouler au sein de l'appareil administratif de l'organisation, la décision appartenant dans tous les cas au chef de l'administration. Il s'agit donc de recours purement internes pour lesquels l'administration est à la fois décideur et partie.

Au contraire, la procédure contentieuse se déroule devant des organes juridictionnels, distincts de l'administration (242) qui a pris la décision contestée dont ils peuvent prononcer l'annulation ou réparer les conséquences dommageables en toute indépendance.

Chaque phase a une finalité propre : les recours internes visent à désamorcer le conflit, à éviter que les choses ne s'enveniment, à rapprocher les points de vue ; il s'agit, en quelque sorte, de « laver son linge sale en famille » ; le recours au juge est l'aveu d'un échec ; il intervient lorsqu'il est devenu clair que les points de vue sont irréconciliables : il n'est plus question de concilier, mais seulement de trancher et la charge en incombe à un tiers impartial.

L'opposition entre les deux phases est particulièrement nette dans certaines organisations où les textes interdisent de faire état devant l'organe juridictionnel des déclarations faites soit durant une tentative de conciliation (243), soit pendant la procédure consultative (244).

Il reste cependant qu'il n'y a pas de solution de continuité entre les recours préalables et les recours juridictionnels. D'une part, lorsque la recommandation de l'organe consultatif reçoit une certaine publicité (v. n° 56), elle peut être transmise à la juri-

(241) V. le tableau comparatif reproduit en annexe à la 1^{re} partie de cette étude, pp. 308-309.

(242) Cf. C.I.J., Effet de jugements du T.A.N.U. accordant indemnité, avis consultatif, 13 juillet 1954, *Rec.* 57.

(243) B.I.T., statut du personnel, annexe IV, partie A, paragr. 4.

(244) Conseil de l'Europe, nouveau statut de la Commission de recours, art. 7, paragr. 5.

diction (245) ; d'autre part et surtout, le contentieux est lié par la décision du chef de l'administration prise à la suite des recours préalables (sur l'épuisement des recours internes, v. *supra*, n° 44).

Une fois l'instance liée, c'est-à-dire lorsque l'objet du litige est circonscrit à la suite de la saisine de l'organe juridictionnel dans les délais réglementaires (§ 1), la procédure contentieuse a pour objet de donner à celui-ci tous les éléments de fait et de droit lui permettant de prendre la décision (§ 2).

§ 1. — LA LIAISON DE L'INSTANCE

1) L'objet du litige

59. « Sans décision, pas d'action », tel est sans doute l'adage de base qui inspire tous les textes établissant la compétence des juridictions administratives internationales.

Le mot « décision » est employé expressément par les statuts de la plupart des organes de recours ; il en va ainsi à l'O.C.D.E. (246), à l'O.T.A.N., à l'U.E.O. et à l'A.S.E. ; s'agissant des Tribunaux administratifs de l'O.I.T., des Nations Unies, de la Banque Mondiale et de l'O.E.A., les formules employées sont un peu moins nettes, mais le recours hiérarchique préalable (v. n° 44) qui est en général exigé aboutit nécessairement à l'adoption d'une décision. Il en va de même au Conseil de l'Europe où le nouveau statut des agents permet d'entreprendre, par le biais du recours hiérarchique, « toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le Secrétaire général » (art. 32) ; cette réclamation hiérarchique préalable au recours juridictionnel, est indispensable pour former celui-ci (art. 32 *bis*) et aboutit nécessairement à l'adoption d'une décision *stricto sensu*.

(245) Certains textes le prévoient expressément (cf. U.N.E.S.C.O., statut du personnel, annexe A, paragr. 21.c). Les juridictions accordent souvent une grande importance aux positions adoptées par les organes consultatifs mixtes. Par un jugement récent, le T.A.O.I.T. a déclaré que « même si le Directeur général ne se soucie guère des recommandations du Comité d'enquête et d'appel, le Tribunal se fonde souvent sur les constatations de cet organe dans les domaines qui lui sont familiers » (jgt n° 408, Garcia et Marquez c. P.A.H.O. (O.M.S.)).

(246) L'article 2 de la résolution du Conseil sur le fonctionnement de la Commission de recours exige une « décision faisant grief » alors que l'article 22.d du statut du personnel utilise des formules un peu plus générales.

En application de ces dispositions, les juridictions administratives s'assurent que l'acte attaqué est bien une décision, c'est-à-dire « un acte qui tranche une question dans un cas concret » (247), faute de quoi le recours est déclaré irrecevable (248). Une abondante jurisprudence a ainsi vu le jour, qu'il est impossible de résumer ici, mais dont on peut donner quelques exemples.

Ainsi, constituent des décisions :

- le refus d'une promotion (249),
- ou de la nomination à un poste donné (250) (même si, dans ces deux premiers cas, la décision relève du pouvoir discrétionnaire du chef de l'administration) ;
- le refus d'autoriser une personne à se présenter à un concours (251) ;
- le refus ou le non-versement d'une indemnité ou d'une prestation de retraite (252) ;
- une erreur dans le calcul du montant du traitement (253) ;
- ou le non-renouvellement d'un contrat de durée déterminée (254).

Au contraire, ne sont pas des « décisions » au sens des prescriptions statutaires :

(247) T.A.O.I.T., 112, Crapon de Crapona c. O.M.S.

(248) V., parmi une jurisprudence abondante, les décisions suivantes, particulièrement nettes en ce sens : T.A.O.I.T., 45, Kahal c. O.M.S. ; 96, Jurado c. O.I.T. ; 126, Danjean c. C.E.R.N. ; 163, Dhawan c. O.M.S. ; 198, Tewfik c. U.N.E.S.C.O. ; 221, Ozorio c. O.M.S. ; 375, Duran c. O.M.S. (P.A.H.O.) ; T.A.N.U., 125, Ho ; 165, Kahale

(249) Cf. Com. rec. O.C.D.E., 87, 88 et 89, Krug et as. ; T.A.O.I.T., 263, Andary c. I.I.B. ; 330, Peltre c. I.I.B. ; 370, Mertens c. O.E.B. ; T.A.N.U., 181, Nath.

(250) Cf. Com. rec. Conseil de l'Europe, aff. 41/75, Wordsale ; Com. rec. O.T.A.N., 81, Atma et Delor ; T.A.O.I.T., 166, Bidoli c. F.A.O. ; 251, De Sanctis c. F.A.O.

(251) Cf. Com. rec. Conseil de l'Europe, aff. 51/79, Meunier ; T.A.O.I.T. 107, Passacantando c. F.A.O.

(252) Cf. Com. rec. Conseil de l'Europe, 5, Pugsley ; T.A.O.I.T., 80, Wassilewska c. U.I.T. ; 362, Alonso c. O.M.S. (P.A.H.O.) ; T.A.N.U., 229, Squadrilli. Pour le refus de rembourser certains impôts, v. notamment T.A. Banque Mondiale, I, de Merode et as.

(253) Cf. T.A.O.I.T., 323, Connolly-Battisti c. F.A.O.

(254) Cf. C.I.J., Jugements du T.A.O.I.T. sur requêtes contre l'U.N.E.S.C.O., avis consultatif, 23 octobre 1956, Rec. 89 s. ; T.A.O.I.T., 17, Duberg c. U.N.E.S.C.O. ; 56, Robert c. U.N.E.S.C.O. ; T.A.N.U., 17, de Pojidaeff.

- la confirmation d'une décision antérieure (255) ;
- un simple renseignement (256) ;
- une appréciation purement subjective de certains faits (257), etc.

En particulier, un fonctionnaire ne saurait former, devant un organe juridictionnel, un recours contre un contrat. Ainsi, le T.A.O.I.T. a considéré qu'une requête dirigée contre un contrat conclu entre l'U.P.U. et sa Caisse de prévoyance d'une part, la requérante d'autre part, était irrecevable, le Tribunal, en vertu de l'article VII de son statut pouvant connaître seulement de requêtes formées contre des décisions, à l'exclusion de toute autre catégorie d'actes, notamment de contrats (258), et a ajouté :

« si la requérante entendait obtenir l'annulation ou la modification du contrat (...), elle devait s'adresser d'abord à ses cocontractants et provoquer des décisions de leur part. Seules ces décisions eussent pu, le cas échéant, être attaquées devant le Tribunal. » (jgt n° 317, Rhyner-Cuerel c. U.P.U.).

De même, la Commission de recours de l'O.T.A.N. a considéré qu'

« elle n'est pas compétente vis-à-vis des assureurs privés pour, après avoir interprété le contrat les liant à l'O.T.A.N., les condamner à verser aux agents certaines prestations »,

mais qu'elle peut examiner le bien-fondé, au regard d'une telle convention,

« d'une réclamation d'un agent et, dans cette hypothèse, apprécier si l'organisation a commis une faute en n'utilisant pas tous les moyens de droit mis à sa disposition pour régler le différend. » (259).

60. Dans cette dernière hypothèse, l'irrecevabilité de la requête tient non seulement au caractère contractuel de l'acte en cause,

(255) Cf. Com. rec. A.S.E., 17, Buckland ; T.A.S.d.N., 4, Bouvaist-Hayes ; T.A.O.I.T., 3, Perrasse c. Secrétariat de la S.D.N. ; 130, Mahmalgi c. U.N.E.S.C.O. ; 259, Al Joundi c. U.I.T. ; 305, Guyon et Nicolas c. I.I.B.

(256) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 55, Smith ; T.A.O.I.T., 70, Jurado c. O.I.T. (257) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 32, Sauveur ; 33, Calcagno ; T.A.O.I.T., 36, Roux c. O.I.T. ; 112, Crapon de Crapona c. O.M.S. ; 145, Dhawan c. O.M.S. ; 255, Glynn c. O.M.S.

(258) En vertu de l'article II paragr. 4 de son statut, le T.A.O.I.T. peut connaître de différends nés de certains contrats (v. *supra*, note (86)) ; on peut se demander cependant si des fonctionnaires internationaux pourraient se fonder sur cette disposition...

(259) Décision n° 112, Cline ; v. aussi la décision n° 84, De Raffaele.

mais également à la nature privée du cocontractant de l'administration.

Pour être susceptible de recours contentieux, la décision doit, en effet, présenter plusieurs caractères.

a) Elle doit être imputable à l'organisation défenderesse et celle-ci doit avoir accepté la compétence de l'organe de recours (260) ; il en résulte, en particulier, qu'une requête dirigée contre un autre fonctionnaire de l'organisation est irrecevable (261). Toutefois, l'article 33.5 du statut du personnel de l'A.S.E., reprenant des dispositions comparables qui figuraient dans les statuts du C.E.R.S. et du C.E.C.L.E.S., dispose :

« La Commission de recours est également compétente dans le cas où un membre du personnel désire intenter une action en justice contre un autre membre du personnel et lorsque cette action a été empêchée par le refus du Directeur général de lever l'immunité de juridiction du membre du personnel en cause. » (262).

b) La décision doit, en deuxième lieu, avoir été prise par le chef de l'administration. A cet égard, les statuts des organes de recours sont plus ou moins explicites. Tantôt, comme à l'O.C.D.E., il est expressément prévu que la décision doit être le fait du Secrétaire général (statut du personnel, art. 22.d ; v. aussi le nouvel article 32 du statut des agents du Conseil de l'Europe) ; tantôt, les textes sont d'interprétation plus difficile, par exemple, à l'A.S.E. où l'article 33.1 du statut du personnel autorise la Commission de recours à connaître « des litiges relatifs à toute décision explicite ou implicite prise par l'Agence » ; et les statuts des Tribunaux administratifs du système des Nations Unies ne sont pas plus précis. Cependant, l'exigence du recours hiérarchique, ici encore, implique nécessairement que la décision attaquée ne peut être

(260) Outre les décisions citées dans la note précédente, v. T.A.S.D.N. 13, Schuman ; 21, Danzelbrink ; Com. rec. O.T.A.N., 38, Lew ; T.A.O.I.T., 117, Wright c. F.A.O. ; 187, Jakesch c. A.I.E.A. ; 317, Rhyner-Cuerel c. U.P.U.

(261) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 31, Canchie ; 37, Gorman ; T.A.N.U., 135, Touhami.

(262) Cette disposition n'a jamais joué jusqu'à présent ; elle n'est pas inutile pour autant et l'on peut même regretter que la possibilité d'attirer un fonctionnaire devant la Commission ne soit ouverte qu'aux autres agents : on peut fort bien imaginer que des personnes étrangères à l'Organisation soient victimes d'un véritable déni de justice lorsque le chef de l'administration refuse de lever l'immunité de juridiction d'un fonctionnaire ; (le cas peut se produire par exemple s'agissant d'un agent refusant de verser une pension alimentaire à son ex-épouse).

qu'une décision administrative. La jurisprudence des organes de recours sur ce point ne laisse du reste place à aucune ambiguïté (263).

En revanche, la décision attaquée peut avoir été prise par le chef de l'administration soit de sa propre autorité, soit en application d'un acte d'un organe délibérant de l'organisation (264).

c) Les règles applicables sont moins constantes en ce qui concerne le caractère individuel ou réglementaire de la décision litigieuse.

L'article 91 du statut du personnel des Communautés européennes donne compétence à la Cour « pour statuer sur tout litige », ce qui implique, bien évidemment, que l'objet du recours peut être l'annulation d'un acte général et impersonnel. De même, la résolution 81 (I), adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, a modifié l'article 32 du statut des agents de cette organisation notamment pour permettre aux fonctionnaires de saisir la Commission de recours de requêtes contre les suites données à leurs réclamations hiérarchiques dirigées contre les « actes d'ordre administratif (leur) faisant grief », étant précisé que « par « acte d'ordre administratif » on comprend toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le Secrétaire général ».

Prises à la lettre, les formules très générales employées par les textes statutaires à l'O.C.D.E. (statut du personnel, art. 22.d), à l'U.E.O. (statut des agents, art. 50), à l'A.S.E. (art. 33.1) et par les articles II des statuts des Tribunaux administratifs des organisations à vocation universelle, ne semblent pas interdire aux diverses juridictions qu'ils établissent de censurer des actes généraux et impersonnels dès lors qu'ils font grief au requérant (v. d), mais celles-ci se montrent extrêmement réticentes (265), ce qui conduit les organisations représentatives du personnel à reven-

(263) Cf. Com. rec. O.C.D.E., 55, Pfalzgraf ; T.A.O.I.T., 209, Lindsey c. U.I.T., 245, Meyer c. A.I.E.A. ; 351, Piboulean c. O.M.S.

(264) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 57, Warren ; T.A.O.I.T., 323, Connolly-Battisti c. F.A.O.

(265) Cf. T.A.O.I.T., 61, Lindsey c. U.I.T. (« Aucune disposition du statut du Tribunal ne donne compétence à ce dernier pour connaître de conclusions tendant à l'annulation d'actes réglementaires » ; v. aussi T.A.O.I.T., 369, Nuss c. O.E.B. ; T.A.N.U., 202, Queguiner c. O.M.C.I. ; 237, Powell ; *contra*, T.A.O.I.T., 38, Reynolds c. F.A.O. — cette dernière solution paraît d'autant plus logique que l'article VII paragr. 2 du statut du Tribunal évoque le cas d'une « décision affectant toute une catégorie de fonctionnaires ».

diquer, en faveur des fonctionnaires, la possibilité de « contester non seulement les actes administratifs de portée individuelle, mais aussi ceux de portée générale » (266). Il faut cependant remarquer que l'appréciation de la licéité de ces actes par les Tribunaux peut intervenir par le biais de l'exception d'illégalité, ceux-ci pouvant toujours annuler une décision individuelle fondée sur un acte à portée générale qu'ils tiennent pour illicite (267).

d) En revanche, et dans tous les cas, la décision entreprise doit porter sur un droit appartenant au requérant. Mais il convient d'apprécier ce droit à la lumière des textes définissant la compétence de la juridiction ; c'est dire non seulement qu'il ne suffit pas que le requérant ait un intérêt, mais qu'il doit en outre invoquer, selon une distinction classique, un droit juridiquement protégé, et aussi que ce droit doit être de ceux dont les juridictions administratives internationales peuvent assurer le respect. En d'autres termes,

— le requérant doit avoir subi un préjudice (268) ;

— ce préjudice doit résulter d'une décision administrative illégale (269) ;

— et l'illégalité doit être constituée par le non-respect d'actes limitativement énumérés dans les textes statutaires établissant la compétence de la juridiction (270).

Il faut noter à cet égard que le statut des agents du Conseil de l'Europe dans sa rédaction antérieure à 1981, utilisait une formule particulièrement restrictive puisqu'un fonctionnaire ne pouvait attaquer devant la Commission de recours qu'« une décision de caractère individuel prise à son égard ». Ceci avait conduit la Commission de recours de cette Organisation à déclarer irrecevable un recours formé par un fonctionnaire de l'Organisation contre le recrutement d'un autre agent, la rédaction de l'ancien article 25 ayant « pour but de réserver le droit de recours aux

(266) Résolution adoptée par le Colloque de Genève de 1980, paragr. 3. V. aussi le texte, moins net, de la résolution du Colloque de Genève de 1976, point II.h.

(267) V. par ex. : T.A.O.I.T., 22, Froma c. U.N.E.S.C.O. ; 369, Nuss c. O.E.B.

(268) Cf. T.A.O.I.T., 60, Davidas c. O.M.S. ; 379, Paulus c. Eurocontrol ; T.A.N.U., 4, Howrani et as.

(269) Cf. T.A.O.I.T., 82, Lindsey c. U.I.T. ; 215, Liberati c. F.A.O. ; 221, Ozorio c. O.M.S. ; 320, Ghaffar c. O.M.S. ; T.A.N.U., 4, Howrani et as. ; C.J.C.E., 14 décembre 1965, Morina, *Rec.* 1260 ; 10 décembre 1972, Grasselli, *Rec.* 505.

(270) Cf. Com. rec. O.C.D.E., 41, Rufo ; 55, Pfalzgraf ; T.A.O.I.T., 9, Starcke c. Conseil d'administration de la Caisse des pension ; 236, Harold c. O.I.T.

seules personnes dont le statut légal est directement affecté par une décision donnée » ; la Commission avait cependant ajoutée qu'elle voyait « toute l'importance pour le personnel du Conseil de l'Europe de disposer d'un recours contre des décisions qui l'affectent même indirectement » (271). Cet appel discret a été entendu puisque les nouveaux articles 32 et 32 bis du même texte se bornent à exiger l'existence d'un « acte d'ordre administratif (...) faisant grief ».

Par ailleurs, en ce qui concerne le contentieux disciplinaire, on peut rappeler une distinction, traditionnelle, entre les trois Tribunaux administratifs du système des Nations Unies et celui de l'O.E.A. d'une part et les Commissions de recours des organisations coordonnées et la C.J.C.E. d'autre part, les premiers n'ayant, contrairement aux secondes, pas compétence en la matière. En fait, comme l'a noté M. Plantey, l'évolution de la jurisprudence tend à effacer cette distinction (272) et les Tribunaux administratifs du système des Nations Unies sont saisis de plus en plus fréquemment en matière disciplinaire et acceptent d'intervenir (273).

e) La forme de la décision entreprise n'importe pas, les organes de recours se bornant à s'assurer que son auteur avait l'intention de prendre une véritable décision (274). Celle-ci pourrait même être verbale (275) et l'on peut rappeler l'extrême importance des décisions implicites dans le contentieux administratif international (v. *supra*, n° 47).

f) Enfin, pour être susceptible de recours devant un organe juridictionnel, la décision doit être définitive, c'est-à-dire que toutes les voies de recours préalables doivent avoir été épuisées (v. *supra*, n° 46).

(271) Décision n° 7, Lafuma.

(272) Alain Plantey, *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, préc., p. 431.

(273) Cf. T.A.O.I.T., 203, Ferrechia c. O.I.T. ; 207, Khelifati c. U.N.E.S.C.O. ; 247, Nemeth c. F.A.O. ; 274, Connolly-Battisti c. F.A.O. ; 349, Diaz Acevedo c. E.S.O. ; 354, Shalev c. U.N.E.S.C.O. ; T.A.N.U., 210, Reid, ou même, 222, Archibald.

(274) Cf. T.A.S.D.N., 16, de Peganow c. S.D.N. ; T.A.O.I.T., 93, Saini c. F.A.O. ; 336, Hayward c. F.A.O.

(275) T.A.O.I.T., 50, Ravage c. U.N.E.S.C.O.

2) *Les délais (276) et les formes du recours*

61. Dès lors que toutes ces conditions sont réunies, la requête est recevable si du moins le requérant a la capacité de saisir la juridiction (v. *supra*, 1^{re} partie, n^o 21 et ss.) et s'il respecte les conditions de forme et les délais de saisine imposés par les textes statutaires.

S'agissant de ce dernier point, on retrouve, au plan du recours contentieux, les considérations déjà mentionnées au sujet des délais de recours préalables (v. n^o 45 et 53) : les délais ne doivent être ni trop longs — pour éviter une instabilité prolongée des situations juridiques — ni trop courts — de façon à permettre au requérant de s'entourer des conseils qu'il estime nécessaires et à proscrire les actions irréfléchies. On pourrait cependant admettre qu'à ce stade le temps laissé à la réflexion et à la préparation du dossier soit moins long que celui qui est nécessaire aux commencements de l'affaire, lorsque le fonctionnaire, incertain de ses droits, examine la décision qui lui a été notifiée et les chances de succès d'une action.

Telle n'est cependant pas la solution du droit positif, comme l'indique le tableau n^o 4 ci-après ; les délais de saisine de la juridiction administrative sont soit identiques à ceux qui sont impartis pour le recours hiérarchique ou la mise en œuvre de la procédure consultative, soit plus longs.

TABLEAU N^o 4

LES DÉLAIS DE RECOURS

	<i>Recours hiérarchique</i>	<i>Procédure consultative</i>	<i>Recours juridictionnel</i>
O.C.D.E.	20 jours	(1)	2 mois
Conseil de l'Europe (2)	30 jours (90 jours pour les ayants droit) 60 jours (2 ans pour les ayants droit sauf notification individuelle)	(1)	30 jours (90 jours pour les ayants droit) 60 jours
O.T.A.N.		(1)	60 jours
A.S.E.	(3)	3 mois	3 mois
U.E.O.	20 jours	(4)	2 mois
O.N.U.	1 mois	1 mois	(T.A.N.U.) 90 jours (1 an pour les ayants droit)
B.I.T.	6 mois	(1)	(T.A.O.I.T.) 90 jours
U.N.E.S.C.O.	15 jours ouvrables (40 jours ouvrables pour les ayants droit)	15 jours ouvrables (30 jours ouvrables pour le personnel hors siège)	(T.A.O.I.T.) 90 jours
Communautés européennes	3 mois	(4)	3 mois

(1) A l'O.C.D.E., au Conseil de l'Europe, à l'O.T.A.N. et au B.I.T., la procédure consultative n'est pas distincte du recours hiérarchique.

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

(3) L'existence d'une exigence de recours hiérarchique *stricto sensu* est incertaine à l'A.S.E. et, en tout cas, celui-ci ne fait l'objet d'aucune réglementation.

(4) Il n'existe de procédure consultative ni à l'U.E.O., ni aux Communautés européennes.

(276) V. surtout Daniel Vignes, « Les délais de recours judiciaires ouverts aux fonctionnaires internationaux », préc.

Ainsi, tous les délais de recours juridictionnels se trouvent compris entre 2 et 3 mois à la seule exception, s'agissant du T.A.N.U., de leur extension à un an au bénéfice des héritiers d'un fonctionnaire décédé ou des représentants d'un fonctionnaire incapable de gérer ses propres affaires (statut, art. 7, § 4). A vrai dire, une telle exception ne se justifie que si le fonctionnaire en cause est décédé ou devenu incapable entre le moment où il a introduit un recours préalable et celui où il aurait dû former le recours juridictionnel ; dans toutes les autres hypothèses, elle n'a guère de raison d'être, d'autant que le Tribunal « peut, dans tout cas particulier, décider de suspendre l'application des dispositions relatives aux délais » (art. 7, § 5 — v. *infra*). C'est donc à tout à fait juste titre que la réforme de 1981 a supprimé une disposition comparable applicable aux recours formés devant la Commission de recours du Conseil de l'Europe (277). L'extension de 90 à 120 jours du délai prévu par l'article VI, § 2 du statut du Tribunal administratif de l'O.E.A., en faveur du personnel hors siège, est plus convaincante. La computation des délais de recours juridictionnel obéit aux mêmes règles que celles applicables aux différents recours internes (v. n° 45), mais il faut à nouveau préciser qu'ils commencent à courir à compter de la date de la notification ou de la publication de la décision implicite rejetant le dernier recours préalable (recours hiérarchique *stricto sensu* ou « recours interne » impliquant l'intervention d'un organe consultatif) ouvert au requérant (v. n° 46).

62. L'expiration des délais entraîne l'irrecevabilité de la requête pour forclusion (278).

Mais si les délais fixés sont impératifs, ils ne sont pas d'ordre public. Les statuts de la plupart des juridictions administratives internationales autorisent celles-ci à admettre des requêtes présen-

(277) Le Directeur général du B.I.T. semble cependant prêt à proposer un amendement au statut du T.A.O.I.T., pour le compléter par une disposition analogue à celle figurant à l'article 7 paragr. 4 du statut du T.A.N.U. (Document de travail du Conseil d'administration, février-mars 1981, G.B. 215/PFA/15/17). Pour les raisons sus-mentionnées, cette modification semble superflue.

(278) Jurisprudence extrêmement abondante. V. par ex. : Com. rec. O.C.D.E., 80, Angelopoulos ; Com. rec. Conseil de l'Europe, I, Terrain ; Com. rec. O.T.A.N., 66, Allan ; 97, Baylac ; T.A.S.D.N., 4, Bouvaist-Hayes ; 16, de Paganow ; T.A.O.I.T., 31, Raina c. O.I.T. ; 42, Kahal c. O.M.S. ; 91, Deschamps c. O.I.T. ; 236, Harrod c. O.I.T. ; 296, Haglund c. O.I.T. ; 347, Tyberghien c. I.I.B. ; 456, Barberis c. O.M.T. ; T.A.N.U., 129, Gallianos ; 189, Ho ; C.J.C.E., aff. 4/67, Collignon, 12 décembre 1967, Rec. 470 ; Elz, 25 juin 1970, Rec. 507.

tées hors délais dans des « cas exceptionnels » (O.C.D.E., Conseil de l'Europe, U.E.O.) ou « très exceptionnels » (O.T.A.N.) ou « particuliers » (T.A.N.U.) ; elles ont très largement utilisé cette faculté, par exemples en raison de

— la « période de transition » suivant l'établissement de la juridiction (Com. rec. O.E.C.E., 6, 31 juillet 1950) ;

— l'existence d'un lien de connexité entre deux décisions dont une seulement a été attaquée dans les délais (Com. rec. O.E.C.E., 17, 11 septembre 1952) ;

— l'interposition de périodes de vacances (Com. rec. O.C.D.E., 36, Hill et as. ; 49, Ulliaz) ;

— l'attitude dilatoire ou évasive de l'administration (Com. rec. O.C.D.E., 43, Wilkens ; Com. rec. O.T.A.N., 83, Hintz et 111, Wilhelm) ;

— la maladie du requérant (Com. rec. O.T.A.N., 49, Abazoglou ; T.A.N.U., 81, dlle. X) ;

— l'accord des parties (T.A.N.U., 225, Sandys ; 232, Rias) ;

— la non-communication au requérant des textes pertinents (Com. rec. O.E.C.E., 19, 10 janvier 1955 ; Com. rec. O.T.A.N. 11, X, 8 novembre 1968).

D'une manière générale, comme on l'a souvent souligné (279), les administrations hésitent à soulever cette fin de non-recevoir et les organes de recours répugnent à l'opposer au requérant. La Commission de recours du C.E.R.S. a même considéré que « l'administration d'une bonne justice ne lui imposait pas de soulever d'office » ce motif d'irrecevabilité (280) et, à maintes reprises, les juridictions ont préféré rejeter une requête au fond « sans qu'il soit besoin d'examiner si la requête est entachée de forclusion » (281).

Dans toute la mesure du possible, les organes de recours tentent d'éviter les conséquences inévitables auxquelles pourrait con-

(279) V. notamment Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence », *R.C.A.D.I.*, 1957-II, n° 92, p. 427, ou Gilbert Guillaume, « Les Commissions de recours des organisations coordonnées », *E.D.C.E.*, 1969, p. 76.

(280) Com. rec. C.E.R.S., 18 novembre 1969, cité par Gilbert Guillaume, *ibid.* ; *contra*, T.A.S.D.N., 19, Desplanque c. Conseil d'Administration de la Caisse des pensions.

(281) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 13 (b), Sikorav et s. ; 37, Gorman ; T.A.O.I.T., 196, Tewfik c. U.N.E.S.C.O. ; 209, Lindsey c. U.I.T. ; T.A.N.U., 179, Ashton c. O.A.C.I.

duire une application trop rigide des règles relatives aux délais, alors même que leur statut ne les autorise pas à relever un requérant de la forclusion encourue. Ainsi, les Tribunaux administratifs de la S.D.N. et de l'O.I.T. ont estimé qu'en cas d'accord entre les Parties, l'action n'était pas prescrite malgré l'expiration des délais (282), l'accord de l'administration pouvait même être implicite (283) ; de même, le T.A.O.I.T. a admis qu'en cas de force majeure ces règles ne trouvaient pas à s'appliquer (284). Le même Tribunal a accueilli des requêtes d'abord dirigées à tort vers le T.A.N.U. (285), ou formées contre le refus de notifier une décision antérieure à l'égard de laquelle les délais de recours étaient expirés (286), et a même considéré qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre une décision ultérieure un requérant pouvait obtenir réparation pour les dommages causés par une décision illicite devenue définitive (287).

63. Cependant, les conditions de délai, ici encore, paraissent relativement strictes comparées à celles de forme imposées à la saisine de juridictions compétentes.

Les statuts de celles-ci ne contiennent à cet égard que des indications très laconiques, et se bornent, dans nombre de cas, à exiger une requête écrite énonçant l'objet et les moyens du recours et accompagnée de pièces justificatives. Encore faut-il signaler que l'article 41.6 du statut du personnel de l'A.S.E., dont le souci d'éviter tout formalisme inutile est très remarquable, admet la recevabilité d'une requête purement verbale (288).

(282) Cf. T.A.S.D.N., 19, Desplanque c. Conseil d'administration de la Caisse des pensions ; T.A.O.I.T., 38, Reynolds c. F.A.O.

(283) T.A.O.I.T., 230, Stracey c. F.A.O.

(284) T.A.O.I.T., 21, Bernstein c. U.N.E.S.C.O. (hospitalisation). V. aussi C.J.C.E., aff. 59/65, Schnekenberg c. Com., Rec. 785.

(285) T.A.O.I.T., 180, Kotva c. A.I.E.A. ; (et la recevabilité de requêtes portées d'abord à tort devant une juridiction nationale serait sans doute admise, cf. T.A.O.I.T., 298, Görner c. E.S.O.).

(286) T.A.O.I.T., 126, Danjean c. C.E.R.N.

(287) T.A.O.I.T., 367, Sita Ram c. O.M.S. Dans d'autres affaires, plus anciennes, cette juridiction n'a, il est vrai, pas admis que la licéité d'une décision non attaquée dans les délais soit contestée à l'occasion d'un recours ultérieur ; cf. T.A.O.I.T., 29, Sherif c. O.I.T. ; 53, Wakley c. O.M.S. ; 80, Wassilewska c. U.I.T.

(288) La disp. 41.6/1 du règlement du personnel prévoit que le requérant dont la requête est insuffisamment précise peut être convoqué par le greffier qui consigne ses déclarations dans un procès-verbal par lequel l'objet du recours est délimité.

Les règlements intérieurs des divers organes de recours sont à cet égard beaucoup plus précis et détaillés, mais, dans tous les cas, prévoient que le requérant peut régulariser sa requête après le dépôt de celle-ci et les juridictions se montrent en général très bienveillantes à cet égard (289).

Dans deux organisations, la recevabilité du recours est en outre subordonnée à la consignation d'un « cautionnement », de même que les statuts du T.A.S.D.N. prévoyaient un « dépôt ». Celui-ci était fixé à 1/50^e du salaire annuel net du requérant ; il est de 1 % du traitement annuel à l'O.C.D.E. (art. 2.c de la résolution du Conseil relative à la Commission de recours) et à l'O.T.A.N. Il ne peut être donné suite à la requête si cette formalité n'a pas été respectée (290), mais la Commission de recours de l'O.T.A.N. a admis qu'une régularisation pouvait intervenir si le non-versement du cautionnement tenait à des « motifs impérieux » (291) et celle de l'O.C.D.E. que la somme exigée pouvait être déposée pour le compte du requérant par l'Association du personnel ou par d'autres membres du personnel (292).

Cette précaution a pour but de décourager les plaideurs téméraires ; le cautionnement restant acquis à l'Organisation (293) si le recours est estimé abusif par la Commission. Malgré le relatif laxisme dont font preuve les deux juridictions concernées (v. *infra*, n° 65), les dispositions qui la prévoient témoignent d'une conception tout à fait désuète du recours juridictionnel et occultent la fonction de service public accomplie par les Commissions de recours. On ne peut qu'être surpris que les projets de réforme de la Commission de recours de l'O.C.D.E. n'envisagent aucunement la suppression d'une règle qui, cependant, risque de décourager des requérants éventuels de bonne foi ; il est prévu de fixer le montant du cautionnement à 12 % du dernier traitement mensuel du

(289) Cf. T.A.O.I.T., 11, Desgranges c. O.I.T. ; 291, Finkelstein c. U.N.E.S.C.O. ; 364, Fournier d'Albe c. U.N.E.S.C.O. — encore faut-il que la requête mentionne son objet et contienne une indication au moins sommaire des moyens de recours (T.A.O.I.T., 59, Cunningham c. F.A.O.).

(290) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 13 (a), Grant-Jones et as. ; 23 (a), Bastiaans et as. ; 54, Dreiser.

(291) Décision n° 13 (b) ; en l'occurrence, la requérante n'avait pas été informée de l'obligation de verser le cautionnement.

(292) Décisions n° 45, Prenveille, et 37, Aicher et as.

(293) Le montant du cautionnement est versé, à l'O.T.A.N., au budget du Secrétariat international ; à l'O.C.D.E., « à un fonds spécial utilisé en accord avec l'Association du personnel » (résolution du Conseil relative à la Commission de recours, art. 8.c).

requérant augmenté de l'indemnité de vie chère ; mais, il est vrai, les anciens agents bénéficiant d'une pension et les ayants-droit des agents et anciens agents pourraient en être dispensés, sauf en ce qui concerne les recours en rectification d'erreur matérielle. Il reste que sur ce point également l'organisation du Château de la Muette ne semble pas disposée à saisir l'occasion de la réforme en cours pour éliminer du statut de sa Commission de recours certaines règles dépassées et aligner celui-ci sur les dispositions plus favorables en vigueur dans la très grande majorité des Organisations internationales.

3) *Les effets de la saisine*

64. Une requête juridictionnelle, pas plus qu'une réclamation devant un organe de recours interne, n'a d'effet suspensif. Bien que le contraire eût été envisagé au moment de la rédaction du statut du T.A.N.U. (294), la très grande majorité des statuts des différents organes de recours le prévoient, et l'on peut penser qu'il y a là un véritable principe général du droit de la fonction publique internationale qui s'impose, même en l'absence de textes exprès. On peut rattacher à ce principe le refus opposé par le T.A.O.I.T. à un requérant qui lui demandait d'interdire la publication d'un document en attendant sa décision au fond quant à l'auteur de celui-ci (décision n° 57, Press c. O.M.S.).

Cette règle constante semble cependant en partie contestée par le Tribunal administratif de la Banque mondiale qui, par une ordonnance du 5 juin 1981 (aff. Suntharalingam c. B.I.R.D.), a indiqué que, « en tant que Tribunal international, il possède le pouvoir inhérent d'ordonner les mesures conservatoires destinées à préserver, *pendente lite*, les droits qui font l'objet de la cause » (notre traduction). Elle a par ailleurs suscité les critiques de certaines organisations représentatives du personnel. Ainsi, dans son avis sur la réforme du système de recours du Conseil de l'Europe, le Comité du personnel de cette organisation avait proposé que le principe soit inversé et que le caractère suspensif du recours (devant le Comité consultatif du contentieux, puis devant la Commission de recours) soit reconnu, sauf décision contraire motivée

(294) V. Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, préc., p. 528.

du Secrétaire général, une requête tendant à l'octroi du sursis demeurant possible dans ce cas (295). La réforme adoptée le 8 janvier 1981 par le Comité des ministres a maintenu le principe du caractère non suspensif du recours ; toutefois, il est désormais prévu qu'un agent qui forme une réclamation administrative

« pourra introduire, auprès du Président de la Commission de recours avec copie au Secrétaire général, une requête tendant à l'octroi d'un sursis à l'exécution de l'acte contesté si cette exécution est susceptible de lui causer un grave préjudice difficilement réparable. Le Secrétaire général doit, sauf pour des motifs dûment justifiés, surseoir à l'exécution de l'acte jusqu'à ce que le Président de la Commission ait conformément au statut de la Commission statué sur la requête » (art. 32, paragr. 7, nouveau, du statut des agents) ;

le Président statue dans les quinze jours et peut assortir sa décision de certaines conditions (nouveau statut de la Commission de recours, art. 8) ;

« le sursis est maintenu pendant la procédure de recours, à moins que la Commission, sur requête motivée, n'en décide autrement. » (art. 32 *bis*, paragr. 4, du statut des agents).

L'article 58 du statut des agents de l'U.E.O. dispose aussi que

« dans des circonstances exceptionnelles, la Commission statuant en référé, peut décider que l'exécution de la mesure attaquée sera suspendue jusqu'à l'intervention de la décision finale. »

Enfin, l'article 91, § 4 du statut du personnel des Communautés européennes prévoit également que, après avoir introduit une réclamation auprès de l'autorité investie du pouvoir de nomination, un requérant peut

« saisir immédiatement la Cour de justice d'un recours, à condition qu'à ce recours soit jointe une requête tendant à obtenir le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ou des mesures provisoires. »

Aucune autre juridiction administrative internationale ne paraît investie du pouvoir de prononcer le sursis à exécution d'une mesure litigieuse et il ne semble pas que la réforme en cours de discussion à l'O.C.D.E. doive conduire à un changement à cet égard. Il est cependant très probable que les nouveaux statuts de la Commission de recours de cette Organisation comprendront une disposition nouvelle inspirée par l'article 4.35 du règlement relatif aux réclamations et recours de l'O.T.A.N., en vertu duquel :

(295) Document CM (80) 109, 28 avril 1980, p. 12.

« Bien que les requêtes n'aient pas d'effet suspensif, les Chefs des Organismes de l'O.T.A.N. doivent, pendant la période durant laquelle une requête peut être présentée ou est en cours d'instruction, s'efforcer de ne prendre aucune décision nouvelle qui modifierait la position au sein de l'Organisme de l'O.T.A.N. au détriment du requérant et rendrait par là même impossible la réparation demandée par ce dernier au cas où il serait fait droit à sa requête. »

Il y a là la traduction très évidente, mais peut-être pas totalement superflue, du principe de la bonne foi — mais une telle disposition est très loin de donner au requérant les mêmes garanties que les dispositions concernant le sursis à exécution (296).

65. Il est évident que la bonne foi ne doit pas être « à sens unique » et que si les administrations ne doivent pas détourner les recours de leur objet : la réparation des dommages causés par des décisions illicites ; à l'inverse les requérants ne doivent pas abuser du droit de recours et former des requêtes dont le but serait seulement de chercher chicane aux autorités administratives (v. n° 34).

Pour l'éviter, les statuts des juridictions administratives internationales contiennent souvent des clauses dissuasives dont l'efficacité est souvent douteuse et qui ne paraissent pas toujours très bien adaptées. On peut distinguer à ce point de vue deux catégories de dispositions : les unes prévoient des sanctions pécuniaires contre les plaideurs téméraires ; les autres envisagent des sanctions « procédurales » qui, dans la mesure du possible, préviennent les procédures inutiles, sources abusives de frais et de perte de temps.

Dans la première catégorie, on peut ranger les statuts des Commissions de recours de l'O.C.D.E. et de l'O.T.A.N., mentionnés plus haut, qui prévoient la non-restitution au requérant de son cautionnement si le recours est déclaré abusif. Les juges ont toujours utilisé cette faculté avec une très grande circonspection : alors que le T.A.S.D.N. avait plusieurs fois ordonné que son cautionnement ne serait pas remboursé à un requérant (297), la Com-

(296) La F.I.C.S.A. souhaite que les organes internes d'appel — et non les juridictions — puissent « ordonner des mesures conservatoires, y compris un sursis d'exécution, jusqu'à la décision de l'organe d'appel ou du Tribunal administratif lorsque la mise en application de la décision contestée peut avoir des conséquences particulièrement graves ou irréparables » (recommandations du Colloque de Genève de 1976, point II.e).

(297) T.A.S.D.N., jgts n° 4, 16, 17, 18 et 22. V. aussi T.A.O.I.T., 2, Avenol c. Caisse des pensions de la S.D.N.

mission de recours de l'O.T.A.N. semble ne l'avoir jamais fait et, sauf dans ses toutes premières décisions, ne s'est jamais préoccupée de justifier la décision prise par elle, dans chaque affaire, d'ordonner le remboursement du cautionnement même en cas de rejet de la requête. La Commission de recours de l'O.C.D.E. a adopté une position plus stricte : à trois reprises, elle a décidé que le cautionnement ne serait pas remboursé au requérant dans des affaires concernant un unique défendeur, M. Angelopoulos, à l'égard duquel, il est vrai, elle a fait preuve d'une grande patience puisque celui-ci a introduit 18 requêtes : si elle a refusé la restitution du cautionnement lors d'un troisième recours en rectification consécutif (décision n° 67) et lors de deux recours posant des problèmes identiques à ceux de nombreuses demandes antérieures (décisions n° 83 et 84), elle l'a en revanche ordonnée, conformément à sa jurisprudence antérieure (298), dans les 15 autres décisions concernant le même requérant, même lorsque sa demande était très manifestement irrecevable.

Dans le même esprit, les dispositions applicables à la procédure devant les Commissions de recours du Conseil de l'Europe (statut de la Commission, art. 11, § 1) et de l'A.S.E. (règlement du personnel, disp. 41.16/1.iii) et la C.J.C.E. (règlement de procédure, art. 69, § 3) autorisent ces juridictions à mettre à la charge du requérant les frais de l'instance. Seule la Cour de Luxembourg en a parfois, mais rarement, fait application (299).

D'autres textes tentent non de sanctionner *a posteriori* les recours abusifs ou assimilables, mais d'en simplifier la procédure d'examen par la juridiction. Ainsi, l'article 5, § 2 du nouveau statut de la Commission de recours du Conseil de l'Europe dispose :

« Dans le cas où le Président estime, dans un rapport motivé adressé aux membres de la Commission, que le recours était manifestement irrecevable et si ceux-ci ne soulèvent pas d'objections dans un délai de deux mois, le requérant est informé sans délai que son recours a été déclaré irrecevable pour les motifs exposés dans le rapport dont une copie lui est communiquée. »

(S'il est vrai que tous les recours « manifestement irrecevables », ne sont pas forcément « abusifs », une telle disposition permettra

(298) Cf. la décision n° 23, 21 décembre 1955 (bien qu'il se fût agi de la seconde demande en rectification introduite par le même requérant).

(299) V. par ex. aff. 15/67, Bauer c. Commission, Rec. 511, ou 57/70, Van Eick c. Commission, 24 juin 1971, Rec. 619. Pour les hésitations de la Com. rec. Conseil de l'Europe, v. ses décisions n° 1, Terrain et 6, Pugsley.

du moins d'écarter la plupart des recours futiles en évitant une réunion formelle de la Commission à Strasbourg).

De même, alors que le statut du T.A.O.I.T. est muet sur ce point, les juges ont introduit dans le règlement du Tribunal une disposition comparable. Aux termes de l'article 8, § 3 de ce texte :

« S'il apparaît qu'une requête est manifestement irrecevable ou dénuée de tout fondement, le Président peut inviter le greffier à surseoir à tout acte de procédure jusqu'à la prochaine session du Tribunal. Après examen de la requête, le Tribunal peut, soit la rejeter par jugement sans autre procédure, en se bornant à constater qu'elle est manifestement irrecevable ou dénuée de tout fondement, soit décider qu'il sera procédé à l'instruction suivant la forme ordinaire. »

Les juges ont assez rarement appliqué cette disposition. Ils ont cependant déclaré manifestement hors de la compétence du Tribunal une requête dirigée contre l'interdiction faite au requérant d'accéder à une Commission de la F.A.O. et le mauvais fonctionnement prétendu de cet organe (jugement n° 205, *Silow c. F.A.O.*), une plainte en diffamation du même requérant (jugement n° 206), ainsi qu'une requête manifestement tardive (jugement n° 258, *Cantal-Duport c. U.N.E.S.C.O.*).

Lors de sa dernière session (printemps 1981), le Tribunal a semblé prêt à faire une plus large application de la disposition précitée ; il a en effet décidé que 4 des 23 affaires qui lui étaient soumises relevaient de cette procédure ; il s'agit de :

— la 4^e requête en révision d'un même requérant (443, *Verdrager*),

— d'un recours formé contre l'U.N.E.S.C.O. par une personne qui n'était pas un agent de cette Organisation (449, *Salmouni Zerghouni*),

— d'une requête présentée sans que les voies de recours préalables aient été épuisées (458, *Gaba c. U.N.E.S.C.O.*),

— et d'une requête en révision d'un précédent jugement (442, *de Villegas*) ; (dans ce dernier cas, on peut cependant s'étonner que le Tribunal ait retenu la procédure sommaire dans la mesure où il a admis « qu'un des moyens soulevés par la requérante peut éventuellement être considéré comme recevable » et examiné assez longuement tous les autres moyens).

Comparable dans son esprit, la procédure prévue par l'article 7, § 3 du statut du T.A.N.U. est bien différente dans son déroulement.

Cette disposition prévoit en effet l'irrecevabilité d'une requête déclarée à l'unanimité futile par l'organisme paritaire de recours interne ; elle semble donc ne laisser aucune liberté d'appréciation au Tribunal qui à trois reprises s'est incliné devant la position prise par l'organe consultatif, appelé ainsi, exceptionnellement, à prendre une véritable décision (300). Alors que, dans les deux premiers cas la Commission paritaire de recours n'avait déclaré la requête futile que pour partie, ce fut le cas pour l'ensemble des conclusions du troisième requérant. Le Tribunal a saisi cette occasion pour préciser le mécanisme de l'article 7, § 3 de son statut, indiquant notamment que la déclaration faite par l'organisme paritaire ne l'empêche pas de rechercher si ses conclusions ne sont pas viciées (301).

Dans la mesure où les organes de recours interne, où siègent des représentants du personnel, répugnent très évidemment à faire une telle déclaration, il est certain que ce mécanisme donne aux fonctionnaires toute garantie qu'aucun abus n'est à craindre de leur part ; on peut aussi penser — et la rareté des cas qui se sont présentés en témoigne — que leur prudence risque d'être excessive et qu'ils peuvent, du fait, justement, de leur composition, ne pas se prononcer en toute impartialité, d'autant que leurs statuts les autorisent souvent à se fonder sur des motifs d'opportunité alors que les juridictions sont liées par les règles de droit positif (v. *supra*, n° 56). Dès lors, les dispositions les plus dissuasives, les plus efficaces et les plus rationnelles constitueraient à combiner le mécanisme prévu par le statut du T.A.N.U. avec d'autres s'inspirant des dispositions du nouveau statut de la Commission de recours du Conseil de l'Europe et du règlement du T.A.O.I.T.

En revanche, les sanctions financières devraient être répudiées : elles sont, comme on l'a dit, incompatibles avec les exigences d'un véritable service public et d'une justice moderne, introduisent des disparités entre les fonctionnaires fortunés et ceux sur lesquels une telle décision fait peser une charge relativement beaucoup plus lourde, ainsi qu'entre fonctionnaires d'une part et anciens fonctionnaires d'autre part — à l'encontre desquels il est bien difficile de faire exécuter les pénalités décidées, sauf à obtenir l'exé-

(300) T.A.N.U., 122, *Ho* ; 159, *Ganjeon* ; 269, *Bartel*.

(301) Dans un jugement antérieur, le Tribunal a semblé considérer qu'il ne pouvait déclarer une requête futile lorsque la Commission paritaire de recours ne l'avait pas qualifiée ainsi (62, *Julhiard*).

quatur des Tribunaux internes, procédure lourde et peu praticable —, et se sont au surplus, montrées fort peu efficaces.

Il y aurait certes toute une étude de « psychologie judiciaire » à mener, mais tout donne à penser que les plaideurs les plus téméraires sont aussi les plus sensibles à la publicité et à la solennité données à leur affaire et qu'une sanction pécuniaire ne peut que les renforcer dans leur sentiment de persécution qui les conduit à se plaindre de sombres machinations dont les juges ne voient pas la trace (302).

Dans ces conditions, on ne peut que regretter que le B.I.T. et l'administration de l'O.C.D.E. prévoient d'instituer ou d'aggraver des sanctions financières plutôt que d'instaurer ou perfectionner des procédures dissuasives : dans les deux cas, il est envisagé d'inclure dans le statut des juridictions en cause une disposition autorisant celles-ci à mettre les frais à la charge du requérant lorsqu'elles tiennent le recours pour abusif (303).

§ 2. — LE DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE

1) *La situation respective des Parties et l'instruction*

66. Les observateurs soulignent l'inégalité des parties face à l'organe de recours. Ainsi, Stephen Marks fait remarquer que « les recours existant contre les décisions administratives sont limités d'abord du fait que les armes ne sont pas égales entre les deux Parties, dont l'une restera toujours juge et partie ; ils le sont ensuite du fait que les organisations représentatives du personnel sont exclues de la procédure à laquelle elles ne participent que comme observateurs » (304).

A ces facteurs d'inégalité, que l'on a déjà évoqués (v. n° 13 et 26) s'en ajoutent d'autres qui sont plus directement liés au déroulement de la procédure et que le Président de l'Association du personnel de l'O.C.D.E. a résumés ainsi après avoir assisté à deux séances de la Commission de recours de cette organisation :

(302) V. T.A.O.I.T., jgts n° 439 et 443, Verdrager.

(303) V. le document de travail préc. du Conseil d'Administration du B.I.T., GB.215/PFA/15/17, pp. 10-11 et le rapport du groupe de travail de l'O.C.D.E. sur la révision des règles concernant les litiges, préc., p. 14.

(304) Stephen Marks, *Recherches sur les droits et devoirs des fonctionnaires internationaux du système des Nations Unies*, thèse, Nice, 1979, p. 272.

« L'impression qui s'en dégage est celle d'une grande inégalité dans les possibilités d'action des parties en présence. Cette différence découle d'une procédure dans laquelle les représentants du Secrétaire général possèdent un avantage décisif dans l'orientation des débats et ce, en raison :

« — de la dépendance de la hiérarchie, cela peut conduire, par exemple, à une différence entre l'objectivité des témoignages des chefs de service en activité et de ceux ayant quitté l'O.C.D.E. ;

« — de la question des archives de l'Organisation : selon les besoins de sa défense, le Secrétaire général possède, exhume, détruit (ou prétend avoir détruit) ou ignore les pièces réclamées par la partie plaignante. » (305).

Il semble en effet que l'inégalité des Parties tient principalement d'une part à la difficulté pour le requérant d'accéder aux preuves qui lui sont nécessaires pour établir ses prétentions, d'autre part à la nécessité où il se trouve de se faire représenter dans la mesure où il est rarement capable d'assurer lui-même sa défense.

A ces deux points de vue, les dispositions statutaires sont diverses, mais, dans tous les cas, les membres des organes de recours se sont efforcés de rétablir l'équilibre. En effet, « eu égard à la situation des Parties en présence, il est apparu indispensable que le juge possède les pouvoirs nécessaires pour rétablir entre elles une égalité véritable » (306).

67. S'agissant, en premier lieu, de la représentation des Parties, l'inégalité entre elles tient à ce que si toutes les organisations ont parmi leur personnel des juristes qualifiés qui peuvent les représenter, en revanche, le requérant n'a, en général, pas de connaissances juridiques suffisantes et doit désigner un spécialiste pour l'assister ou le représenter. Les organisations représentatives du personnel d'une part, les organisations elles-mêmes d'autre part, se sont efforcées d'atténuer la charge financière et l'embarras que cette nécessité peut occasionner.

Ainsi, les associations du personnel apportent parfois une aide matérielle aux requérants (307) et, dans le système des Nations Unies, la F.I.C.S.A. a créé un fonds commun d'aide juridique à

(305) Luis Velasquez, « Commission de recours : impressions d'un néophyte », *O.C.D.E. informations*, n° 49, novembre 1978, p. 29.

(306) Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs internationaux... », préc., p. 440.

(307) V. Mohamed Bedjaoui, « Le syndicalisme des fonctionnaires internationaux », *A.F.D.J.*, 1967, p. 447.

cet effet (308). Grâce à cette assistance, le handicap constitué par le manque de connaissances juridiques du requérant est atténué (309). La F.I.C.S.A. envisage du reste d'intensifier la coopération entre les syndicats et associations membres dans ce domaine (310) ; en revanche, il n'existe aucun système « inter-organisations » entre les organisations coordonnées, alors même que cela pourrait être très utile dans les petites organisations, en particulier à l'U.E.O.

S'agissant du T.A.N.U., « en 1956, sur la proposition du Conseil du personnel, le Secrétaire général a pris une initiative qui s'est révélée d'une grande importance pratique. Il a établi une liste de fonctionnaires compétents susceptibles de jouer le rôle de conseil dans les affaires soumises au Tribunal. Tout requérant peut demander l'assistance d'un de ces conseils et, si celui-ci accepte de prêter son concours, il est formellement chargé de cette mission dans le cadre de ses fonctions officielles. La désignation peut aussi être faite par le Président du Tribunal à la demande de l'intéressé. Ce système d'assistance judiciaire laisse d'ailleurs subsister la faculté pour le requérant de présenter lui-même sa cause ou de s'adresser à un conseil de son choix. Mais son institution a manifesté l'intérêt porté par le Secrétaire général à un bon fonctionnement du Tribunal. Il a pratiquement facilité les recours et contribué à une préparation correcte des pièces de procédure en évitant la nécessité de s'adresser à des conseils américains peu aptes à aborder le droit de la fonction publique internationale, habitués à des honoraires élevés et dont la participation posait dans des conditions difficiles la question des dépens » (311).

Ce mécanisme est apprécié par les « utilisateurs » puisque les associations du personnel des organisations qui en bénéficient s'en félicitent et celles des organisations où il ne fonctionne pas en souhaitent l'extension (312). Il n'est cependant pas parfait. D'une part, en effet, comme l'a fait remarquer M. Wattles, les fonction-

(308) V. Mohamed Bedjaoui, *ibid.* et Yves Beigbeder, *La représentation du personnel à l'O.M.S.*, préc., p. 190.

(309) V. en ce sens les observations du Syndicat du personnel du B.I.T. lors du Colloque de Genève de 1976, in F.I.C.S.A., *Recourse Procedures...*, préc., p. 38.

(310) Cf. les recommandations du Colloque de Genève, préc., points I.4 et V.b.

(311) Suzanne Bastid, « Le T.A.N.U. », *E.D.C.E.*, 1969, p. 22.

(312) Cf. la contribution de l'Association du personnel de la F.A.O. au Colloque de Genève de 1976, in *Recourse Procedures...*, préc., p. 19 et les recommandations de ce Colloque, point V.b.

naires du service juridique sont exclus de la liste des conseils de l'O.N.U., or rien ne justifie l'exclusion de ces agents, parmi les plus compétents, au moins dans la mesure où leur travail ne consiste pas, normalement, à préparer la défense de l'administration (313) ; d'autre part, et surtout, le T.A.N.U. a tiré prétexte de ce système pour refuser ou limiter considérablement le remboursement des frais d'avocat exposés par le requérant lorsqu'il s'adresse à un conseil extérieur, ce qui limite en fait la liberté de choix qui lui est théoriquement reconnue (314).

Malgré ces imperfections, l'établissement d'une liste de conseils internes à l'organisation demeure certainement préférable à l'absence de toute assistance juridique qui caractérise la procédure devant les autres juridictions administratives internationales. Encore faut-il faire une distinction entre les juridictions dont les statuts admettent que le requérant peut se faire assister ou représenter « par une ou plusieurs personnes de son choix », sans restriction, comme le font les textes applicables dans les organisations coordonnées (315), et ceux qui exigent que le requérant soit représenté et que son représentant soit inscrit au barreau de l'un des Etats membres de l'organisation. C'est le cas devant la C.J.C.E. (statut, art. 17) — où la charge qui en résulte peut cependant être atténuée du fait de l'existence d'un système d'assistance judiciaire (règlement de procédure, art. 76) — et devant le T.A.O.I.T. dont le règlement exige que la requête soit signée « du requérant ou de ses représentants légaux, ou bien d'un mandataire faisant partie d'un barreau régulier appartenant à l'un des pays membres de l'O.I.T. » (art. 7, § 2) et indique que le requérant peut

(313) Gurdon W. Wattles, *Administrative Tribunals - Procedures and Unification*, consultation préc., p. 24.

(314) En ce sens, op. diss. du vice-président Ammoun sous l'avis consultatif de la C.I.J. du 12 juillet 1973, Demande de réformation du jugement n° 158 du T.A.N.U., *Rec.* 250 ; cf. T.A.N.U., 123, Roy c. O.A.C.I. ; 136, Detière c. O.A.C.I. ; 151, Iyenga c. O.A.C.I. ; 205, El Naggar ; 237, Powell ; etc. V. *infra*, n° 84.

(315) Conseil de l'Europe, nouveau statut de la Commission de recours, art. 9, paragr. 4 ; A.S.E., statut du personnel, art. 41.9 ; O.T.A.N., règlement relatif aux réclamations et recours, art. 4.72 (cette disposition limite cependant le libre choix du conseil si des renseignements confidentiels sont versés au dossier) ; O.C.D.E., résolution du Conseil sur le fonctionnement de la Commission de recours, art. 7.b (cette disposition ne donne aucune précision sur le choix des conseils ; la Commission a admis qu'un requérant pouvait se faire représenter par un autre agent et se faire assister par un conseil (décis. n° 40, Merigo) ; elle a, en revanche, rejeté une demande d'un requérant qui voulait être assisté par ... 14 fonctionnaires de l'Organisation (décis. n° 74, Angelopoulos)).

« soit présenter personnellement sa cause, soit se faire représenter par un mandataire inscrit au barreau d'un Etat membre de l'organisation mise en cause. Sur autorisation du Président, le requérant peut se faire représenter par un fonctionnaire d'une organisation ayant reconnu la compétence du Tribunal et possédant les qualifications nécessaires. » (art. 13, paragr. 1).

L'inégalité des Parties est ici d'autant plus frappante que l'Organisation peut se faire représenter de la même manière mais également par un ancien fonctionnaire du B.I.T. ou d'une organisation ayant reconnu la compétence du Tribunal (art. 13, § 2), ce qui est impossible au requérant.

Toutes ces dispositions relatives à la représentation du requérant seraient utilement améliorées si les organisations s'inspiraient de la procédure suivie aux Nations Unies et dressaient une liste de conseils appartenant à leur personnel et susceptibles de représenter les requérants qui le souhaitent devant les organes de recours, étant entendu que

— les agents du service juridique ne devraient pas être exclus de la liste ...

— ... qui devrait, au contraire, comporter le nom d'anciens fonctionnaires possédant les compétences nécessaires ;

— le système devrait être « inter-organisations » (commun aux organisations coordonnées d'une part, à celles du système des Nations Unies d'autre part) ;

— la liberté de choix des requérants devrait être préservée, les juridictions ne pouvant faire pression sur eux en refusant d'accorder le remboursement des frais de défense lorsqu'ils s'adressent à des conseils extérieurs à l'Organisation.

Pour éviter tout abus à cet égard, on pourrait imaginer que les organisations établissent d'une part un barème-type d'honoraires, indexés sur la rémunération de leurs agents et, d'autre part, une seconde liste de conseils, extérieurs, et qui s'engageraient à respecter ces barèmes.

68. Il est certain que l'inégalité la plus grave entre le requérant et le défendeur tient, dans tous les cas, à leur situation respective en ce qui concerne l'accès à la preuve : bien souvent, en effet, l'administration détient seule les documents qui peuvent permettre au juge de connaître les faits de l'affaire et de se former une opinion ; au surplus, les personnes dont le témoignage peut

éclairer l'organe de recours sont en général des supérieurs, des collègues, ou des collaborateurs du requérant, soumis au pouvoir hiérarchique de l'Organisation et tenus à son égard par un devoir de loyauté et d'obéissance.

Il est dès lors indispensable que l'organisation défenderesse soit tenue de fournir tous les renseignements utiles et que les juridictions disposent de pouvoirs d'instruction leur permettant de surmonter d'éventuelles réticences des bureaux et d'obtenir communication de toutes les informations pertinentes. A s'en tenir aux textes statutaires, ces conditions sont largement réunies.

En règle générale, en effet, ceux-ci, sur le modèle de l'article 11, § 1 du règlement du T.A.O.I.T., prévoient que « le Tribunal peut ordonner toute mesure d'instruction qu'il juge utile » (316), étant entendu que le Président de l'organe de recours joue souvent à cet égard un rôle privilégié (317). Ces mesures peuvent consister en demandes de communication de documents, en expertises, en descentes sur les lieux ou en auditions des témoins dont les textes pertinents précisent en général qu'ils sont tenus de répondre aux questions posées ; seuls font exception le règlement du personnel de l'A.S.E. — qui admet qu'un témoin peut refuser de répondre s'il a pour ce faire des raisons professionnelles ou morales acceptables pour la Commission en vertu des principes généraux du droit (disp. 41.11/2.i), et le règlement relatif aux réclamations et recours du Conseil de l'Atlantique nord, qui autorise à ne pas communiquer à la Commission de recours les informations de caractère particulièrement confidentiel, étant cependant précisé qu'« en aucun cas le recours aux dispositions du présent article ne saurait être interprété au détriment du requérant » (art. 4.75).

Dans tous les cas, deux principes complémentaires que l'on peut considérer comme des principes généraux de droit, applicables même sans texte, doivent être respectés : d'une part, dans le souci

(316) V. également O.C.D.E., résolution du Conseil sur le fonctionnement de la Commission de recours, art. 7.d ; Conseil de l'Europe, nouveau statut de la Commission, art. 7 paragr. 5 et 8 paragr. 5 et règlement de la Commission, art. 14 ; O.T.A.N., règlement relatif aux réclamations et recours, art. 4.73 et 4.74 ; U.E.O., statut du personnel, art. 57 ; A.S.E., statut du personnel, art. 41.11 ; C.J.C.E., règlement de procédure, art. 45 ; T.A.N.U., règlement, art. 17.

(317) Cf. O.T.A.N., règlement de procédure de la Commission, art. 3.a ; A.S.E., règlement du personnel, disp. 41.11/1 ; T.A.O.I.T., règlement, art. 19 ; T.A.N.U., règlement, art. 10, paragr. 3 ; T.A. Banque mondiale, règlement, art. 10, paragr. 3.

d'éviter des procédures dilatoires ou inutiles, les mesures d'instruction relèvent de la compétence discrétionnaire de l'organe de recours (318) ; d'autre part, pour des raisons évidentes d'équité, l'instruction dans toute la mesure du possible est contradictoire, les deux Parties devant être présentes lors de l'audition des témoins, ou avoir au moins connaissance de la teneur de leurs dépositions (319) et les pièces fournies par chaque Partie devant obligatoirement être communiquées à l'autre (320). Il demeure entendu que la juridiction peut toujours s'abstenir d'ordonner certaines mesures d'instruction si elles se révèlent inutiles au règlement de l'affaire (321) et qu'une Partie peut ne pas communiquer des renseignements de nature très confidentielle (322), caractère que les membres du Tribunal apprécient souverainement, étant entendu qu'une Partie ne peut supporter les conséquences dommageables de la non-communication des documents détenus par l'autre Partie (323).

(318) Cf. Com. rec. O.C.D.E., décis. n° 23, 21 décembre 1955 et 55, Pfzalgraf ; T.A.O.I.T., 35, Ravage c. UN.E.S.C.O. ; décis. n° 76, L'Evêque c. U.I.T. ; 115, Nowakowska c. O.M.M. ; 269, de Muniz c. F.A.O. ; 325, Verdrager c. O.M.S. ; 361, Schofield c. O.M.S. ; T.A.N.U., 46, White ; 98, Gillman ; 103, Azzu ; 184 et 204, Mila.

(319) Cf. O.T.A.N., règlement de la Commission, art. 4.e ; A.S.E., règlement du personnel, disp. 41.12/1.

(320) Cf. Conseil de l'Europe, nouveau statut de la Commission, art. 7 paragr. 7 ; O.T.A.N., règlement relatif aux réclamations et recours, art. 4.73 ; U.E.O., statut du personnel, art. 57.c ; A.S.E., statut du personnel, art. 41.8 ; T.A.N.U., règlement, art. 10 paragr. 2 ; Com. rec. O.C.D.E., 33, Carro (décision qui évoque le « caractère nécessairement contradictoire de la procédure ») ; Com. rec. O.T.A.N., 96, Evans ; T.A.O.I.T., 66, Press c. O.M.S. ; 82, Lindsey c. U.I.T. ; 87, Di Giuliomaria c. F.A.O. ; 92, Patrono c. F.A.O. ; 133, Hermann c. U.N.E.S.C.O.

(321) Cf. Conseil de l'Europe, règlement de la Commission, art. 10 paragr. 4 ; T.A.O.I.T., règlement, art. 16 paragr. 2 ; T.A.N.U., art. 16 paragr. 3 ; T.A.S.D.N., 14, Ferrasse ; T.A.O.I.T., 32, Garin c. U.N.E.S.C.O. ; 36, Roux c. O.I.T. ; 84, Gale c. U.N.E.S.C.O. ; 191, Seghers c. O.M.S. ; 175, Zednik c. F.A.O. ; 280, Reda c. F.A.O. ; 324, Magassouba c. O.M.S. ; 370, Mertens c. O.E.B. ; 376, Hunckelogan c. O.M.S. ; T.A.N.U., 54, Mauch ; 114, Khederian ; 122, Makris-Batistatos ; 135, Touhami ; 173, Papaleantou ; 180 et 197, Osman.

(322) Cf. T.A.O.I.T., 132, Tarrak c. O.I.T. ; 191, Ballo c. U.N.E.S.C.O. ; 256, Conway c. O.I.T. ; 361, Schofield c. O.M.S. ; T.A.N.U., 93, Cooperman ; 97, Leak ; 158, Fasla ; 186, Smith c. Comité mixte de la Caisse commune des pensions ; 205, El Naggar.

(323) T.A.O.I.T., 13, Mc Intire c. F.A.O. ; 22, Froma c. U.N.E.S.C.O. ; 125, Douwes c. F.A.O. ; 323, Connolly-Battisti c. F.A.O. ; T.A.N.U., 15, Robinson ; 74, Bang-Jensen ; 115, Kimpton ; dans son jgt n° 226, Aouad c. Comité mixte de la Caisse commune des pensions, ce Tribunal se borne à « relever » que l'administration a refusé la communication de certains documents confidentiels.

Il reste cependant que la balance n'est pas, et ne peut guère être, égale entre les deux Parties : dans certains cas l'administration indique n'être pas en possession de documents dont la production est demandée (324) et, dans d'autres, nombreux, la juridiction est réduite à fonder sa conviction sur des « impressions » qui se dégagent du dossier, faute d'avoir obtenu communication de toutes les informations utiles (325). Les seuls moyens de rétablir l'équilibre seraient d'obliger l'administration à motiver ses décisions contestées et, dans les cas où elle n'en établit pas le bien-fondé, à considérer qu'il existe une présomption en faveur des thèses du requérant : les organes de recours ont semblé parfois, non sans hésitations (326), s'engager dans cette voie (327).

2) Les phases de la procédure

69. « Le droit d'avoir, dans des conditions raisonnables, la faculté de présenter sa cause au tribunal et de commenter les thèses de l'adversaire (et) le droit à l'égalité avec celui-ci dans la procédure » (328) constituent des éléments essentiels de toute procédure contentieuse et les règles applicables devant les juridictions administratives internationales garantissent leur respect.

Comme devant l'immense majorité des tribunaux nationaux, la procédure devant les juridictions administratives internationales comporte en principe deux phases : l'une, écrite, durant laquelle les parties échangent leurs arguments dans des mémoires, observations en défense, répliques, dupliques et éventuellement observations complémentaires ; l'autre, orale, se déroule en présence des juges devant lesquels elles peuvent développer une ultime argumentation et qui peuvent leur poser toute question utile. A ce point de vue, comme à beaucoup d'autres, les règles en vigueur

(324) Cf. T.A.N.U., 149, Mirza c. O.A.C.I. ; 158, Fasla ; 193, Addo.

(325) Cf. T.A.O.I.T., 210, Mendis c. O.M.S. ; 361, Schofield c. O.M.S. ; 367, Sita Ram c. O.M.S. ; 373, Abbott c. O.M.S. ; T.A.N.U., 18, Crawford ; 113, Coll c. O.A.C.I. ; 158, Fasla ; 234, Bernard.

(326) Cf. T.A.O.I.T., 14, Tranter c. F.A.O. ; 324, Magassouba c. F.A.O. ; T.A.N.U., 19, Kaplan ; 21, Rubin ; 52, Zimmet ; 169, Senghor ; 186, Smith, préc. ; 250, Sforza-Chrzanoski.

(327) Cf. T.A.O.I.T., 17, Duberg c. U.N.E.S.C.O. ; 93, Saini c. F.A.O. ; 207, Khelifeti c. U.N.E.S.C.O. ; 274, Connolly-Battisti c. F.A.O. ; T.A.N.U., 205, El Naggar.

(328) C.I.J., Demande de réformation du jugement n° 158 du T.A.N.U., avis consultatif, 12 juillet 1973, Rec. 209.

varient cependant considérablement d'une organisation à l'autre et les juridictions peuvent être regroupées en deux catégories assez nettement distinctes, la pratique suivie par les unes et les autres rendant les oppositions plus nettes encore que le suggèrent les textes.

Dans le premier groupe, se rangent toutes les Commissions de recours des organisations coordonnées, celle du Comité inter-gouvernemental pour les migrations européennes et la C.J.C.E. devant lesquelles les Parties peuvent dans tous les cas exprimer leurs vues au cours d'un débat oral contradictoire, les seules différences entre ces juridictions étant que, dans certains cas, il est expressément prévu que les Parties peuvent renoncer à cette procédure avec l'accord de l'organe de recours ou de son Président (329) alors que cette renonciation n'est pas prévue ailleurs.

Les règles applicables devant les trois Tribunaux administratifs du système des Nations Unies et celui de l'O.E.A. sont différentes : elles laissent en effet au Président (T.A.N.U.) ou au Tribunal lui-même, le soin de décider, d'office ou à la requête de l'une des Parties, si un débat oral doit avoir lieu ou non. Ces Tribunaux ont fait un large usage de cette faculté qu'ils considèrent relever de leur compétence discrétionnaire (330) et refusent systématiquement la tenue de la procédure orale si les exposés écrits et les pièces fournissent, à leur avis, des éléments suffisants d'appréciation (331).

Relativement fréquente durant les premières années de fonctionnement des Tribunaux de l'O.I.T. et des Nations Unies, la procédure orale y est devenue extrêmement rare. Comme l'a indiqué le premier en 1974 :

« depuis de nombreuses années déjà, le Tribunal a eu pour pratique de n'admettre un débat oral que dans des cas exceptionnels. » (jgt n° 236, Harrod c. O.I.T.).

Ceux-ci sont à l'heure actuelle rarissimes : si lors de sa session de décembre 1980 cette juridiction a ordonné la tenue d'une pro-

(329) A.S.E., statut du personnel, art. 41.10 ; Conseil de l'Europe, règlement de la Commission de recours, art. 5 paragr. 1 ; cf. Com. rec. Conseil de l'Europe, 6, Pugsley.

(330) Cf. T.A.O.I.T., 77, Rebeck c. O.M.S. ; 107, Passacantando c. F.A.O. ; T.A.N.U., 14, Vanhove ; 118, Vermaat c. Caisse commune des pensions du personnel ; 143, Roy c. O.A.C.I. ; 177, Fasla.

(331) Cf. T.A.O.I.T., 36, Roux c. O.I.T. ; 228, Rémond c. F.A.O. ; T.A.N.U., 126, Ogley ; 257, Rosbach.

cedure orale (jgt n° 431, Rosescu c. A.I.E.A.), il faut remonter à 1973 pour qu'un jugement fasse état d'une telle procédure (jgt n° 209, Lindsey c. U.I.T.) ; et il convient de remarquer que dans l'affaire Rosescu, le Tribunal a souligné « l'importance et les difficultés de la cause ». Pour être un peu plus fréquente devant le T.A.N.U., la pratique des débats oraux n'y est pas moins devenue l'exception ; ainsi, 19 seulement des 100 derniers jugements (n° 168 à 267) ont été rendus à la suite d'une procédure orale (332).

La rareté du recours aux débats oraux s'explique sans doute moins par l'influence du droit administratif français — la procédure est essentiellement écrite devant le Conseil d'Etat et les Tribunaux administratifs, mais les plaidoiries orales y sont toujours possibles — que par des soucis d'économie ; et, à cet égard, il faut noter que, à la différence de ce qui se produit dans les organisations européennes, où ce risque est minime, les litiges peuvent opposer, dans le système des Nations Unies, l'administration à des fonctionnaires employés dans des pays très lointains ce qui peut accroître très sensiblement les difficultés d'organisation et les frais occasionnés par une procédure orale.

Il reste que l'on peut regretter que celle-ci soit écartée presque systématiquement par les Tribunaux de la famille des Nations Unies et, en particulier, par celui de l'O.I.T. qui l'a refusée même dans des hypothèses où il a lui-même constaté le caractère « lacuneux » du dossier (333). Le contact direct avec les Parties demeure en effet pour les juges un moyen irremplaçable de forger leur opinion dans certaines affaires où l'état d'esprit et la psychologie des Parties jouent un rôle essentiel et dans d'autres où les faits sont confus et mal élucidés par les pièces versées au dossier (v. n° 68). Les organisations représentatives du personnel protestent d'ailleurs contre la quasi désuétude de la procédure orale (334), et comme le note M. Wattles, « la justice ne doit pas seulement être faite, elle doit aussi sembler être rendue et il ressort des vues

(332) Un seul des quatre jugements rendus par le T.A. Banque mondiale durant sa 1^{re} session l'a été à la suite d'un débat oral (cf. jgt n° 1, de Merode et as.).

(333) Cf. T.A.O.I.T., 323, Connolly-Battisti c. F.A.O. ; 359, Djoehana c. U.N.E.S.C.O.

(334) V. par ex. le rapport et les recommandations du Colloque de la F.I.C.S.A., Genève, 1976 ; qui demandent que la procédure orale « sans être indispensable dans tous les cas (soit) considérée comme une procédure normale plutôt qu'exceptionnelle » (point III.d).

exprimées par le personnel qu'un recours plus fréquent à la procédure orale augmenterait la confiance de celui-ci dans les Tribunaux » (335).

Il serait assurément préférable d'inverser le principe implicitement admis aujourd'hui et de considérer que la procédure orale a lieu si l'une des Parties le demande à moins que l'organe de recours (ou son Président) ne s'y oppose, mais il devrait, dans ce cas, comme le suggère le même observateur, indiquer avec une précision suffisante les motifs de son refus. En tout cas, l'on ne peut qu'approuver les membres du groupe de travail de l'O.C.D.E. sur la révision des règles concernant les litiges d'avoir écarté l'idée d'une procédure intégralement écrite que certains de ses membres avaient suggérée et de s'être bornés à ouvrir la possibilité de supprimer le débat oral dans la seule hypothèse où les Parties seraient d'accord pour y renoncer (336) ; la solution contraire s'imposait d'autant moins que les obstacles dûs à l'éloignement et au coût qu'il entraîne existent avec infiniment moins d'acuité s'agissant de l'Organisation du Château de la Muette que des institutions de la famille des Nations Unies.

70. La justice s'accommode mal du secret et l'une des vertus de la procédure orale est certainement que, devant l'immense majorité des juridictions nationales, les débats sont publics, ce qui, admet-on, la « popularise » en empêchant les juges et les plaideurs ou leurs représentants de s'enfermer dans une technicité excessive qui favorise une connivence sans doute malsaine entre les uns et les autres. Le danger est peut-être particulièrement grand dans le « petit monde » des Organisations internationales et, cependant, la publicité de la procédure est particulièrement mal assurée devant les juridictions administratives internationales.

Il est vrai que les statuts de la plupart d'entre elles prévoient la publicité des audiences tout en indiquant, dans tous les cas, que l'organe de recours peut prendre la décision de siéger à huis clos en cas de « circonstances exceptionnelles » (T.A.N.U., T.A. Banque mondiale), « pour des raisons valables » (Com. rec. A.S.E., C.J.C.E.), ou sans conditions particulières (Com. rec. du Conseil de l'Europe, T.A.O.I.T.) ; mais si les juges ont très rarement utilisé cette faculté, il faut souligner que, devant plusieurs de ces

(335) Consultation préc., p. 26, notre traduction.

(336) Rapport préc. du 6^e janvier 1981, pp. 7-8.

tribunaux, la publicité des débats est exclue en fait... faute de débats (v. n° 69).

A l'O.C.D.E., à l'O.T.A.N. et à l'U.E.O., il n'existe aucune ambiguïté puisque, aux termes de leurs statuts, les débats des Commissions de recours n'y sont pas publics et, ...

« Toute personne ayant assisté à une séance (...) est tenue de garder le secret le plus absolu sur les faits qui sont venus à sa connaissance à l'occasion des débats et sur les opinions qui y ont été exprimées. » (337).

A cet égard, ces juridictions « restent encore proches d'un mécanisme administratif et en conservent un trait essentiel : le secret des audiences » (338).

Même si la rigueur de ces dispositions est atténuée par la présence, lors des débats, d'observateurs désignés par les organisations représentatives du personnel (v. *supra*, n° 26), il reste qu'elles sont difficilement compatibles avec les exigences d'une justice ouverte, apparaissent comme des vestiges d'une situation obsolète et traduisent une méfiance regrettable à l'encontre des procédures contentieuses. Les critiques formulées sur ce point par les associations et syndicats du personnel sont fondées et raisonnables et l'on ne peut guère que les approuver lorsqu'ils affirment qu'

« une justice efficace implique que les *débats* devant les juridictions soient *publics*, de manière à ce que l'ensemble des personnes intéressées puissent constater que les procédures suivies sont équitables et conformes au droit. » (339).

Cette revendication semble du reste en voie d'être partiellement satisfaite à l'O.C.D.E. puisque le principe de la publicité des débats de la Commission de recours paraît acquis — sous réserve de la faculté, légitime, reconnue à la Commission d'ordonner le huis clos, qui serait de droit pour les affaires disciplinaires (il en va de même devant la Commission de recours de l'A.S.E.). Comme

(337) O.C.D.E., résolution du Conseil sur le fonctionnement de la Commission de recours, art. 7.a et d ; O.T.A.N., règlement relatif aux réclamations et recours, art. 4.71 et 4.76 ; U.E.O., statut du personnel, art. 57.a et d.

(338) Cf. Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence », préc., p. 433 ; v. aussi Jean-François Heymann, *Les juridictions administratives internationales*, thèse Dijon, 1958, p. 35.

(339) « Principes concernant le contentieux entre les organisations internationales et européennes et leurs fonctionnaires », résolution du Colloque de Genève, 1980, paragr. 6. V. aussi le document n° 21 soumis à ce colloque par l'Association du personnel de l'O.C.D.E. (p. 3) et Georges Vandersanden, « Pour de meilleures garanties juridictionnelles aux fonctionnaires internationaux », *Tribune* (Bulletin de l'Union syndicale), n° 128, novembre 1978, p. 3.

l'a fait remarquer le groupe de travail sur la révision des règles concernant les litiges, le principe de la publicité des débats est d'ailleurs seul conforme à l'article 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (340). Il n'en est que plus regrettable que les projets actuels semblent vouloir reprendre d'une main ce qu'ils accordent de l'autre en limitant étroitement le droit d'assister aux séances aux seuls agents en situation de congé régulier et à ceux qui « à raison de l'intérêt direct que présente pour eux le litige faisant l'objet de la séance, ont obtenu une autorisation spéciale » du Directeur exécutif : la situation plus pragmatique qui règne dans les autres Organisations internationales — où la publicité des séances n'est jamais réglementée — est plus satisfaisante et mieux vaut laisser aux partenaires sociaux le soin de trouver un équilibre satisfaisant entre les exigences légitimes du service et celles d'une justice ouverte, que prévoir explicitement dans ce domaine un pouvoir discrétionnaire en faveur de l'administration, pouvoir dont l'exercice risque d'être à l'origine de contestations bien inutiles. Dans les autres organisations, la publicité des débats n'a, semble-t-il, jamais donné lieu au moindre débordement, et c'est supposer aux audiences de la Commission de recours un caractère bien étrangement attrayant que redouter qu'elles puissent vider les bureaux !

71. Le droit d'être impartialement et publiquement entendu est inséparable du « droit d'obtenir une décision de justice dans un délai raisonnable » (341).

A ce point de vue également, les textes et la pratique des organes de recours s'efforcent d'aboutir à un équilibre entre les exigences d'une prompte justice et celles d'un examen approfondi des litiges. A cette fin, les statuts et règlements des juridictions fixent avec précision les délais de la procédure écrite (O.C.D.E., A.S.E.) (342) ou en confient le soin au Président (Conseil de l'Eu-

(340) *Rapport* précité, p. 8.

(341) C.I.J., Demande de réformation..., avis consultatif préc., *Rec.* 209.

(342) A l'A.S.E., les délais sont particulièrement brefs : le Directeur général dispose de 15 jours après réception du mémoire du requérant pour rédiger ses observations en défense et le requérant de 15 jours également pour y répondre. A l'O.C.D.E., au contraire, les délais correspondants sont, à l'heure actuelle, respectivement de un mois et de 20 jours (comme à l'U.E.O.), et il est prévu de les porter à 2 mois et 30 jours (comme à l'O.T.A.N.) et de décider que le Secrétaire général disposera également de 30 jours pour la duplique.

rope, C.J.C.E., T.A.O.I.T.), étant entendu que, dans tous les cas, l'organe de recours ou son Président peuvent abrégé ou proroger le temps imparti aux Parties pour échanger leurs arguments.

Certains statuts prennent même la précaution d'imposer aux organes de recours de statuer dans un certain délai après le dépôt du recours ; c'est le cas pour les Commissions de recours de l'O.C.D.E. et de l'U.E.O. qui doivent en principe examiner les réclamations qui leur sont soumises dans un délai de 4 mois après leur dépôt, le Président pouvant cependant porter ce délai à 6 mois pour permettre l'examen de plusieurs affaires au cours d'une même session (343) ; à l'O.T.A.N., le système retenu est différent puisqu'il est seulement prévu que la Commission doit se prononcer dans les 70 jours suivant la date d'expédition des dossiers aux membres de la Commission ; aucune limite n'est impartie aux Tribunaux administratifs du système des Nations Unies pour se prononcer, mais la C.I.J. a indiqué que le non-respect d'un délai raisonnable constituerait une erreur procédurale essentielle ayant provoqué un mal-jugé qu'elle pourrait sanctionner le cas échéant (344).

Dans l'ensemble, ainsi que le montre le tableau n° 5, ci-après, les délais de jugement sont relativement brefs puisqu'ils oscillent en moyenne, selon les juridictions, entre 4 mois et un an. Au surplus, les organes de recours s'efforcent de limiter les manœuvres dilatoires des Parties en se prononçant en général par des décisions uniques sur leur compétence, sur la recevabilité du recours et sur le fond (345), tout en ne pouvant, dans certains cas, éviter de renvoyer l'affaire à une session ultérieure, éventuellement après avoir prescrit certaines mesures d'instruction complémentaires (346), mais cela demeure relativement rare et il arrive que des délais stricts soient alors fixés aux Parties (347).

(343) A l'O.C.D.E., il est prévu de porter ces délais à 6 et 8 mois, extension raisonnable qui correspond en fait à la pratique effectivement suivie et permettra que toutes les affaires soient examinées au cours de deux sessions annuelles seulement. A l'A.S.E., le délai de jugement est en principe de 3 mois, il peut être étendu à 6 mois ; v. tableau n° 5.

(344) C.I.J., Demande de réformation..., avis consultatif préc., *Rec.* 209.

(345) V. T.A.S.D.N., jgt préjudiciel du 21 février 1946, *Mayras et as.* ; T.A.O.I.T., 2, *Avenol* ; 333, *Cuvilier c. O.I.T.* ; T.A.N.U., 13, *Vanhove*.

(346) Cf. *Com. rec. O.T.A.N.*, 68, *Koçaker* ; 79, *Hintz* ; 127, *Zerbato* ; T.A.S.D.N., 37, *Karakacheff* ; T.A.O.I.T., 36, *Roux c. O.I.T.* ; T.A.N.U., 81, *Dlle X* ; 105, *Francois* ; 220, *Hilaire* ; 224, *Aouad*.

(347) Cf. *Com. rec. O.E.C.E.*, 20, 7 juin 1955 ; *Com. rec. O.T.A.N.*, 58(a), *Rasmussen*.

TABLEAU N° 5
LES DÉLAIS DE JUGEMENT (1)

Juridiction	Délai statutaire	Délai moyen de jugement (3)	Délai maximal de jugement (3)	Délai minimal de jugement (3)	Délai maximal de règlement des affaires (4)	Nombre d'affaires jugées en 1980 (5)
C.D.E. (6)	4 mois en principe ; maximum 6 mois. 6 mois en principe ; maximum 8 mois.	7 mois, 2 jours	9 mois, 10 jours	3 mois, 20 jours	7 mois, 17 jours	8
Conseil de l'Europe (7)	—	9 mois, 18 jours	24 mois, 2 jours	3 mois, 6 jours	35 mois, 25 jours	2
C.A.N.	70 jours après transmission du dossier aux membres de la Com.	5 mois, 22 jours	7 mois, 29 jours	3 mois, 28 jours	10 mois, 15 jours	21
C.O. (8)	4 mois en principe ; maximum 6 mois.	4 mois, 19 jours	4 mois, 29 jours	4 mois, 9 jours	5 mois, 29 jours	1
E.	3 mois en principe ; maximum 6 mois.	4 mois	6 mois, 5 jours	2 mois, 2 jours	8 mois, 20 jours	5
C.O.I.T.	—	12 mois, 10 jours	32 mois,	6 mois, 4 jours	52 mois, 22 jours	32 (9)
C.N.U.	—	8 mois, 22 jours	20 mois, 8 jours	3 mois, 15 jours	98 mois, 19 jours	13
Banque mondiale (10)	—	7 mois, 7 jours	8 mois, 7 jours	5 mois, 26 jours	(11)	—

Si, pour obliger celles-ci à respecter les délais de procédure fixés, les organes de recours ont parfois souligné qu'ils peuvent se prononcer même si le dossier est incomplet (348), ils se sont en revanche montrés très hésitants pour sanctionner positivement le non-respect de ces délais : si parfois ils ont accordé une indemnité au requérant en raison de retards de procédure indépendants de sa volonté (349), on peut aussi relever un assez grand nombre de décisions par lesquelles les juridictions ont estimé que les lenteurs constatées n'ont causé aucun préjudice au requérant qu'elles ont dès lors refusé d'indemniser (350). L'analyse de la jurisprudence administrative internationale sur ce point conduit donc aux mêmes conclusions que celles formulées plus haut s'agissant de la réparation du préjudice subi par le requérant du fait des retards se produisant au stade des procédures préalables (v. *supra*, n° 53)

(348) Cf. Com. rec. O.C.D.E., 20, 7 juin 1955 ; T.A.O.I.T., 211, Hopkirk c. F.A.O.

(349) V. T.A.N.U., 65, Hilpern ; 76, Champoury.

(350) Cf. Com. rec. A.S.E., 11, Martin ; T.A.O.I.T., 408, Garcia et Marquez c. O.M.S. ; 444, Alexis C.O.M.S. ; T.A.N.U., 100, Hély ; 200, Dearing ; 262, Thorogevsky ; (dans certaines de ces affaires, les organes de recours ont constaté que la responsabilité des retards de procédure était partagée).

NOTES DU TABLEAU N° 5

(1) Sauf indications contraires, ces statistiques concernent les affaires jugées en 1980.

(2) Le délai nécessaire pour que la C.J.C.E. rende son arrêt varie en général entre 6 et 10 mois et les procédures préalables durent environ un an (v. G. Vandersanden et A. Barav, *Contentieux communautaire*, préc., p. 394).

(3) Ces délais s'entendent de la date du dépôt du recours à celle de la décision de l'organe de recours.

(4) Ce délai s'entend de la date de la décision initiale contestée à celle de la décision de l'organe de recours.

(5) A l'exclusion des décisions donnant acte au requérant de son désistement.

(6) En italiques : réforme envisagée.

(7) Ces statistiques portent sur les 15 décisions rendues par la Commission de recours depuis sa création.

(8) Ces statistiques portent sur les 2 décisions rendues par la Commission de recours depuis sa création.

(9) En réalité, le Tribunal a rendu 19 autres jugements en 1980, la seconde session ordinaire de 1979 ayant dû être reportée au printemps 1980.

(10) Le Tribunal ayant tenu sa première session en juin 1981, ces statistiques concernent les 4 jugements rendus durant cette session.

(11) Chiffre non significatif, le Tribunal ayant reçu une compétence *ratione temporis* légèrement rétroactive.

et l'on peut souhaiter que les organes de recours fassent respecter plus rigoureusement les délais de procédure dans l'intérêt d'une bonne justice.

72. Selon un auteur particulièrement averti, la procédure devant les juridictions administratives internationales « répond à trois préoccupations essentielles : éviter que les recours ne gênent le fonctionnement de l'administration, faciliter l'accès au tribunal par l'absence de formes et de frais, assurer le règlement rapide des affaires, à la fois dans l'intérêt de l'administration et du requérant » (351).

La première condition semble partout largement remplie ; les deux autres le sont inégalement et imparfaitement et, à en croire les organisations représentatives de fonctionnaires internationaux (352), ceux-ci hésitent souvent à former des recours pour trois séries de raisons :

- ils redoutent les frais que ces actions entraînent ;
- ils craignent des représailles de la part des administrations.

Ces critiques ne sont pas dépourvues de fondement.

Il est difficile d'apprécier de l'extérieur le bien-fondé de la dernière ; il est cependant évident que la reconnaissance du droit d'ester en justice en faveur des syndicats ou associations du personnel atténuerait considérablement sa portée, qu'elle soit fondée ou non, en permettant d'éviter qu'un fonctionnaire doive « se dévouer pour la cause commune » comme c'est le cas aujourd'hui (v. *supra*, n° 25 et s.). En revanche, les craintes exprimées par les fonctionnaires en ce qui concerne les délais de règlement des litiges et les frais entraînés par un recours ne sont certainement pas imaginaires.

Certes, les juridictions administratives internationales se prononcent en général assez rapidement après leur saisine (v. tableau n° 5) — et la comparaison avec la durée des procès devant les

(351) Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs internationaux... », préc., p. 420.

(352) V. par ex. : observations du Syndicat du personnel du B.I.T. au Colloque de Genève, 1976, in *Recourse Procedures...*, préc., p. 38 ; les recommandations de ce Colloque, en particulier points III.d et IV.f ; la position des syndicats de fonctionnaires des Communautés européennes, exposée notamment dans le compte rendu de la réunion tenue avec les représentants du Conseil le 11 juin 1979, 7636/76, p. 4 ; l'intervention de l'Union syndicale (Luxembourg) au Colloque de Genève, 1980, p. 1, etc.

juridictions nationales, y compris la juridiction administrative française, est à leur avantage. En revanche, les procédures préalables, surtout dans le système des Nations Unies, sont souvent abusivement et inutilement longues (v. n° 53 et tableau n° 5).

Quant aux frais qu'entraînent ces procédures, ils sont souvent loin d'être négligeables : on a calculé par exemple qu'une action devant le T.A.O.I.T. pouvait raisonnablement coûter au requérant de 5.000 à 6.000 francs suisses (353) et s'il est vrai que les organes de recours peuvent ordonner le remboursement des dépens, ils le font en général avec parcimonie (v. *infra*, n° 84).

Ni gratuite, ni très rapide, la justice administrative internationale, un peu décevante au plan des procédures, est surtout critiquable dans la mesure où elle offre aux justiciables une protection contre ses propres abus éventuels très inférieure à celle que garantit l'organisation juridictionnelle nationale.

TROISIÈME PARTIE

L'EFFET DU RECOURS

73. L'objet de toute procédure juridictionnelle est évidemment d'obtenir une décision définitive liant les Parties.

Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux aboutissent en effet à l'adoption d'une décision obligatoire pour celles-ci. Pour « miraculeux » que soit ce résultat dans des Organisations internationales dont les membres oscillent entre un idéalisme irréaliste et l'affirmation cynique de souverainetés absolues (v. *supra*, n° 19), il reste insatisfaisant à plusieurs points de vue.

D'une part, les pouvoirs du juge sont étroitement bornés par son statut : n'ignorant pas ce que sa situation a de précaire, il l'applique à la lettre, se gardant soigneusement d'empiéter sur les prérogatives du chef de l'administration et de heurter les susceptibilités nationales. Les décisions qu'il prend portent la marque de ces limitations et de cette prudence (section I).

(353) Observations du Syndicat du personnel du B.I.T. au Colloque de Genève, 1976, in *Recourse Procedures...*, préc., p. 38 (chiffres de 1976).

Les unes et l'autre sont critiquées par les « justiciables » qui les comprennent d'autant moins aisément que, mises à part quelques exceptions très limitées, ils ne peuvent obtenir la modification des décisions prises (section II).

SECTION I

La décision de l'organe de recours

74. La décision juridictionnelle est adoptée par l'organe de recours conformément aux règles fixées par son statut. Celles-ci sont d'ailleurs, dans l'ensemble, assez sommaires, tant les principes généraux de droit applicables en la matière semblent bien fixés : elles se bornent, très généralement, à rappeler que les sentences sont adoptées à la majorité des voix, à la suite d'une délibération secrète des membres de l'organe de recours (cf. à l'O.C.D.E. les articles 7.e et 8.a du règlement du Conseil relatif à la Commission de recours).

Seuls le statut du personnel de l'A.S.E. et le statut du Tribunal de la Banque mondiale précisent que la voix du Président est prépondérante, mais il semble que, dans l'immense majorité des cas, un consensus est recherché entre les membres de la formation de jugement (354), et la jonction d'opinions dissidentes n'est prévue que par l'article 27, § 4 du règlement du T.A.O.E.A., les autres textes statutaires étant muets sur ce point. Il faut sans doute voir dans ce silence un nouvel exemple de l'influence prédominante des systèmes juridiques appartenant à la famille romano-germanique et, en particulier, du droit administratif français ; il n'en reste pas moins que les juges habitués à la common law s'accoutument assez mal de ce principe, et certains membres du T.A.N.U. ont joint aux jugements de ce Tribunal le texte de leur propre opinion (355) ; qu'il soit permis à un juriste latin d'indiquer que de

(354) Les quatre premières décisions du Tribunal administratif de la Banque mondiale précisent cependant qu'elles ont été prises à l'unanimité, ce qui semble impliquer que le nombre, et peut-être le nom, des membres de la formation de jugement ayant voté contre la décision sera éventuellement mentionné ; ce n'est pas le cas pour les sentences des autres organes de recours.

(355) V. notamment les jgts n° 4, Howrani et as. ; 60, Ball ; 237, Powell ; 273, Mortished.

telles pratiques, si elles venaient à se généraliser, ne pourraient que miner l'autorité des sentences.

On peut en revanche penser que la concision qui caractérise la rédaction des arrêts du Conseil d'Etat français par exemple ne devrait pas être imitée par les organes de recours existants dans les Organisations internationales. Ceux-ci, en effet, pour être des juridictions administratives, n'en interviennent pas moins dans un milieu international ; même si leurs décisions ne s'adressent pas à des Etats souverains, elles peuvent concerner ceux-ci, d'une part parce qu'ils ne se désintéressent pas, en fait, du sort des fonctionnaires internationaux ayant leur nationalité — l'attitude de la République algérienne dans l'affaire Fasla l'a montré —, ensuite parce que les sentences ont souvent des incidences financières qui peuvent les préoccuper. En outre, et surtout, leurs décisions sont prises par des juges de nationalités diverses — qui doivent trouver un langage commun compréhensible pour tous — et s'adressent à des Parties qui peuvent être mal préparées à admettre les motivations elliptiques dont s'accoutume bien le génie latin, mais qui demeurent absconses dans d'autres parties du monde (356).

La pratique des organes de recours est assez diverse : leur statut leur impose, dans tous les cas, de motiver leurs décisions (cf. l'article 8.a du règlement précité du Conseil de l'O.C.D.E.), mais ils ont, les uns et les autres, une conception plus ou moins stricte de cette obligation. Autant les arrêts de la C.J.C.E. ou, dans un style tout à fait différent, les jugements du T.A.N.U., s'efforcent de répondre de manière approfondie à l'argumentation des Parties, autant les décisions des Commissions de recours de l'A.S.E. ou de l'O.C.D.E. par exemples ainsi que certains jugements du T.A.O.I.T., sont sommaires et rédigés dans un style lapidaire qui traduit sans doute l'influence prépondérante qu'exerce leur Président souvent issu du Conseil d'Etat français, mais qui déroutent les requérants et suscite l'ironie ou la critique des commentateurs habitués aux raisonnements plus sinueux mais aussi moins lacconiques des juges formés à la common law (357).

(356) Sur ces points, v. nos commentaires sur la décision rendue par la Commission de recours du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (C.I.H.E.A.M.) dans l'affaire Brault, in *A.F.D.I.*, 1972, pp. 413-421.

(357) V. par ex. les critiques assez acerbes de M. B. Akehurst à l'encontre de la rédaction des décisions de la Commission de recours de l'O.C.D.E., in *The Law Governing Employment in International Organizations*, Cambridge Uni-

Au-delà de ces traditions différentes en ce qui concerne la rédaction des décisions, celles-ci sont cependant très comparables pour ce qui est de leur substance, (§ 1) ou de leurs effets (§ 2).

§ 1. — LE CONTENU DE LA DÉCISION

1) *Les limites du pouvoir de décision de l'organe de recours*

75. Celles-ci tiennent, d'abord, à deux caractéristiques majeures des juridictions administratives internationales que l'on a déjà rencontrées : ce sont des juridictions d'attribution ; elles ne peuvent juger qu'en droit.

D'une part, juridictions d'attribution, elles ont pour seules compétences celles que leur reconnaissent leur statut respectif, *ratione personae* (v. *supra*, n° 21 et s.), *ratione materiae* (v. *supra*, n° 59 et s.) et *ratione temporis*. Et même si elles se sont efforcées d'interpréter aussi largement que possible les termes de ceux-ci (*ibid.*), elles ont été parfois amenées à rappeler que « ces dispositions déterminent et, en même temps, limitent la compétence et les pouvoirs de la Commission de recours (de l'O.C.D.E., en l'espèce), qui est une juridiction d'attribution ; (et) qu'elles s'imposent » à elle (décis. n° 55, Pfalzgraf) (358).

Cet encadrement de la compétence des juridictions administratives internationales répond à la fois à des nécessités pratiques et à une exigence logique et est soulignée par une doctrine approbatrice (359).

D'autre part, les organes de recours juridictionnels sont liés par le droit positif qu'ils ne peuvent écarter pour se prononcer en équité. Comme le précise le nouvel article 32 *bis*, § 2 du statut des agents du Conseil de l'Europe : « La Commission de recours (...)

versity Press, 1967, pp. 25-26. La brièveté de la motivation des décisions de cette juridiction s'est plutôt accrue au cours de ces dernières années.

(358) V. aussi C.I.J., Jugements du T.A.O.I.T. sur requêtes contre l'U.N.E.S.C.O., avis consultatif, 23 octobre 1956, *Rec.* 97 (« La Cour reconnaît que le Tribunal administratif est une juridiction d'attribution ») ; T.A.S.D.N., 16, de Peganow ; T.A.O.I.T., 67, Darricades c. U.N.E.S.C.O. ; 137, Brache c. O.M.S. ; T.A.N.U., 1, Aubert et as.

(359) V. par ex. : Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs internationaux... », préc., p. 442 ; ou Jean Touscoz, « Les Tribunaux administratifs internationaux : généralités, organisation, procédure », *J.C.I.D.I.*, fasc. 230, n° 70 s.

statue en droit ». Même si elle a été parfois critiquée (360), cette règle est un principe général de droit qui s'impose à tous les organes de recours juridictionnels et les distingue des organes de conciliation ou de recours interne, mieux préparés, du fait de leur composition, à se prononcer en équité, ce que leurs statuts prévoient parfois très légitimement (v. *supra*, n° 56).

Cette spécialisation des tâches constitue une garantie d'une bonne justice et se rattache au principe traditionnel de la séparation des pouvoirs : il n'appartient pas aux juges de se substituer aux organes de conception et d'exécution (l'administration) de l'organisation ; ils doivent seulement s'assurer que les règles fixées par les premiers sont convenablement mises en œuvre par les seconds — étant d'ailleurs entendu que la distinction entre le « législatif » et l'« exécutif » est, au plan national, beaucoup moins rigide que ne le pensaient les philosophes des Lumières, et que la transposition de cette idée dans les Organisations internationales est particulièrement hasardeuse.

76. Les membres des juridictions administratives internationales sont parfaitement conscients de la nécessité maintes fois soulignée (361) de ne pas faire prévaloir leur propre appréciation des faits sur celle du chef de l'administration, chaque fois au moins que celui-ci n'est pas lié par des règles générales et impersonnelles précises et contraignantes. Cette reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire en faveur du chef de l'administration — bien connue par les droits nationaux et particulièrement en droit administratif français où elle a fait l'objet d'une construction jurisprudentielle et théorique extrêmement rigoureuse — et la limitation corrélatrice du contrôle du juge s'expliquent principalement pour deux raisons qui ont parfois, mais rarement, été explicitées par la jurisprudence.

D'une part, les juridictions administratives internationales ont manifesté le souci de laisser aux autorités délibérantes ou administratives suprêmes des Organisations internationales une large latitude pour fixer la politique générale qu'elles entendent suivre

(360) V. notamment la résolution 856 de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe du 27 mars 1979 qui considère que « les motifs des requêtes devraient être élargis et non limités à la stricte légalité... » (point b.ii).

(361) V. par ex. Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, préc., p. 421.

et ne pas les paralyser en les enfermant dans un carcan juridique trop étroit. Ainsi le T.A.N.U. a déclaré :

« Le Secrétaire général de l'O.M.C.I. doit jouir d'une certaine liberté d'action à l'égard des fonctionnaires sur lesquels il doit se reposer, qu'il s'agisse de les nommer, de leur assigner des postes, ou d'en disposer. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de hauts fonctionnaires. Le Secrétaire général ne doit pas être lié par des prescriptions rigides lorsqu'il exerce son jugement en la matière. » (jgt n° 92, Higgins c. O.M.C.I.).

Dans le même esprit, le T.A.O.I.T. a estimé, dans une affaire concernant la fixation du barème des traitements de certains agents :

« Il ne peut faire de doute que les décisions à prendre dans ce domaine (barème des traitements de la catégorie des services généraux) relèvent du pouvoir d'appréciation du Directeur général. En considérant l'ampleur de ce pouvoir, le Tribunal se doit de garder constamment à l'esprit deux caractéristiques propres à ce sujet ; premièrement, la comparaison des taux de salaires, surtout lorsqu'ils comprennent des avantages complémentaires, est une tâche difficile qui nécessite souvent un choix délicat entre plusieurs solutions de valeur presque égale. Deuxièmement, le texte qu'il convient d'interpréter (en l'espèce) est un ensemble de principes et non pas de prescriptions précises. Lorsqu'il est allégué que le Directeur général a fait une erreur de droit dans leur interprétation, le Tribunal examinera le texte de manière large et veillera à ne pas enserrer le pouvoir discrétionnaire du Directeur général dans un carcan juridique. » (jgt n° 323, Connolly-Battisti c. F.A.O.) (362).

D'autre part, dans certains domaines, les organes de recours considèrent qu'ils manquent des compétences techniques nécessaires pour se prononcer en toute connaissance de cause (363), ou qu'il s'agit de questions qu'un organe extérieur à l'administration active peut difficilement saisir dans toute leur complexité comme l'a précisé par exemple le T.A.O.I.T. à propos du classement des postes en fonction des tâches assignées aux agents :

« Une telle évaluation doit être faite par ceux qui connaissent les conditions du travail dont il s'agit et peuvent ainsi apprécier à quel point, le cas échéant, un changement intervenu dans les fonctions et les responsabilités accroît la tâche du fonctionnaire concerné. » (jgt n° 153, Dadvias et Callanta c. O.M.S.) (364).

(362) V. aussi T.A.O.I.T., 269, Gracia de Muñiz c. F.A.O. ; 351, Pibouleau c. O.M.S.

(363) Notamment en matière médicale, cf. T.A.S.D.N., 14, Perrasse ; T.A.N.U., 218, Trenczaki et les décisions citées *infra* note (366).

(364) V. aussi T.A.O.I.T., 252, Routier c. O.M.S. ; 342, Price c. O.M.S. ; C.J.C.E., aff. jtes 35/62 et 16/63, Leroy c. Haute autorité, 5 décembre 1963.

Sans que l'on puisse donner ici une liste exhaustive des manifestations du pouvoir discrétionnaire du chef de l'administration tel qu'il a été dégagé par une jurisprudence administrative internationale abondante et complexe, on peut en donner quelques exemples. Relèvent de l'appréciation du Directeur ou Secrétaire général :

- l'appréciation de la qualité des services des fonctionnaires (365),
- le bien-fondé de considérations médicales (366),
- le renouvellement des contrats de durée déterminée (367),
- le licenciement en période de stage (368) ou la titularisation à l'issue de celui-ci (369),
- le classement des postes (370),
- et, plus généralement, toutes les mesures d'organisation du service, y compris les suppressions d'emploi (371),
- les nominations, les promotions, les mutations et les affectations (372),

(365) Cf. Com. rec. O.E.C.E., 1, 25 avril 1950 ; Com. rec. O.T.A.N., 21, Schumacher ; 34, Smith ; Com. rec. E.S.R.O., 8 et 10, 21 mai 1971 ; T.A.O.I.T., 34, Campanella c. U.N.E.S.C.O. ; 118, Jurado c. O.I.T. ; 232, Diaz c. U.N.E.S.C.O. ; 284, Lord c. F.A.O. ; T.A.N.U., 52, Zimmet ; 93, Cooperman ; 122, Ho ; 138, Peynado ; 172, Quemerais ; 225, Sandys ; C.J.C.E., aff. 29/70, Marcato c. Commission, 17 mars 1971, Rec. 248.

(366) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 44, Godin ; T.A.O.I.T., 173, Miele c. C.E.R.N. ; T.A.N.U., 63, Hilpern ; 69, Contsis ; 200, Dearing.

(367) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 38, Lew ; 59 (a), Rasmussen ; 75, Yardas ; Com. rec. E.S.R.O., 24, 15 février 1972 ; T.A.O.I.T., 131, Segers c. O.M.S. ; 166, Bidoli c. F.A.O. ; 191, Ballo c. U.N.E.S.C.O. ; 230, Stracey c. F.A.O. ; 251, De Sanctis c. F.A.O. ; 335, Fraser c. O.I.T. ; T.A.N.U., 112, Yanez c. O.A.C.I. ; 139, Rajappan ; 195, Sood ; 199, Fracyon.

(368) Cf. T.A.O.T., 53, Wakley c. O.M.S. ; 69, Kissaum c. O.M.S. ; 109, Terrain c. O.M.S. ; 140, Kraicsovits c. F.A.O. ; 152, Kersaudy c. F.A.O.

(369) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 21, Schumacher ; T.A.O.I.T., 122, Chadsey c. U.P.U. ; 226, Schawalder-Krancheva c. O.M.S. ; 318, Joyet c. O.M.S.

(370) Cf. Com. rec. O.C.D.E., 35, Doronzo ; T.A.O.I.T., 39, Cardena c. U.I.T. ; 153, Davidas c. O.M.S. ; 208, Joshi c. U.P.U. ; 252, Routier c. O.M.S. ; 342, Price c. O.M.S. ; 377, Rudin c. O.I.T.

(371) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 2, L'Hostie ; 28, Harvey ; 33, Calcagno ; 36, Cracco ; Com. rec. E.S.R.O., 4, 13 octobre 1969 ; T.A.O.I.T., 127, Glatz-Gavin c. U.N.E.S.C.O. ; 133, Hermann c. U.N.E.S.C.O. ; 346, Salvioli c. O.M.M. ; T.A.N.U., 55, Russell-Cobb ; 117, Van der Vlak c. U.N.R.W.A. ; 164, Sabillo ; C.J.C.E., aff. 27/68, Renckens c. Commission, 2 juillet 1969, Rec. 265.

(372) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 97, Baylac ; T.A.O.I.T., 115, Nowakowska c. O.M.M. ; 129, Douwes c. F.A.O. ; 212, Zamudio c. O.M.S. ; 262, Lamadie c. I.I.B. ; 330, Peltre c. I.I.B. ; T.A.N.U., 134, Fürtz ; 181, Nath (*contra* : 136, Detière c. O.A.C.I., s'agissant d'une mutation) ; C.J.C.E., aff. 44/69, Fiddelaar c. Com. C.E.E., 16 décembre 1960 ; aff. 27/64, Fonzi c. Com. Euratom, 8 juillet 1965.

— la fixation du barème des traitements (373) ou du montant des pensions (374),

— ou l'adaptation de la sanction à une faute disciplinaire (375) quoique, sur ce point, la jurisprudence se montre partagée et que certaines juridictions soient prêtes à exercer un contrôle relativement poussé, en particulier lorsque la faute invoquée est qualifiée de « grave » par l'administration (376).

77. Cependant, tout en admettant que, dans tous ces domaines, le chef de l'administration doit jouir d'une large liberté d'appréciation et d'action, les juridictions administratives internationales se gardent d'assimiler la compétence discrétionnaire à un pouvoir arbitraire. Comme l'a déclaré le T.A.O.I.T., même dans les hypothèses où celui-ci dispose d'un pouvoir d'appréciation, les décisions qu'il prend « ne sont pas soustraites entièrement au contrôle du Tribunal » qui exerce un contrôle restreint mais effectif (jgt n° 269, Gracia de Muñoz c. F.A.O.).

C'est sans doute dans l'affaire Ballo que cette juridiction a le plus clairement explicité à la fois la portée et les limites de son contrôle :

« Il résulte des termes formels de la disposition 104.6 du règlement du personnel (de l'U.N.E.S.C.O.) que la décision par laquelle le Directeur général refuse de renouveler le contrat à durée déterminée d'un fonctionnaire relève du pouvoir de libre appréciation qui appartient au chef de l'organisation responsable de la bonne marche de celle-ci. Par suite, d'une part l'intéressé ne peut se prévaloir d'aucun droit au renouvellement de son engagement ; d'autre part, pour ne pas porter atteinte à ce pouvoir, le contrôle du Tribunal est limité.

« Mais le pouvoir de libre appréciation ne doit pas être confondu avec le pouvoir arbitraire ; il doit notamment toujours s'exercer dans la légalité et c'est pourquoi il appartient au Tribunal, saisi d'un recours contre une décision prise en vertu du pouvoir de libre appréciation, de rechercher si cette décision émane d'un organe compétent, est régulière en la forme, si la procédure a été correctement suivie et, en ce qui concerne la légalité interne, si l'appréciation à laquelle l'autorité admi-

(373) Cf. T.A.O.I.T., 323, Connolly-Battisti c. F.A.O. ; 382, Matt et Leuba c. O.M.M. ; T.A.N.U., 236, Belchamber.

(374) Cf. T.A.N.U., 182, Harpignies.

(375) Cf. T.A.O.I.T., 111, Jurado c. O.I.T. ; 207, Khelifati c. U.N.E.S.C.O. ; 349, Diaz Acevedo c. E.S.O. ; C.J.C.E., aff. 13/69, Van Eick c. Com., 4 février 1970, Rec. 13.

(376) Cf. Com. rec. O.E.C.E., 1, 25 avril 1950 ; Com. rec. O.C.D.E., 57, Angelopoulos ; Com. rec. A.S.E., 8, Kulla ; et même T.A.O.I.T. 274, Connolly-Battisti c. F.A.O. ; et T.A.N.U., 210, Reid.

nistrative a procédé est fondée sur une erreur de droit ou des faits inexacts ou si elle révèle que des éléments essentiels n'ont pas été pris en considération ou si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier ou enfin si un détournement de pouvoir est établi. » (jgt n° 191, Ballo c. U.N.E.S.C.O.) (377).

Bien que leur effort de systématisation soit en général moins poussé, les autres juridictions administratives internationales ne procèdent pas autrement et effectuent sur les actes relevant du pouvoir discrétionnaire ce que l'on pourrait appeler un contrôle gradué en fonction de la liberté d'action dont, à leurs yeux, l'administration doit disposer. Ainsi, par exemple, le T.A.N.U. a rappelé récemment :

« A moins que l'on puisse prouver que la décision (de licenciement du titulaire d'un engagement régulier) était due au parti pris ou à une autre cause étrangère au service du requérant, ou encore que le requérant a subi un préjudice en raison d'irrégularités dans la procédure qui a abouti à son licenciement, il n'appartient pas au Tribunal d'annuler une décision qui rentre dans le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général. » (jgt n° 246, Fayemiwo) (378).

On retrouve ici, sous une autre forme, la distinction fondamentale, déjà présentée (n° 56 et 75) entre les organes consultatifs mixtes et les juridictions administratives : les premiers aident le Directeur ou Secrétaire général à exercer son pouvoir discrétionnaire ; les secondes contrôlent cet exercice. Il reste qu'ils le font avec circonspection et que le souvenir des menaces qui ont pesé sur l'existence même du T.A.N.U. au début des années 1950 — et qui se sont soldées par un renforcement, par la voie réglementaire, du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général de l'O.N.U. — n'est pas effacé et incite très certainement les juridictions administratives internationales à la plus grande prudence dans ce domaine.

(377) La formule employée ici pour définir le contrôle du Tribunal sur les actes relevant du pouvoir discrétionnaire est reprise, sous une forme parfois plus condensée, dans de nombreux jugements du T.A.O.I.T. ; v. par ex. : jgts n° 47, Giuffreda c. F.A.O. ; 53, Wakley c. O.M.S. ; 116, Kirkbi c. U.N.E.S.C.O. ; 166, Bidoli c. F.A.O. ; 208, Joshi c. U.P.U. ; 284, Lord c. F.A.O. ; 354, Shalev c. U.N.E.S.C.O. La Commission de recours de l'O.T.A.N. l'a également reprise depuis 1972 (décis. n° 38, Lew ; v. aussi par ex. décis. n° 46, Smith ; 59 (a), Rasmussen ; 75, Yardas ; 87, Appleton ; 88, Allan et 95, Siddi).

(378) V. aussi Com. rec. O.C.D.E., 35, Doronzo ; Com. rec. O.T.A.N., 38, Lew et 39, Ossadnik ; Com. rec. E.S.R.O., 11, 16 février 1972.

78. Les pouvoirs des organes de recours juridictionnels sont bornés non seulement en ce qui concerne le domaine dans lequel ils peuvent intervenir, mais aussi quant au contenu même des décisions qu'ils peuvent prendre. En particulier, ils ne peuvent adresser d'injonctions à l'administration.

Comme la notion de pouvoir discrétionnaire, l'interdiction faite aux juges de donner des ordres à l'administration se rattache à l'idée de séparation des pouvoirs : les juridictions, pas plus qu'elles ne peuvent faire prévaloir leur propre appréciation sur celle du chef de l'administration, ne peuvent substituer leur décision à la sienne. Du reste, juridictions d'attribution, elles ne peuvent prendre que les décisions que leurs statuts les autorisent à adopter ; or ceux-ci ne leur permettent que d'annuler les décisions administratives illicites ou d'en réparer les conséquences dommageables ; et si ceux des Tribunaux administratifs de l'O.I.T., des Nations Unies, de la Banque mondiale ou de l'O.E.A. les autorisent à « ordonner l'exécution d'une obligation », ils n'ont, en général, pas considéré que cette disposition leur permet d'adresser à l'administration des condamnations à faire (v. *infra*, n° 80) :

« aucune disposition du statut du Tribunal, a noté le T.A.O.I.T., ne donne compétence à ce dernier pour adresser des injonctions à une organisation mise en cause par une requête, et notamment pour donner aux autorités qualifiées de celle-ci l'ordre d'agir ou de ne pas agir dans un sens déterminé. » (décis. n° 57, Press. c. O.M.S.).

En règle générale, les organes de recours s'en tiennent strictement à ce principe et ne se reconnaissent aucun pouvoir d'injonction à l'égard des autorités administratives ou, à plus forte raison, délibérantes de l'Organisation. Ainsi ils refusent

— d'ordonner l'ouverture d'un concours de recrutement (C.J.C.E., aff. 11/65, Morina c. Parlement, 14 décembre 1965, *Rec.* 1269),

— d'ordonner ou d'interdire la publication d'un document (T.A.O.I.T. (57), Press. préc.),

— d'enjoindre à l'administration de nommer un fonctionnaire (379),

— de décider la destruction de documents administratifs (T.A.N.U., 56, Aglion),

(379) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 21, Schumacher ; 76, Westerhof ; T.A.O.I.T., 54, Van der Ploeg c. U.N.E.S.C.O. ; T.A.N.U., 46, White ; C.J.C.E., aff. 62/65, Serio c. Com. Euratom, 15 décembre 1966, *Rec.* 828.

— d'ordonner la levée de l'immunité juridictionnelle d'un fonctionnaire (Com. rec. E.S.R.O., 5, 12 mars 1970),

— d'ordonner à l'administration de faire des excuses ou d'adresser des félicitations à un requérant (380) ; etc.

79. Les juridictions n'ont cependant pas une conception restrictive de leur pouvoir de décision.

D'une part, elles ne font pas une application rigide du principe de l'interdiction du pouvoir d'injonction et, en se bornant à utiliser le pouvoir d'annulation qui leur appartient, elles peuvent, en fait, aboutir à un résultat équivalent à une injonction. Ainsi, tout en ne se reconnaissant, en principe, pas le droit d'ordonner à l'administration de renouveler un contrat temporaire venu à expiration, le T.A.O.I.T. a néanmoins annulé une décision de non renouvellement (jgt n° 17, Duberg c. U.N.E.S.C.O.). De même, si en principe les organes de recours n'ordonnent pas à l'administration de délivrer un certificat de travail et d'y faire certaines mentions (381), ils peuvent cependant annuler de tels documents s'ils ne sont pas conformes aux prescriptions en vigueur (382). De même, le T.A.N.U. a refusé de supprimer lui-même un passage d'un rapport périodique (jgt n° 17, de Pojidaeff), mais il a accepté d'annuler la décision refusant d'opérer une telle suppression (jgt n° 182, Glynn). Et l'on peut même relever certaines décisions par lesquelles un organe de recours a véritablement imposé une obligation de faire à l'administration. Ainsi, la Commission de recours de l'O.T.A.N. a décidé que certaines clauses devaient être maintenues dans les nouveaux contrats offerts aux requérants (décis. n° 6 (d), Aldres et as.) ; de même, le T.A.O.I.T. a ordonné à l'administration de procéder à une extension limitée de la durée d'un contrat (jgt n° 245, Meyer c. A.I.E.A.) ou de reclasser le poste d'un requérant à un grade supérieur (jgt n° 342, Price c. O.M.S.) ; de même enfin, il est arrivé qu'un Tribunal ordonne que certains documents soient retirés du dossier d'un fonctionnaire (383).

(380) Cf. Com. rec. O.C.D.E., 71, Angelopoulos ; Com. rec. O.T.A.N., 31, Cauchie ; 98, Hintz.

(381) Cf. Com. rec. O.E.C.E., 12 et 13, 19 février 1952 ; T.A.O.I.T., 34, Campanella c. U.N.E.S.C.O. ; v. cependant, *contra*, T.A.N.U., 172, Quémerais.

(382) Cf. T.A.O.I.T., 211, Hopkirk c. F.A.O. ; T.A.N.U., 49, Carruthers et, dans un domaine voisin, Com. rec. O.C.D.E., 69, Angelopoulos.

(383) Jurisprudence indécise. En ce sens : T.A.O.I.T., 274, Connolly-Battisti c. F.A.O. ; T.A.N.U., 199, Frayon ; *contra* : T.A.N.U., 107, dlle B. ; 138, Peynado.

D'autre part, tout en se refusant, en général, à étendre leur compétence par une construction prétorienne qui risquerait d'indisposer les Etats membres, les organes de recours juridictionnels n'ont pas hésité, dans de nombreuses hypothèses, à faire des suggestions, donner des conseils, et même infliger des réprimandes sans portée obligatoire à l'administration, voire aux organes délibérants. De très nombreuses décisions traduisent ce mélange d'audace — quant au fond — et de prudence — quant à la portée juridique. On a vu, par exemple, que la Commission de recours de l'O.T.A.N. avait tenté — avec succès — d'obtenir un élargissement de sa compétence *ratione personae* par ce moyen (v. *supra*, n° 22). Dans le même esprit, la Commission de recours du Conseil de l'Europe avait, en 1972, marqué avec insistance les limites de sa compétence *ratione materiae* (décis. n° 7, Lafuma) ; la réforme de 1981 répond aux préoccupations qu'elle avait alors exprimées. De même encore, le T.A.N.U. s'est reconnu le pouvoir de formuler des observations sur certains actes législatifs de l'O.N.U. et a admis que « ces observations puissent être considérées par les autorités compétentes comme ayant un caractère de recommandation » (jgt n° 240, Newton), et les organes de recours ont fréquemment

— attiré l'attention du défendeur sur les difficultés de la situation matérielle ou morale du requérant (384),

— déploré l'attitude de l'Organisation (385),

— relevé les lacunes ou l'insuffisance des textes (386)

ou

— regretté les limites imposées à leur compétence (387).

Il n'en reste pas moins que les organes de recours juridictionnels fonctionnant dans les organisations internationales sont loin de pouvoir redresser intégralement les irrégularités commises par les autres organes et que, même lorsqu'ils peuvent en connaître, la réparation des manquements demeure imparfaite.

(384) Cf. Com. rec. O.C.D.E., 37, Aicher et as. ; T.A.O.I.T., 3, Perrasse c. S.D.N. ; T.A.N.U., 151, Iyengar c. O.A.C.I. ; 182, Harpignies.

(385) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 100, Nind ; T.A.O.I.T., 27, Mauch c. U.I.T. ; T.A.N.U., 58, Chattopadhyay ; 116, Josephy ; 205, El Naggar ; 241, Furst ; 261, Boelen.

(386) Cf. Com. rec. O.C.D.E., 45, Prenveille ; T.A.O.I.T., 30, Sharma c. O.I.T. ; 285, Watson c. Eurocontrol ; T.A.N.U., 83 et 91, dlle Y. ; 107, dlle B. ; 123, Kahale ; 245, Shamsee c. Caisse commune des pensions ; 254, Fernandez-Lopez.

(387) Cf. T.A.O.I.T., 67, Darricades c. U.N.E.S.C.O. ; 137, Brache c. O.M.S. ; T.A.N.U., 130, Zang-Atangana ; 230, Teixeira.

2) L'exercice du pouvoir de décision

80. Aux termes de l'article 22.d du statut du personnel de l'O.C.D.E.,

« La Commission de recours peut annuler les décisions du Secrétaire général qui seraient contraires aux conditions d'engagement de l'intéressé et aux dispositions du présent statut et des règlements applicables. Elle peut également condamner l'Organisation à réparer le dommage résultant d'une irrégularité commise par le Secrétaire général. »

Les règles statutaires délimitant la compétence des Commissions de recours des autres organisations coordonnées sont rédigées de manière tout à fait comparables (388). En revanche, les Tribunaux administratifs du système des Nations Unies et de l'O.E.A. et la Commission de recours du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes peuvent « ordonner l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée » (389).

Les deux systèmes sont assez différents en apparence : d'une part, ces dernières juridictions semblent ne pouvoir ordonner le versement d'une indemnité que dans l'hypothèse où l'annulation d'une décision ou l'exécution d'une obligation décidée par le Tribunal, se révèle impraticable (v. n° 81) ; d'autre part, ils peuvent, contrairement aux Commissions de recours des organisations coordonnées, « ordonner l'exécution » d'une obligation. La pratique a cependant estompé ces différences : les Commissions de recours ont exigé l'existence d'une décision illicite pour condamner l'administration à verser une indemnité au requérant (v. *supra*, n° 59) tandis que les « Tribunaux » n'ont pas considéré qu'ils pouvaient, plus que les premières, adresser des injonctions à l'administration (v. n° 78).

Il résulte de ce qui précède que, en principe, le recours en annulation ne présente pas un caractère autonome par rapport au recours en réparation (390). En règle générale, le recours conten-

(388) V. Conseil de l'Europe, statut des agents, art. 32 bis paragr. 2 nouveau ; O.T.A.N., règlement relatif aux réclamations et recours, art. 4.22 ; U.E.O., statut du personnel, art. 59.a ; A.S.E., statut du personnel, art. 33.2 et 3.

(389) V. T.A.O.I.T., statut, art. VIII ; T.A.N.U., art. 9 paragr. 1 ; T.A. Banque mondiale, art. XII paragr. 1 ; T.A.O.E.A., art. VII paragr. 1 ; Com. rec. Comité intergouvernemental pour les migrations européennes, art. X paragr. 1.

(390) V. en ce sens, Pierre Huet, « La Commission de recours de l'O.E.C.E. », *J.D.I.*, 1953, p. 280.

lieux devant les juridictions administratives internationales est régi par des principes uniformes en ce qui concerne aussi bien la procédure à suivre que les moyens susceptibles d'être invoqués, et la distinction, fondamentale en droit administratif français, entre le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux y est, sinon inconnu, du moins rare et relativement secondaire ; et il faut souligner qu'un même recours peut toujours, à l'initiative de l'administration, donner lieu soit à l'annulation de la décision attaquée, soit au paiement d'une indemnité (v. n° 81).

Cependant, dans de très rares hypothèses, les textes statutaires ont institué un véritable recours de pleine juridiction en autorisant le juge à substituer sa propre décision à celle de l'administration. Elle a été l'un des objets de la récente réforme adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Désormais, le nouvel article 32 *bis* paragr. 2 du statut des agents de cette Organisation prévoit que « dans les litiges de caractère pécuniaire (la Commission de recours) a une compétence de pleine juridiction ». Le T.A.O.I.T. bénéficie également d'une telle compétence dans l'hypothèse de l'article II paragr. 2 de son statut aux termes duquel

« Le Tribunal est compétent pour statuer sur tout différend concernant les indemnités prévues pour les cas d'invalidité et d'accident ou de maladie survenus à un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions et pour fixer définitivement le montant de l'indemnité s'il y a lieu. » (391).

On a fait valoir, à l'appui d'une extension de la compétence de pleine juridiction des organes de recours juridictionnels, demandés notamment par la F.I.C.S.A. (392), que « l'on évite ainsi que l'affaire soit simplement renvoyée au Secrétaire général pour prendre une nouvelle décision qui pourrait être attaquée à son tour » (393). Cet avantage est peut-être plus théorique que réel dans la mesure où, en fait, un retour des Parties devant l'organe de recours dans une telle hypothèse est rare, sans doute parce que les sentences prennent en général la précaution d'indiquer clairement les modes de calcul de la somme due au requérant.

En revanche, il faut signaler que les juridictions administratives internationales peuvent éviter d'annuler une décision qui leur est

(391) V. en ce sens Francis Wolf, « Le T.A.O.I.T., origine et évolution », *E.D.C.E.*, 1969, p. 50. La C.J.C.E. bénéficie également d'une compétence de pleine juridiction.

(392) V. les recommandations du Colloque de Genève de 1976, point III.a.

(393) V. C.A.H.E.A., *Rapport préc.*, p. 9.

déférée pour des raisons purement formelles, en ordonnant le renvoi de l'affaire pour reprise de procédure lorsque celle-ci n'a pas été régulière (394).

Les juridictions dont les statuts ne prévoient pas expressément une telle possibilité ont également parfois ordonné ce renvoi (395).

Il résulte des considérations qui précèdent que, en principe, lorsqu'il reçoit les prétentions du requérant, l'organe de recours peut

- soit renvoyer l'affaire devant le chef de l'administration pour qu'une procédure correcte soit suivie,
- soit annuler la décision attaquée,
- soit ordonner le versement d'une indemnité en réparation du préjudice subi.

81. Bien qu'il n'existe pas de distinction rigide entre le contentieux de l'annulation et celui de la réparation, le choix entre ces solutions n'est pas laissé à la discrétion des organes de recours même si ceux-ci disposent d'un pouvoir d'appréciation plus ou moins grand à cet égard en vertu de leurs statuts respectifs.

L'article VIII du statut du T.A.O.I.T., rédigé comme l'était l'article IX du statut du T.A.S.D.N., prévoit que si l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée « n'est pas possible, ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert ». L'article 9 paragr. 1 du statut du T.A.N.U. était initialement rédigé de la même manière ; il a été modifié en 1953, à la suite de la grave crise suscitée par les retombées du maccarthysme dans la fonction publique internationale et se lit maintenant ainsi :

« S'il reconnaît le bien-fondé de la requête, le Tribunal ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. En même temps, le Tribunal fixe le montant de l'indemnité qui sera versé au requérant pour le préjudice subi si, dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement, le Secrétaire général décide, dans l'intérêt de l'O.N.U., de verser une indemnité au requérant sans qu'une nouvelle procédure soit nécessaire. »

(394) Cf. T.A.N.U., statut, art. 9 paragr. 2 ; T.A. Banque mondiale, art. XII paragr. 2 ; T.A.O.E.A., art. VII paragr. 4.

(395) V. par ex. : Com. rec. O.T.A.N., 91, Atma ; 100, Nind ; Com. rec. A.S.E., 14, Blondin ; T.A.O.I.T., 122, Chadsey c. U.P.U. ; 124, Pannier c. U.P.U. ; 194, Vrancheva c. O.M.S. ; 257, Grafström c. F.A.O. ; 333, Cuvillier c. O.I.T.

Les statuts de toutes les autres juridictions administratives internationales se rattachent à l'un ou à l'autre de ces systèmes. Ceux de la Commission de recours de l'O.C.D.E. (art. 8.b), du Conseil de l'Europe dans son ancienne rédaction (art. 6 paragr. 2), de l'O.T.A.N. (art. 4.23) et des Tribunaux administratifs de la Banque mondiale (art. XII paragr. 1) et de l'O.E.A. (art. VII paragr. 2) ne laissent, selon le modèle du T.A.N.U., aucun pouvoir d'appréciation aux organes de recours qui ont même pris l'habitude de fixer le montant d'une indemnité compensatoire en même temps qu'ils prononcent l'annulation de la décision administrative contestée même lorsque rien, dans leur statut, ne leur interdit de se prononcer par deux décisions distinctes (c'est le cas pour les Commissions de recours des organisations coordonnées à la différence des Tribunaux administratifs des Nations Unies, de la Banque mondiale et de l'O.E.A.) (396). An contraire, à l'exemple du statut du T.A.O.I.T., l'article 33.4 du statut du personnel de l'A.S.E. et le nouvel article 32 bis paragr. 7 du statut des agents du Conseil de l'Europe donnent aux Commissions de recours de ces deux organisations compétence pour apprécier le bien-fondé des motifs invoqués par l'administration pour ne pas tirer les conséquences de l'annulation prononcée. Par ailleurs, seules les règles applicables à l'A.S.E. donnent au requérant la même faculté qu'au chef de l'administration ; toutefois, il est arrivé que les autres organes de recours admettent, même en cas de silence des textes, que l'option entre l'annulation et l'indemnisation est également ouverte au requérant (397).

Ainsi, partout, le principe est le même : lorsqu'une juridiction estime qu'une décision est illicite, l'administration n'est pas tenue de tirer toutes les conséquences de l'annulation et de rétablir le *statu quo ante* ; les modalités de sa mise en œuvre diffèrent : selon les cas, l'appréciation des difficultés ou de l'opportunité de l'exé-

(396) A l'origine, la Commission de recours de l'O.E.C.E. se prononçait par deux décisions distinctes puis elle a pris l'habitude de fixer une indemnité dans la même décision que celle par laquelle elle prononçait l'annulation de la décision administrative contestée. Le groupe de travail sur la révision des règles concernant les litiges fait remarquer, à juste titre, que cette pratique « risque d'apparaître comme une incitation à préférer le versement d'une indemnité » et propose de rendre l'ancienne pratique obligatoire (*Rapport*, préc., p. 9). Cette suggestion ne peut qu'être approuvée quoiqu'elle risque de rallonger les délais de règlement définitif des affaires et d'obliger la Commission à se réunir plus fréquemment.

(397) Cf. Com. rec. O.E.C.E., 13, 19 février 1952 ; Com. rec. O.C.D.E., 44, d'Espina Saint-Luc ; 53, Lardher ; 55, Pfalzgraf.

cution d'une sentence d'annulation appartient soit à l'administration, soit à l'organe de recours lui-même.

Il est certain qu'il y a quelque chose d'assez choquant dans l'idée que l'administration peut, en quelque sorte, « acheter » le droit de commettre une illicéité en échange du paiement d'une indemnité à sa victime (398) et que les positions analysées ici sont « l'expression du principe selon lequel « la raison d'Etat » prime les intérêts de l'individu dans les organisations internationales classiques » (399). Il reste que le principe trouve sa justification dans les particularités du fonctionnement des organisations internationales : d'une part, celles-ci constituent des « mondes clos » où il peut, en particulier, être difficile de réintégrer un fonctionnaire abusivement licencié dans un poste correspondant à ses aptitudes, au moins lorsque l'administration comporte peu de services et compte peu d'agents ; d'autre part, « beaucoup de pays sont peu familiers avec l'institution d'un recours en annulation et éprouvent une certaine peine à l'admettre » (400).

Dès lors, on peut admettre que, pour criticable qu'il soit, le principe de l'alternative ouverte entre l'annulation et l'indemnisation constitue un mal nécessaire. Encore conviendrait-il

— que l'octroi d'une indemnité au lieu et place de l'exécution d'une décision juridictionnelle d'annulation soit exceptionnel et ne soit décidé que lorsque l'exécution est réellement impossible (401) ;

— que le choix entre les deux solutions appartienne, après un débat contradictoire, à l'organe de recours et non à l'administration qui ne peut être juge et partie, comme c'est le cas devant les Commissions de recours du Conseil de l'Europe et de l'A.S.E. et devant le T.A.O.I.T. (402) ;

(398) V. les critiques de l'Union syndicale de l'O.C.D.E., in *Tribune* n° 126, octobre 1978, p. 3.

(399) C.A.H.E.A., *rapport* préc., p. 11.

(400) V. Pierre Huet, *op. cit.*, p. 282.

(401) V. Fernando Chiesa, « Les juridictions administratives internationales », *R.I.S.A.*, 1954, p. 86 et le *rapport* préc. du groupe de travail de l'O.C.D.E. sur la révision des règles concernant les litiges, p. 9.

(402) V. Jacques Robert, « Les Tribunaux administratifs dans les organisations européennes », *Ann. eur.* 1972, pp. 148-149, ainsi que les recommandations du Colloque de Genève de la F.I.C.S.A., 1976, point III.b ou le document de travail soumis au Conseil d'Administration du B.I.T. en février-mars 1981, préc., p. 5. Il faut cependant remarquer que lorsque la décision finale leur appartient, les organes de recours exigent rarement que l'administration tire toutes les conséquences de la décision d'annulation. Ainsi, le

— et que l'indemnité « de substitution » soit fixée à un montant suffisant pour que le préjudice par le requérant soit effectivement compensé.

82. On ne saurait affirmer que tel est toujours le cas.

En premier lieu en effet, les statuts de certaines juridictions limitent le montant de l'indemnité que celles-ci peuvent accorder au requérant. Ainsi, depuis 1953, l'article 9 paragr. 1 du statut du T.A.N.U. dispose :

« cette indemnité ne peut être supérieure au montant net du traitement de base du requérant pour une période de deux ans. »

L'article VII paragr. 2 du statut du T.A.O.E.A. est rédigé de la même manière, tandis que la disposition correspondante du statut du Tribunal administratif de la Banque mondiale (art. XII paragr. 1) porte le montant maximum de l'indemnité à un montant équivalent à celui de trois ans du traitement net.

Aucune justification ne peut être donnée à cette limitation des pouvoirs des tribunaux et l'on ne voit pas pourquoi l'administration serait soustraite au principe général de droit selon lequel « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». Cette « indemnisation au rabais » est aujourd'hui fortement contestée ; une indemnité, il doit être libre d'en fixer le montant sans limite ; ainsi, l'une des principales revendications de la F.I.C.S.A. en ce qui concerne les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux consiste à affirmer que « si le Tribunal décide d'accorder une indemnité, il doit être libre d'en fixer le montant sans limite préétablie afin d'aboutir à une réparation intégrale » (403).

Et il est très remarquable que M. Wattles considère que l'abandon de cette règle constitue le problème le plus important et le plus urgent abordé dans son étude sur l'unification des deux Tribunaux du système des Nations Unies, pourtant d'une tonalité d'ensemble extrêmement prudente et mesurée (404).

T.A.O.I.T. n'a obligé qu'à deux reprises des organisations à réintégrer un fonctionnaire abusivement licencié : jgts n° 94, Prasad c. F.A.O. et 320, Ghaffar c. O.M.S.

(403) Recommandations du Colloque de Genève de 1976, point III.c.

(404) *Op. cit.*, p. 33. Dans son opinion dissidente sous C.I.J., Demande de réformation du jugement n° 158 du T.A.N.U., avis consult. du 12 juillet 1973, le juge de Castro juge cette règle « anormale et inéquitable » (Rec. 290). V. aussi la critique implicite de cette limitation in T.A.O.I.T., 176, Goyal c. U.N.E.S.C.O.

Il est vrai que le même article 9 paragr. 1 du statut du T.A.N.U. (et les dispositions comparables applicables par les Tribunaux administratifs de la Banque mondiale et de l'O.E.A.) autorise celui-ci, « dans des cas exceptionnels, lorsqu'il y a lieu de le faire, (à) ordonner le versement d'une indemnité plus élevée. Un exposé des motifs accompagne chaque décision de ce genre prise par le Tribunal ».

Cependant on doit constater — et regretter — que cette juridiction n'a guère usé de cette possibilité puisque, depuis 1953, elle n'a dépassé le plafond prévu qu'à deux reprises (405). Dans le contexte actuel, où le temps passé par un agent au service d'une organisation internationale peut être très long et où les possibilités de retrouver un autre emploi risquent d'être très limitées, une telle attitude est difficilement compréhensible, surtout dans les cas de licenciement irrégulier.

Le problème dépasse cependant les cas où le statut des organes de recours imposent une limite de principe au montant de l'indemnité. On peut en effet estimer que les juridictions font preuve d'une circonspection excessive dans la fixation du montant des indemnités qu'elles allouent. Il n'est certes pas possible d'étudier ici avec précision la jurisprudence à cet égard qui varie du reste assez considérablement d'une juridiction à une autre ; mais on peut donner quelques indications sommaires : ainsi la Commission de recours de l'O.C.D.E. a accordé, en 1980, 100.000 FF. pour compenser le préjudice causé par des espérances déçues de promotion (Décis. n° 75, Wolfson) alors que le T.A.O.I.T., dans une affaire assez lamentable dans laquelle le requérant avait été privé très arbitrairement de son poste de toute espoir de promotion, avait, en 1978, accordé à celui-ci, seulement 12.000 \$ des Etats-Unis (Jgt n° 367, Sita Ram c. O.M.S.). En revanche, cette juridiction, dans deux jugements récents, s'est montrée relativement plus généreuse s'agissant de compenser la préjudice subi par le non renouvellement illicite de contrats temporaires : dans l'une de ces affaires, le Tribunal a en effet accordé 20.000 \$ en compensation du seul tort

(405) Jgt n° 200, Dearing (fonctionnaire atteint d'invalidité au service de l'Organisation à l'âge de 46 ans et à l'égard duquel l'attitude de celle-ci avait été particulièrement inique — équivalent de 3 années du traitement de base) ; jgt n° 247, Dhawan (épouse d'un fonctionnaire décédé privée par des fautes administratives, de la pension à laquelle elle aurait eu droit — somme forfaitaire d'un montant équivalent à la valeur en capital des prestations que la requérante et ses enfants auraient dû toucher).

moral causé par la décision et renvoyé les Parties à se mettre d'accord pour l'indemnisation du dommage matériel (Jgt n° 427, Dicandro c. O.M.S.) et, dans la seconde, il a fixé à 50.000 \$ l'indemnité forfaitaire à verser au requérant (Jgt n° 431, Rosescu c. A.I.E.A.). Cette dernière somme est, à notre connaissance, la plus importante qu'une juridiction internationale ait jamais accordée à un requérant dans une telle hypothèse. (Il est vrai que toute comparaison dans le temps du montant des indemnités allouées est hasardeuse) (406).

Une même juridiction peut être amenée à fixer des indemnités variables dans des cas qui posent, en apparence, pour le simple lecteur des jugements, des problèmes voisins ; ainsi, la Commission de recours de l'O.E.C.E./O.C.D.E. a accordé pour des licenciements irréguliers des indemnités dont le montant varie entre l'équivalent de 18 mois (décis. n° 22, 1^{er} août 1955) à 30 mois de traitement (décis. n° 55, Pfalzgraf). Avant la limitation de principe du montant de l'indemnité le T.A.N.U. avait, en 1953, dans la même hypothèse, accordé à un requérant dont le traitement de base était de 11.690 \$ par an, une indemnité de 40.000 \$; dans un cas comparable le T.A.O.I.T. a même accordé des indemnités allant jusqu'à 5 ans de salaire (Jgt n° 133, Hermann c. U.N.E.S.C.O.) ; mais ces deux Tribunaux, le premier surtout, sont en général moins prodigues...

Il est très difficile d'apprécier de l'extérieur et sans être en possession de toutes les données des affaires, le bien-fondé des décisions juridictionnelles dans ce domaine et il est certain que les organes de recours doivent conserver un large pouvoir d'appréciation. Il n'en reste pas moins que l'absence de règles juridiques dans les statuts de ceux-ci est sans doute embarrassante pour eux et peut conduire à des contestations tout en laissant aux requérants le sentiment d'évaluations arbitraires (407). Il serait sans doute utile que les principes directeurs applicables en la matière

(406) En 1975, dans la célèbre affaire Ballo c. U.N.E.S.C.O. (jgt n° 191), comparable à certains égards à l'affaire Rosescu, le T.A.O.I.T. avait accordé une indemnité forfaitaire de 100.000 FF. En 1980, le même Tribunal a accordé une indemnité de 389.000 DM. à un requérant victime d'une invalidité permanente à la suite d'un accident survenu au service de l'O.M.S. (jgt n° 402, Grasshof).

(407) Les juridictions sont du reste souvent conduites à préciser qu'elles fixent l'indemnité de manière « équitable » ou *ex aequo et bono* ; cf. Com. rec. O.T.A.N., 53 (b), Ozy de Zegwaert ou 85, Shimmell ; T.A.O.C.I., 5, Hickel c. I.I.C.I. V. aussi C.I.J., Jugements du T.A.O.I.T. sur requêtes contre l'U.N.E.S.C.O., avis consult. 23 octobre 1956, Rec. 100

soient incorporés dans le statut des différentes juridictions, comme cela est parfois le cas s'agissant du remboursement des frais et des dépens.

83. Les juridictions administratives internationales se prononcent en principe sur ceux-ci dans la décision au fond elle-même (408). Les règles applicables à cet égard sont parfois fixées dans leurs statuts (Commissions de recours des organisations coordonnées C.J.C.E.) de façon plus ou moins précise ; ailleurs (Tribunaux administratifs du système des Nations Unies et de l'O.E.A.), elles résultent d'une construction prétorienne maintenant bien établie et relativement uniforme.

Les principales règles généralement applicables sont les suivantes :

i) La procédure devant les organes juridictionnels de recours est gratuite ; seuls le précisent cependant l'article 41.16 du statut du personnel de l'A.S.E. et l'article 72 du règlement de procédure de la C.J.C.E. La portée de ce principe est toutefois limitée : il signifie seulement qu'il appartient aux organisations de donner aux juridictions les moyens financiers de leur fonctionnement.

ii) Les organes de recours sont compétents pour statuer sur le remboursement des frais et des dépens de procédure — dépenses pour l'obtention des preuves, frais de défense, frais de déplacement — même s'ils n'y sont pas expressément autorisés par leur statut. Dans une déclaration de principe en date du 14 décembre 1950, le T.A.N.U. a considéré que la nature du Tribunal « implique l'existence des pouvoirs nécessaires pour atteindre les objectifs que s'est proposée l'Assemblée générale ».

« Les pouvoirs nécessaires pour atteindre ces objectifs comprennent...

« c) Le pouvoir de protéger les justes droits des parties intéressées établis au cours des débats du Tribunal. Ces justes droits peuvent comprendre une indemnité pour les dépens nécessaires, raisonnables et inévitables qui résultent du différend. » (409).

Il s'agit donc d'un « pouvoir inhérent » à l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(408) Il est cependant arrivé que l'organe de recours (ou son Président) fixe le montant des dépens remboursables dans des décisions distinctes. Cf. Com. rec. O.T.A.N., 52 (f), Drossart-Devos ; Com. rec. A.S.E., 5, Simon ou 14, Blondin ; T.A.N.U., 3, Aubert et as.

(409) V. aussi C.I.J., Demande de réformation du jugement n° 158 du T.A.N.U., avis consult. 12 juillet 1973, Rec. 200 ; T.A.S.D.N., 13, Schuman ; T.A.N.U., 18, Crawford.

iii) En principe, les frais exposés par l'Organisation demeurent à sa charge (410), sous réserve cependant des dispositions introduites dans les statuts de certains organes de recours et destinées à décourager les requêtes téméraires (v. *supra*, n° 65).

iv) Lorsque le requérant obtient satisfaction, l'organe de recours peut ordonner le remboursement de ses dépens (411), tandis que si la requête est admise partiellement, le remboursement des dépens peut n'être que partiel (412).

v) En revanche, le requérant qui succombe supporte ses propres frais (413), sauf dans certaines circonstances exceptionnelles appréciées par le Tribunal (414), étant entendu que certains frais (en particulier ceux occasionnés par le déplacement et le séjour des témoins ou du requérant lui-même) (415) bénéficient devant

(410) Cf. A.S.E., statut du personnel, art. 41.16 ; C.J.C.E., règlement de procédure, art. 70 ; T.A.O.I.T., 53, *Wakley c. O.M.S.* 349 ; *Diaz Acevedo c. E.S.O.* ; T.A.N.U., 237, *Powell*.

(411) O.C.D.E., résolution du Conseil sur le fonctionnement de la Commission de recours, art. 8.d ; Conseil de l'Europe, statut de la Commission de recours, art. 11 paragr. 2 nouveau ; O.T.A.N., règlement relatif aux réclamations et recours, art. 4.83 ; cf. *Com. rec. O.C.D.E.*, 50 et 51, *Budd et Divoy* ; T.A.S.D.N., 13, *Schumann*, T.A.O.I.T., 262, *Lamadie c. I.I.B.* ; 349, *Diaz Acevedo, c. E.S.O.*

(412) C.J.C.E., règlement de procédure, art. 69 paragr. 3 ; cf. *Com. rec.* 50 et 51, *Budd et Divoy* ; 73, *Liénard* ; T.A.O.I.T., 77, *Rebeck c. O.M.S.* ; 253, *Jimenez c. O.M.S.* ; 392, *Duran c. O.M.S.* ; C.J.C.E., aff. 101/74, *Kurrer*, 26 février 1976, *Rec.* 272.

(413) C.J.C.E., règlement de procédure, art. 69 paragr. 2 ; cf. T.A.O.I.T., 83, *Jurado c. O.M.S.* ; 267, *De c. F.A.O.* ; 365, *Lamadie et Kraanen c. I.I.B.* ; T.A.N.U., 52, *Zimmet* ; 109 ; *Ashton c. O.A.C.I.* ; 230, *Johnson*.

(414) Conseil de l'Europe, statut de la Commission de recours, art. 11 paragr. 3 nouveau ; C.J.C.E., règlement de procédure, art. 69 paragr. 3 ; à l'O.C.D.E., s'appuyant sur le texte anglais de son statut, la Commission de recours accorde également, dans certaines hypothèses, le remboursement de frais au requérant qui succombe ; la réforme en cours dans cette Organisation devrait conduire à aligner le texte français, plus restrictif, sur le texte anglais. Des dépens ont été accordés du fait du comportement ambigu ou « insolite » de l'administration (cf. *Com. rec. O.C.D.E.*, 57, *Angelopoulos* ; T.A.O.I.T., 25, *Hoefnagels c. O.M.S.* ; T.A.N.U., 65, *Hilpert* ; C.J.C.E., aff. 11/64, *Weighardt*, 7 avril 1965, *Rec.* 386 ; aff. 49/64, *Stipperger*, 8 juillet 1965, *Rec.* 668 ; aff. 79/70, *Müllers*, 7 juillet 1971, *Rec.* 699 ; aff. 61/74, *Santopietro* 15 avril 1975, *Rec.* 890), des incertitudes légitimes que pouvait avoir le requérant (cf. *Com. rec. O.C.D.E.*, 46 à 48, *Benezeth et as.* ; T.A.O.I.T., 137, *Brache c. O.M.S.* ; C.J.C.E., aff. 26/67, *Danvin*, 11 juillet 1968, *Rec.* 474) ou des difficultés et de l'importance particulière de l'affaire (*Com. rec. C.E.R.S.*, 17, 16 décembre 1971 ; *Com. rec. A.S.E.*, 2, *Bioul et as.* ou 12 et 15, *David* ; T.A.O.I.T., 45, *Dobosch c. O.M.S.* ; T.A.N.U., 182, *Harpignies*).

(415) O.C.D.E., résolution du Conseil sur le fonctionnement de la Commission de recours, art. 8.d ; Conseil de l'Europe, statut de la Commission de recours, art. 11 paragr. 4, nouveau ; O.T.A.N., règlement relatif aux récla-

certaines juridictions d'un traitement plus favorable que les frais de défense.

84. Complétant, ici encore, les principes directeurs figurant dans le statut de certains organes de recours (416), la jurisprudence a également dégagé des principes applicables au calcul du montant des frais dont le remboursement est ordonné.

A cet égard, la déclaration de principe, adoptée par le T.A.N.U. le 14 décembre 1950, constitue sans doute l'effort de synthèse le plus célèbre et le plus clair. En vertu de ce texte :

« En raison de la simplicité de la procédure du Tribunal administratif telle qu'elle a été établie par son règlement, le Tribunal, en règle générale, n'examinera pas la question du remboursement du dépens aux demandeurs dont il a reconnu que les requêtes étaient valides.

« Dans des cas exceptionnels, le Tribunal pourra toutefois accorder une indemnité pour ces dépens s'il est prouvé qu'il n'a pas été possible de les éviter, si leur montant est raisonnable et s'il dépasse les frais qu'entraîne normalement la soumission d'un différend au Tribunal.

« En particulier, le Tribunal n'aura pas pour principe d'accorder des dépens correspondant aux frais d'assistance juridique pour les affaires qui ne présentent pas de difficultés spéciales. »

De son côté, le T.A.O.I.T. a précisé :

« En principe, le requérant qui obtient satisfaction en tout ou en partie a droit à des dépens que l'organisation intimée est invitée à lui verser. Point n'est besoin qu'il les ait réclamés expressément. Peu importe qu'il n'ait pas été assisté ou représenté par un mandataire. Cependant, des dépens ne sont dus que dans la mesure justifiée par les circonstances de l'espèce, soit par la nature, l'importance et la complexité de la cause, ainsi que par la participation effective du requérant ou de son mandataire à la procédure. » (*jgt* n° 262, *Lamadie c. I.I.B.*).

En application de ces principes, assez restrictifs, les juridictions administratives internationales témoignent en général, en matière de dépens, d'une parcimonie au moins aussi grande que celle dont elles font preuve en ce qui concerne le montant des indemnités allouées aux requérants (v. n° 82). S'il est arrivé que les dépens remboursés soient relativement élevés et atteignent, dans certaines

inations et recours, art. 4.83 ; U.E.O., statut des agents, art. 59.a ; A.S.E., règlement du personnel, disp. 41.16/1/iii. Cf. *Com. rec. O.T.A.N.*, 13 (b), *Sikrav et as.*, ou 96, *Evans* ; T.A.N.U., 152, *Ashton c. O.A.C.I.*

(416) Les statuts des Commissions de recours de l'O.C.D.E. et du Conseil de l'Europe imposent à celles-ci de tenir compte « de la nature et de l'importance du litige ».

affaires d'une importance exceptionnelle, 3.000 F.S. (T.A.O.I.T., 61, Lindsey c. U.I.T., en 1962), 3.000 marks allemands (T.A.O.I.T., 402, Grasshof c. O.M.S., en 1980), 10.000 FF. (T.A.O.I.T., 191, Ballo c. U.N.E.S.C.O., en 1972), ou même 15.000 FF. (T.A.O.I.T., 431, Rosescu c. A.I.E.A., en 1980), ou 4.000 \$ (T.A.O.I.T., 342, Price c. O.M.S., en 1978), on peut en revanche citer un très grand nombre d'espèces dans lesquelles le montant des dépens, très inférieur aux prétentions du requérant auquel l'organe de recours avait cependant donné raison, a été particulièrement faible ; la plus célèbre est sans doute celle qui a donné lieu au jugement n° 237 (Powell) du T.A.N.U. : dans cette affaire de principe, extrêmement délicate et qui avait conduit le requérant à s'entourer de l'avis de conseils extérieurs à l'Organisation et à demander le versement de 108.219 \$ au titre des dépens, le Tribunal n'a accordé le remboursement que de ... 2.000 \$.

Ce faisant, le Tribunal a fait application des principes précités posés en 1950 et constamment mis en œuvre depuis lors et a sans doute voulu marquer son irritation à l'encontre du montant des honoraires que demandent les « attorneys » américains. Commentant ce jugement — à l'égard duquel le membre américain du Tribunal a du reste exprimé son désaccord en ce qui concerne la question des dépens —, M. Wattles écrit :

« que cette affaire exigeât réellement ou non les services d'un conseil extérieur à l'Organisation, il peut arriver que d'autres l'exigent. Dans de telles hypothèses, il serait bon que le T.A.N.U. réévalue ses allocations en fonction du coût réel des dépens de façon à ce que les indemnités, sans doute elles-mêmes peu adéquates, ne soient pas en outre réduites par le paiement de frais considérables restant à la charge du requérant. » (417).

Il faut cependant noter que le T.A.N.U. n'est pas la plus « économe » des juridictions administratives internationales, et que le montant des dépens qu'il alloue est, en général, insuffisant pour couvrir réellement les frais engagés par les requérants. Le tableau suivant donne pour chacune d'elles une idée du montant des dépens octroyés aux requérants dont les prétentions sont intégralement admises.

(417) *Op. cit.*, p. 34, notre traduction. On peut ajouter que le libre choix de son conseil par le requérant, que le statut prévoit, se trouve singulièrement limité en fait par cette pratique (v. n° 67).

TABLEAU N° 6

MONTANT DES DÉPENS OCTROYÉS PAR LES ORGANES DE RECOURS

Organe de recours	Nombre de décisions prises en compte et période couverte (1)	Montant moyen des dépens accordés (2)	Montant le plus élevé	Montant le plus faible
Com. rec. O.C.D.E.	10 (1974-1980)	3.100 FF.	6.000 FF. (1976)	1.000 FF. (1975)
Com. rec. O.T.A.N. (3)	8 (1975-1980)	2.150 FF. (14.500 FB.)	5.750 FF. (25.000 FB.) (1975)	1.200 FF. (8.000 FB.) (1980)
Com. rec. Conseil de l'Europe	3 (1971-1980)	2.350 FF.	5.000 FF. (1980)	500 FF. (1971)
Com. rec. A.S.E.	3 (1977-1980)	3.000 FF.	3.000 FF.	3.000 FF.
T.A.O.I.T.	10 (1980-1981)	7.560 FF.	15.000 FF. (1981)	600 FF. (300 FL.) (1980)
T.A.N.U.	10 (1974-1979)	3.600 FF.	10.000 FF. (2.000 \$) (1979)	2.500 FF. (500 \$) (1974)

(1) Sont seules prises en compte les décisions postérieures à 1970 (dans la limite de 10 par juridiction) et qui font droit aux principales conclusions des requêtes. Lorsqu'une même affaire a fait l'objet de plusieurs décisions, les montants des dépens accordés ont été additionnés. Il n'est pas tenu compte des sentences dans lesquelles la question des dépens n'est pas abordée ou se bornant à ordonner le remboursement des frais de voyage et de séjour du requérant et des témoins.

(2) Ces chiffres ont une valeur purement indicative : certains recouvrent des moyennes portant sur des sommes allouées sur dix années ; de plus, la conversion des sommes allouées en monnaie diverse a été effectuée sur les bases (assez arbitraires) suivantes :

1 \$ des E.-U. = 5 FF.
1 FS. = 2,5 FF.
1 DM. = 2,15 FF.
1 FL. = 2 FF.
1 FB. = 0,15 FF.

(3) La Com. rec. O.T.A.N. accorde très libéralement le remboursement des frais de voyage et de séjour exposés par le requérant à l'occasion de son recours.

Il est clair que si l'on excepte l'important effort d'actualisation effectué récemment par le T.A.O.I.T., ces sommes ne correspondent pas aux débours effectifs des requérants, ne fût-ce que parce qu'il est illusoire de penser aujourd'hui qu'un avocat se contente d'honoraires oscillant entre 2.150 et 3.600 FF., d'autant plus que les affaires soumises aux juridictions administratives internationales imposent en général une assez grande familiarité avec le droit interne des organisations internationales ou, pour des non spécialistes, un travail de recherche important (418). Ces constatations confirment le bien-fondé des protestations élevées par les organisations représentatives du personnel en ce qui concerne le coût des recours (v. *supra*, n° 72), d'autant plus que le remboursement des dépens occasionnés par des requêtes mal fondées mais dont le dépôt est explicable, est beaucoup moins satisfaisant encore même lorsqu'il vient à être ordonné.

§ 2. — L'EFFET DE LA DÉCISION

85. Aucune juridiction administrative internationale n'a reçu de son statut la faculté de donner des avis consultatifs à la demande des organisations ou de leurs agents.

Une demande en ce sens du Comité du personnel du Conseil de l'Europe ayant été écartée lors de la réforme intervenue récemment dans cette Organisation, ce principe, à ce jour, n'a connu qu'une exception apparente. En effet, en 1978, les Tribunaux administratifs de l'O.I.T. et des Nations Unies ont été saisis de demandes d'avis sur un problème très délicat concernant le barème des traitements de certaines catégories de personnels. Alors que le second a informé le Secrétaire général « que son statut ne lui donnait pas compétence pour donner un avis consultatif » (cf. jgt n° 237, Powell), les membres du premier ont, le 16 mai 1978, accepté de donner un tel avis tout en précisant :

« Le Tribunal en tant que tel n'est pas habilité par son statut à donner un avis consultatif. Ses trois membres ont déféré à titre personnel à la demande, et, fondant leur pouvoir sur l'accord existant entre

(418) A titre de comparaison, on peut indiquer que les « tarifs du bâtonnier » qui, en France, constituent des barèmes indicatifs, périodiquement mis à jour, des honoraires que peuvent demander les avocats étaient en 1979 de 4.300 FF. par heure de travail pour des affaires « de type moyen et sans difficulté particulière ».

le Directeur général (du B.I.T.) et le Syndicat du personnel, ont rédigé le présent avis sur les deux questions à eux soumises. »

Mais, saisi quelques mois plus tard d'un recours contentieux concernant le même problème, le Tribunal a dû rappeler qu'il était tenu de rester dans les limites statutaires de sa compétence et rendre un jugement rejetant les prétentions du requérant qui, sur le fondement de l'avis rendu auparavant, pouvait penser que ses conclusions seraient accueillies (jgt n° 380, Benard et Coffino c. G.A.T.T.).

On s'est demandé s'il ne convenait pas de prévoir dans leur statut, la compétence des organes juridictionnels de recours pour donner de tels avis (419). Si certains auteurs ont pu penser qu'une telle réforme serait intéressante, notamment en permettant aux organisations représentatives du personnel de saisir les juridictions, d'autres ont fait remarquer, à juste titre, qu'elle présenterait de graves inconvénients : l'avis risquerait de devenir un élément des négociations entre les syndicats ou associations du personnel et l'Administration, et les tribunaux pourraient se trouver dans l'embarras lorsque les limites de leur compétence contentieuse seraient plus strictement définies que celles de leur pouvoir d'avis ; le précédent de l'avis rendu en 1978 par les trois membres du T.A.O. I.T. montre qu'il ne s'agit pas d'un problème théorique, et, si les deux catégories de compétences se recouvrent entièrement, on ne voit plus très bien quel est l'intérêt de prévoir la possibilité de tels avis (v. *supra*, n° 26 et 32).

En attendant cette réforme hypothétique et dont les avantages sont loin d'être évidents, les juridictions administratives internationales prennent soin d'indiquer qu'il ne leur appartient pas de donner des consultations juridiques aux Parties ou de faire des déclarations de nature générale, mais que, conformément à leur statut, elles doivent se borner à trancher des problèmes concrets et actuels (420).

86. Elles le font par des décisions juridictionnelles qui ont l'autorité relative de la chose jugée. Le statut de certaines juri-

(419) Cf. la lettre adressée par le Conseiller juridique de l'O.N.U. aux conseillers juridiques des institutions spécialisées le 19 décembre 1978, p. 3.

(420) Cf. Com. rec. C.E.R.S., décis. Pr., 11, 16 juin 1972, Com. rec. A.S.E., décis. Pr., 1, Deneuwelaere ; T.A.O.I.T., 323, Connolly-Battisti c. F.A.O., 365, Lamadie et Kraanen c. I.I.B. ; T.A.N.U., 103, Azzu ; 189, Ho ; 191, de Olagüe c. O.M.C.I. ; 237, Powell.

Et voir Francis Maupaln, « Une nouvelle dimension de la fonction publique dans la famille des Nations Unies », cette *Revue*, 1980, pp. 794-825.

dictions le précise (421), mais il s'agit d'un principe général de droit qui s'impose à toutes.

Il signifie que leurs décisions sont obligatoires et immédiatement exécutoires dès leur prononcé, nonobstant toute possibilité de réformation ultérieure (T.A.O.I.T., 82, Lindsey c. U.I.T.) mais que seules les Parties sont liées et seulement par ce qui a été décidé (422), même s'il peut arriver qu'une décision ait des conséquences pour des tiers (423).

Il en résulte qu'un requérant ne peut chercher à obtenir que l'administration revienne sur une décision administrative dont le bien-fondé a été constaté (cf. C.J.C.E., aff. 57/70, Van Eick c. Com., 24 juin 1971, *Rec.* 618) et que le chef de l'administration doit exécuter la décision juridictionnelle ou « prendre les initiatives voulues pour que les autorités compétentes adoptent les mesures qui pourraient se révéler nécessaires » (424).

A la suite de contestations suscitées par l'exécution de certains jugements du T.A.N.U. accordant indemnité, la C.I.J., saisie par l'Assemblée générale d'une demande d'avis consultatif a été appelée à répondre à la question de savoir si « l'Assemblée générale a le droit pour une raison quelconque de refuser d'exécuter un jugement du Tribunal accordant une indemnité à un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé », a très fermement répondu par la négative. Après avoir rappelé que l'Assemblée générale a entendu créer un organe judiciaire, la Cour a considéré que

« suivant un principe de droit bien établi et généralement reconnu, un jugement rendu par un pareil corps judiciaire est chose jugée et a force obligatoire entre les parties au différend (...). Ce jugement définitif ayant force obligatoire pour l'O.N.U. (...), l'Organisation est tenue en droit d'exécuter le jugement et de verser l'indemnité accordée au fonctionnaire. Il s'en suit que l'Assemblée générale, l'un des organes des Nations

(421) Conseil de l'Europe, statut des agents, art. 32 bis paragr. 6, nouveau ; A.S.E., statut du personnel, art. 41.17 ; C.J.C.E., règlement de procédure, art. 65.

(422) Cf. T.A.O.I.T., 209, Lindsey c. U.I.T. ; 305, Guyon et Nicolas c. I.I.B. ; T.A.N.U., 166, Kahale.

(423) Cf. C.J.C.E., aff. 46/69, Reinarz c. Com., 13 mai 1970, *Rec.* 281. (La Cour a estimé que l'annulation d'une décision de licenciement peut entraîner l'illégalité de la nomination de l'agent appelé à remplacer le requérant).

(424) T.A.N.U., 237, Powell ; v. aussi T.A.N.U., 10, Howrani et as., ou T.A.O.I.T., 94, Prasad c. F.A.O., jugement par lequel le Tribunal a refusé de remplacer la réintégration du requérant, abusivement licencié, ordonnée par un précédent jugement, par la fixation d'une indemnité.

Unies doit de même être liée par le jugement. » (Effet de jugement du T.A.N.U. accordant indemnité, avis consult. 13 juillet 1954, *Rec.* 53).

En particulier,

« L'attribution de la fonction budgétaire à l'Assemblée générale ne saurait être considérée comme lui conférant le droit de refuser d'exécuter l'obligation résultant d'un jugement du Tribunal administratif. » (*ibid.*, p. 59).

Les décisions des juridictions administratives internationales s'imposent donc non seulement à l'administration des organisations internationales défenderesses, mais aussi à leurs organes délibérants, y compris ceux qui ont créé les organes de recours.

87. Ce principe, très fermement établi et de portée absolument générale, ne connaît, en droit, aucune atténuation ; il est, en fait, très généralement respecté mais cette situation relativement satisfaisante tient seulement à la bonne volonté dont font preuve les organisations internationales ; les juridictions, pour leur part, sont dépourvues de moyens pour faire respecter les décisions qu'elles rendent.

On ne peut citer qu'un seul cas dans lequel une organisation a clairement refusé d'exécuter de telles décisions : en 1946, la dernière Assemblée de la S.D.N. a refusé de donner suite aux jugements n° 24 à 37 rendus le 26 février 1946 par le T.A.S.D.N. au prétexte que celui-ci avait excédé ses compétences et apprécié les faits de manière manifestement inexacte. « L'Assemblée, organe politique, refusait l'exécution en invoquant des considérations juridiques, jouant ainsi, en fait, un rôle analogue à celui d'une instance de recours » (425). Si l'Assemblée générale des Nations Unies a pu être tentée de suivre la même voie, elle ne s'y est pas engagée (v. n° 86), mais plusieurs décisions témoignent de la mauvaise volonté mise par certaines organisations pour exécuter les sentences de leur juridiction administrative.

Or celles-ci n'ont guère de moyens pour aider des requérants auxquels elles ont donné raison à obtenir leur dû. La Commission de recours du Conseil de l'Europe a même déclaré qu'

« ayant par sa sentence (précédente, dont la requérante, n'avait pas, au bout d'un an, obtenu l'exécution) défini les rapports de droit entre les parties quant aux questions à elles soumises, la Commission a rempli sa

(425) Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs internationaux... », *préc.*, p. 376.

mission ; partant, elle n'a plus compétence pour s'occuper, dans une nouvelle procédure, de l'exécution de sa sentence, une telle mission ne relevant pas de sa fonction judiciaire. » (décis. n° 10, Artzet).

Fort heureusement cette opinion très tranchée est demeurée isolée et certaines juridictions ont accepté de connaître des difficultés d'exécution qui leur étaient signalées et de condamner les organisations récalcitrantes à verser aux requérants des indemnités destinées à compenser le retard mis à exécuter telle ou telle sentence (426).

Il reste que, dans les cas où elle a été décidée, cette pression financière est demeurée très légère et que rien ne garantit que les sentences la prévoyant seront mieux exécutées que les décisions au fond dont il s'agit d'obtenir le respect... Et l'on peut se demander s'il ne conviendrait pas d'améliorer et d'accroître les pouvoirs des organes de recours à cet égard. Plusieurs possibilités — cumulatives plutôt qu'alternatives — peuvent être envisagées.

En premier lieu, il serait sans doute bon que les juridictions soient tenues informées des suites données à leurs décisions. A ce point de vue, la réforme adoptée en 1981 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe constitue une nouveauté intéressante. Le nouvel article 32 bis paragr. 6 du statut des agents prévoit en effet :

« Le Secrétaire général informe la Commission dans les 30 jours à compter de la date de la sentence de l'exécution de celle-ci. »

Il s'agit cependant d'une simple obligation, assez formelle, d'information qui serait utilement complétée par des dispositions prévoyant que la Commission de recours peut, après réception de cette notification, faire les remarques qui s'imposent et même qu'elle établit (chaque année ou tous les deux ans) un rapport sur l'exécution de ses décisions, document auquel devrait être donnée la publicité la plus large au sein de l'Organisation et des Etats membres. (A l'heure actuelle, seul l'article 33 du règlement de procédure du T.A.O.E.A. prévoit que ce Tribunal adresse chaque année à l'Assemblée générale de l'Organisation panaméricaine un rapport annuel sur ses activités).

Lors des discussions qui ont abouti à la réforme de 1981, le Comité du personnel du Conseil de l'Europe avait demandé que

(426) Cf. Com. rec. O.C.D.E., 70 et 72, Angelopoulos ; T.A.O.I.T., 82, Lindsey c. U.I.T.

le nouveau statut de la Commission de recours affirme expressément la compétence de celle-ci pour se prononcer sur les difficultés d'exécution de ses décisions ; le C.A.H.E.A. ayant jugé une telle disposition inutile, elle ne figure pas dans le texte actuellement en vigueur (427). Compte tenu du précédent constitué par la décision n° 10 précitée, on peut le regretter ; et, d'une manière générale, l'introduction de dispositions statutaires expresses autorisant les juridictions administratives internationales à connaître de tels problèmes serait opportune. A défaut de modifier profondément la situation existante, ce serait une « mesure de confiance » utile.

De beaucoup plus grande portée, mais bien plus difficile à mettre en œuvre, serait l'adoption de dispositions nouvelles autorisant les juridictions administratives internationales à ordonner directement l'exécution de leurs décisions ayant des incidences financières aux organes comptables des organisations et/ou à condamner l'administration à payer des astreintes aux requérants en cas de non exécution des jugements dans un délai raisonnable.

88. Enfin, et ceci est probablement moins utopique, l'amélioration de la diffusion et de la publicité données aux décisions des organes de recours contribuerait peut-être à accroître la pression en faveur de leur exécution.

A l'heure actuelle, le statut ou le règlement de procédure de la plupart d'entre eux autorise leur greffe ou secrétariat à communiquer leurs sentences à toute personne intéressée qui en fait la demande (428), certains prévoyant en outre leur publication (429) ou leur diffusion auprès de certaines personnes : délégations nationales et chef des différents Organismes à l'O.T.A.N. ; président du

(427) V. C.A.H.E.A., rapport préc., pp. 10-11 et les « Observations du Comité du personnel sur le projet d'amendement de l'article 32 du statut des agents et du statut de la Commission de recours », préc., p. 13.

(428) O.C.D.E., règlement de procédure, disp. 5.a ; O.T.A.N., règlement, art. 5.b ; A.S.E., règlement du personnel, disp. 41.15§1 ; T.A.O.I.T., statut, art. VI paragr. 3 ; T.A.N.U., statut, art. 10 paragr. 5 ; T.A.O.E.A., statut, art. VIII paragr. 4 ; T.A. Banque mondiale, art. XIV. Les juridictions peuvent, si elles le jugent nécessaires, ordonner l'élimination du nom du requérant avant cette communication. Il est remarquable que les décisions de la Commission de recours de l'U.E.O. ne peuvent être communiquées à des tiers qu'après l'autorisation de son Président — qui semble donnée libéralement — et que celles de la Commission de recours du Comité intergouvernemental pour les migrations européennes demeurent secrètes.

(429) Com. rec. Conseil de l'Europe, statut, art. 12 paragr. 4 nouveau ; T.A. Banque mondiale, règlement, disp. 23. En réalité, la publication est devenue la règle dans de nombreuses organisations (O.N.U., O.C.D.E., notamment).

Comité du personnel et greffiers des Commissions de recours et autres organisations coordonnées à l'A.S.E.

En revanche, les juridictions administratives internationales ont en général refusé d'ordonner qu'une publicité plus large que celle prévue par leur statut soit donnée à leurs décisions (430). Il pourrait dès lors être utile de les autoriser à ordonner la reproduction des sentences (ou de certains extraits) dans les publications internes à l'Organisation (journaux du personnel ou des syndicats, bulletins d'information) voire même dans des journaux à plus large diffusion.

D'une façon générale, on doit constater — pour le regretter — que les décisions des juridictions administratives internationales demeurent en fait assez confidentielles : les fonctionnaires internationaux eux-mêmes, pourtant directement intéressés, n'en ont, en général, qu'une connaissance très approximative et la doctrine s'y intéresse relativement peu, négligeant le fait que s'élabore progressivement un ensemble jurisprudentiel d'une très grande valeur, également intéressant pour les internationalistes et pour les administrativistes.

En effet, au delà de la portée obligatoire individuelle de chaque décision, celle-ci s'intègre dans un ensemble d'ores et déjà très impressionnant formé par la jurisprudence administrative internationale qui contribue à compléter extrêmement utilement le droit de la fonction publique internationale. L'intérêt nouveau manifesté pour ces problèmes par les organisations représentatives du personnel (v. *supra*, n° 2 et 35) devrait cependant contribuer à un renouveau des études doctrinales dans ce domaine.

SECTION II

Les recours contre la décision de l'organe de recours

89. Parce qu'ils sont de véritables juridictions, les organes de recours institués au sein des organisations internationales rendent, sur la base du droit positif, des décisions obligatoires pour les Parties. Mais parce qu'ils sont composés d'hommes faillibles et parce qu'ils ont à se prononcer sur des différends qui ont souvent

(430) Com. rec. O.C.D.E., 55, Pfalzgraf ; Com. rec. O.T.A.N., 31 ; Gauchie ; *contra* : Com. rec. C.E.R.S., 4, 12 mars 1970.

un caractère social complexe ou des connotations psychologiques difficiles à apprécier, nul ne peut affirmer qu'ils rendent toujours des sentences irréprochables : ils peuvent rédiger des décisions obscures, omettre de se prononcer sur certaines questions, ou négliger certains aspects importants d'une affaire, ou encore des faits nouveaux peuvent survenir ou être portés à leur connaissance après qu'ils se sont prononcés.

Dans toutes ces hypothèses, les juridictions administratives internationales peuvent, en général, être saisies par les Parties et appelées à se prononcer à nouveau (paragr. 1).

En revanche, il est très exceptionnel que leur décision initiale puisse être soumise à une autre juridiction susceptible de la réformer ; l'inexistence de toute procédure d'appel et l'extrême rareté de procédures de cassation, du reste très embryonnaires, ne sont pas satisfaisantes (paragr. 2).

§ 2. — LES REDRESSEMENTS EFFECTUÉS PAR L'ORGANE DE RECOURS LUI-MÊME

90. Nonobstant le fait que leurs décisions sont « définitives et sans appel » (v. n° 86 et 94 s.), les Parties peuvent saisir les juridictions administratives internationales de trois catégories de recours contre les (ou à propos des) sentences qu'elles ont rendues, en vue d'obtenir,

- i) l'interprétation d'une décision dont la signification ou la portée se révèlent ambiguës,
- ii) ou la rectification d'erreurs matérielles ou de calcul voire même d'inadvertances ou d'omissions à statuer sur certains points,
- iii) ou encore la révision d'une sentence lorsqu'un fait nouveau « déterminant » ou « de nature à exercer une influence décisive » était, au moment de son prononcé, inconnu de l'organe de recours et de la Partie demandant la révision.

Il faut noter que seuls les textes déterminant la compétence de la Commission de recours de l'A.S.E. (statut du personnel, article 41.17) et de la C.J.C.E. (statut, art. 40 et 41, règlement de procédure, art. 66 et 67) prévoient expressément la possibilité, en faveur des Parties, de former chacune de ces trois catégories de recours. Le statut du T.A.O.I.T. n'en évoque aucun ; ceux des Commissions de recours de l'O.C.D.E. (art. 8.a) du Conseil de

l'Europe (art. 12 paragr. 7, nouveau) et de l'U.E.O. (statut du personnel, art. 59.d) n'envisagent que des recours en rectification d'erreurs matérielles (et aucun changement ne paraît être prévu sur ce point à l'O.C.D.E.) ; celui de la Banque mondiale (art. 1, XIII, paragr. 1) ne mentionne que les recours en révision pour faits nouveaux ; tandis que les textes applicables par la Commission de recours de l'O.T.A.N. (art. 12) et le Tribunal administratif de l'O.E.A. (art. IX) visent seulement les recours en rectification d'erreurs matérielles et en révision à l'exclusion de tout recours en interprétation (431). (V. le tableau n° 1, *supra*, p. 309).

Bien qu'elles soient fâcheuses du fait de l'incertitude qu'elles font peser sur les droits exacts des parties (432), il convient de ne pas attacher trop d'importance à ces différences statutaires. Les organes de recours, en effet, ne s'y arrêtent guère et considèrent en général que leur compétence pour connaître de recours en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles ou en révision pour découverte de faits nouveaux, de leurs propres décisions, relève des « pouvoirs inhérents » à l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

91. C'est ce qu'ont estimé une doctrine (433) et une jurisprudence unanimes s'agissant du recours en interprétation. Ainsi, le T.A.N.U. a constaté que « la compétence pour interpréter leurs jugements est généralement reconnue aux tribunaux nationaux et internationaux » (434) ; dans le même sens, la Commission de recours de l'Institut international de gestion de la technologie y a vu « une règle élémentaire, traditionnelle et nécessaire en droit » (décis. n° 3, Pudway).

De même, les Commissions de recours de l'O.T.A.N. (435) et de l'O.C.D.E. (décis. n° 72, Angelopoulos) et le T.A.O.I.T. (436)

(431) L'art. 27 paragr. 7 du règlement de procédure du T.A.O.E.A. prévoit, assez curieusement, qu'« aux fins » d'un recours en rectification d'erreur matérielle, les Parties peuvent demander au Tribunal d'interpréter son jugement...

(432) V. en ce sens, Gurdon W. Wattles, consultation préc., p. 35.

(433) V. notamment Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, préc., p. 535 ou Gilbert Guillaume, « Les Commissions de recours des organisations coordonnées », *E.D.C.E.*, 1969, p. 79.

(434) Jgt n° 61, Crawford et as. ; v. aussi T.A.N.U., 87, Carson ; 137, Khederian ; 175, Garnett ; 234, Johnson ; 236, Klee.

(435) Cf. décis. n° 15 (c), Bornemann ; 74, Glimmerveen ; dans sa décision n° 43, Ossodnik, la Commission a même donné spontanément une interprétation d'une précédente sentence alors qu'elle rejetait un recours en rectification et en révision dirigé contre celle-ci.

(436) Jgts n° 240, Hopkirk ; 273, Grafström ; 374, Alminl.

ont déclaré recevables, dans certaines conditions, les conclusions à fin d'interprétation formulées par l'une ou l'autre des Parties. Ceci est particulièrement remarquable de la part des deux dernières de ces juridictions qui, dans le silence de leur statut respectif, se montrent très réticentes pour opérer la révision de leurs sentences (v. *infra*, n° 93).

Les organes de recours se sont cependant attachés à éviter tout abus de la part des Parties et à préserver la finalité véritable du recours en interprétation qui est de permettre une application de la sentence conforme aux intentions de la juridiction. Pour cette raison, ils refusent

— d'accueillir de tels recours s'ils visent en réalité à obtenir la révision de la décision (437),

— d'interpréter un texte clair (438),

— de recevoir une demande d'interprétation portant sur les motifs de la sentence, à moins que ceux-ci constituent le soutien nécessaire du dispositif (439),

— et de se prononcer sur des difficultés d'application éventuelles concernant non les Parties mais d'autres agents pour lesquels un problème voisin pourrait se poser (C.J.C.E., aff. 70/63 bis, H. A. c. Collotti, 7 avril 1965, *Rec.* 359).

92. De même, les organes de recours ont été conduits à préciser dans quelle limite ils pouvaient examiner au fond un recours en rectification d'erreur matérielle — qui, comme le précédent, est considéré comme inhérent à la fonction judiciaire (440).

Ainsi, tout en admettant qu'un requérant pouvait introduire un recours contre une décision rejetant elle-même un précédent recours en rectification, la Commission de recours de l'O.C.D.E., pour éviter une « cascade » de demandes de ce type, a précisé

(437) Cf. T.A.N.U., 61, Crawford et as. ; 137, Khederian.

(438) Cf. Com. rec. A.S.E., 1, décis. Pr., Deneuwelaere ; T.A.O.I.T., 240, Hopkirk.

(439) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 15 (c), Bornemann ; 74, Glimmerveen ; Com. rec. C.E.R.S. ; 11, décis. Pr., 16 juin 1972 ; Com. rec. A.S.E., 1, Deneuwelaere ; T.A.N.U., 137, Khederian.

(440) V. Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, préc., p. 535 ; Suzanne Bastid, « Les Tribunaux administratifs internationaux... », préc., p. 502. V. aussi C.I.J., Effet de jugements du T.A.N.U. accordant indemnités, avis consult. 13 juillet 1954, *Rec.* 55. Dans son jgt n° 442 de Villegas, le T.A.O.I.T. semble admettre qu'il pourrait être conduit à accueillir un recours en rectification — qu'il ne distingue pas du recours en révision ; v. *infra*, n° 93.

qu'il n'était recevable qu'à condition que « l'erreur matérielle qui est alléguée ait été commise dans la décision contre laquelle ce nouveau recours est dirigé » (441).

Surtout, la même juridiction a donné une définition stricte de la notion même d'erreur matérielle :

« Le recours ainsi institué n'est ouvert que pour la rectification d'erreurs portant sur la matérialité des faits retenus par la Commission dans la mesure où ces erreurs auraient été susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la solution adoptée ; par erreur matérielle, il faut donc entendre celles qui auraient été commises dans une constatation de fait servant de fondement à la décision discutée et que, notamment, la production d'éléments nouveaux aurait pu faire apparaître, ainsi que le fait pour la Commission d'avoir omis de statuer sur des conclusions dont elle aurait été régulièrement saisie et qui n'auraient pas été abandonnées, soit par écrit, soit au cours des débats oraux ; en revanche, ni les erreurs alléguées dans les appréciations de fait ou dans les interprétations de droit auxquelles la Commission s'est livrée, ni l'omission de répondre à des moyens non pertinents invoqués ou à des exceptions soulevées par les parties, ni l'examen d'office de moyens ou d'exceptions que les parties n'auraient pas invoqués ne sont constitutifs d'erreur matérielle. » (décis. n° 58, Angelopoulos).

Cette jurisprudence a reçu une application relativement fréquente tant de la part de cette Commission de recours elle-même que d'autres juridictions administratives internationales qui ont refusé, par exemple, d'assimiler la notion d'erreur matérielle à celles

- de motivation insuffisante (442),
- d'erreur de droit (443),
- ou d'inobservation supposée des règles de procédure (Com. rec. O.E.C.E., 23, 21 décembre 1955).

93. La jurisprudence relative aux recours en révision est encore plus restrictive : d'une part, en effet, les organes de recours se montrent plus réticents pour les accueillir en l'absence de texte exprès, d'autre part, lorsqu'ils les accueillent, ils les soumettent à des conditions de recevabilité assez strictes, et y sont d'ailleurs encouragés par leurs statuts.

Un doute subsiste en effet en ce qui concerne la compétence des juridictions administratives internationales pour connaître de

(441) Décis. n° 67, Angelopoulos ; v. aussi Com. rec. O.E.C.E., 23, 21 décembre 1955.

(442) Cf. Com. rec. O.C.D.E., 63 et 74, Angelopoulos ; Com. rec. O.T.A.N., 114, Lorentzen.

(443) Cf. Com. rec. O.E.C.E., 19, 10 janvier 1955 ; 23, 21 décembre 1955.

tels recours lorsqu'aucun texte ne la prévoit. Ainsi, la Commission de recours de l'O.E.C.E. a déclaré que, dans le silence de son statut et de son règlement, elle ne pouvait examiner une demande autre qu'un recours en rectification d'erreur matérielle dirigé contre l'une de ses décisions antérieures (décis. n° 19, 10 janvier 1955) ; on peut cependant penser qu'elle serait conduite à exercer sa juridiction si elle était saisie d'un recours en révision dans la mesure où, depuis 1955, elle a accepté de connaître d'un recours en interprétation, ce qui n'est pas davantage prévu par son statut (v. n° 92).

La même incertitude persiste en ce qui concerne le T.A.O.I.T. Dans un premier temps, en effet, celui-ci a pris prétexte des travaux préparatoires relatifs à la création du T.A.S.D.N. (v. *infra*, n° 94) pour déclarer qu'un recours en révision était irrecevable et qu'il appartenait au seul « pouvoir législatif » ayant créé le Tribunal « de se prononcer souverainement, tant sur l'opportunité elle-même de la procédure dont il s'agit que sur les règles, les conditions et la juridiction auxquelles ce soin aura été confié » (jgt n° 37, Tranter). Néanmoins, le Tribunal de l'Organisation genevoise a par la suite assoupli sa position et rejeté les recours en révision qui lui furent soumis non pour incompétence mais du fait de l'irrecevabilité des recours eux-mêmes (444). Il a cependant introduit un nouvel élément d'incertitude en indiquant dans un jugement récent :

« Ni le statut, ni le règlement du Tribunal ne prévoient la révision de ses jugements. On peut dès lors se demander si ces textes contiennent implicitement une règle négative qui exclut la révision ou si, au contraire, ils sont affectés d'une lacune qu'il appartient au Tribunal de combler. Jusqu'à présent, le Tribunal n'a pas tranché ces questions. Certes, il a été saisi de quelques requêtes de révision, mais il les a rejetées après avoir constaté simplement l'absence d'un éventuel motif de révision. Le Tribunal n'a donc pas encore pris une décision exhaustive sur la possibilité de réviser ses jugements. » (jgt n° 442, de Villegas).

Ce jugement, rédigé en forme d'avertissement aux plaideurs téméraires (le recours a du reste été rejeté selon la procédure sommaire prévue par l'article 8 al. 3 du règlement du Tribunal) n'en apporte pas moins des précisions intéressantes en énumérant d'une part des « motifs de révision irrecevables » d'autre part des « motifs de révision éventuellement recevables » — sans d'ailleurs

(444) Cf. jgts n° 201, Smith ; 350, 400 et 439 Verdrager.

opérer de distinction nette entre la rectification pour erreur matérielle et la révision *stricto sensu* (v. n° 92), et en indiquant les raisons pour lesquelles il convient de faire preuve dans ce domaine de la plus grande circonspection.

Il est nécessaire, en effet, de ne pas engager les Parties « mécontentes de la solution d'un litige à la remettre en question indéfiniment au mépris de l'autorité de la chose jugée » (*ibid.*). Pour cette raison, les juridictions administratives internationales dans leur ensemble considèrent que leurs pouvoirs de révision sont « strictement définis » par leur statut (445) et n'ont pas admis facilement que les conditions d'une révision se trouvaient réunies.

Ainsi, ont été jugés irrecevables, des recours

— fondés sur la survenance de faits nouveaux postérieurement à la décision entreprise (T.A.N.U., 137, Khederian),

— ou sur des faits qui n'étaient pas (ou n'auraient pas dû être ignorés) du requérant lors de son prononcé (446) ;

— ou constituant en fait un appel de la sentence entreprise (447),

— ou un prétexte pour présenter des demandes nouvelles (T.A.N.U., 177, Fasla),

— ou des moyens nouveaux (448),

— ou encore concernant des points n'ayant exercé aucune influence sur la décision contestée (449).

A cette jurisprudence sévère — qui fait qu'à ce jour il semble qu'aucun recours en révision n'ait abouti — s'ajoute un certain nombre de précautions prises par les statuts eux-mêmes.

D'une part, un certain nombre d'entre eux, imposent au requérant d'agir dans des délais déterminés après la découverte du fait nouveau invoqué (30 jours s'agissant du T.A.N.U., 3 mois pour les Commissions de recours de l'O.T.A.N. et de l'A.S.E. et la C.J.C.E., 6 mois pour le Tribunal administratif de la Banque mondiale) et/ou le prononcé du jugement (un an pour les Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'O.E.A. ; 5 ans pour les

(445) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 114, Lorentzen ; T.A.N.U., 73, Bulsara ; 137, Khederian ; 214, Teixeira.

(446) Cf. T.A.N.U., 187, Quemerais ; 197, Osman ; 216, Ogley.

(447) Cf. Com. rec. O.T.A.N., 74, Glimmerveen ; 105, Baylac ; T.A.O.I.T., 350, Verdrager ; T.A.N.U., 73, Bulsara ; 214, Teixeira.

(448) Cf. T.A.O.I.T., 201, Smith ; T.A.N.U., 163, Touhami ; 188, Sule ; 190, Smith ; 214, Teixeira.

(449) Cf. T.A.O.I.T., 442, de Villegas ; T.A.N.U., 146, Touhami ; 190, Smith ; 197, Osman ; C.J.C.E., aff. 40/71, Richez-Parise c. Com., 17 février 1972, Rec. 80.

Commissions de recours de l'O.T.A.N. et de l'A.S.E., 10 ans pour la C.J.C.E.). Autant les nécessités de la stabilité des situations juridiques justifient la forclusion qu'entraîne le non respect du premier de ces délais (cf. C.J.C.E., aff. 40/71, préc.), autant le second est contraire aux exigences de l'équité et de la bonne foi, surtout lorsque, comme aux Nations Unies et à l'O.E.A., il est limité à un an. Et l'on ne peut guère qu'approuver le statut du Tribunal administratif de la Banque mondiale de n'avoir imposé aucune limite de temps dans ce domaine et le Colloque de Genève, organisé par la F.I.C.S.A. en 1976, d'avoir recommandé que

« La révision des jugements des Tribunaux administratifs [soit] possible dans un délai de trois mois après la découverte d'un ou de faits nouveaux, quel que soit le temps écoulé depuis le prononcé du jugement en question. » (point III.e).

Beaucoup moins criticables, en revanche, apparaissent les précautions procédurales imposées par le statut du personnel de l'A.S.E. en matière de recours en révision. L'article 41.17.iv al. 2 impose en effet à la Commission de recours de déclarer d'abord formellement, par une décision séparée, « qu'un fait nouveau existe, qu'il présente les caractéristiques justifiant la révision, et que la demande en révision est recevable pour ce motif » ; (cette disposition s'inspire très visiblement de l'article 41 du statut de la C.J.C.E. rédigé de manière très voisine). Mais surtout, l'alinéa 1^{er} de ce texte dispose :

« Toute demande en interprétation ou en révision est soumise au Président. S'il estime que cette demande constitue manifestement un recours contre une décision rendue par la Commission et non une demande en interprétation ou en révision, le Président peut, après avoir consulté les membres de la Commission appelés à siéger et à condition qu'aucun de ceux-ci ne s'y oppose par écrit, constater, par décision motivée, l'irrecevabilité de la demande. Cette décision est sans recours. »

Cette procédure spéciale n'est sans doute pas superflue : il est certain que c'est à l'occasion de recours en révision ou en rectification d'erreur matérielle, voire même en interprétation, que les requêtes futiles sont le plus à redouter ; et l'on peut penser en effet que des procédures sommaires permettent aux organes de recours d'éviter de perdre inutilement beaucoup de temps et même de décourager par avance les chicaneurs. Du reste, les « sanctions procédurales » prévues à l'encontre des requêtes téméraires dans certains textes statutaires sous une forme générale (v. *supra*,

n° 65) peuvent parfaitement trouver application dans ces hypothèses et le T.A.O.I.T. s'est en effet fondé sur l'article 8 paragr. 3 de son règlement pour écarter récemment deux recours en révision dans les affaires Verdrager (jgt n° 442) et de Villegas (jgt n° 443). C'est également à juste titre que le nouveau statut de la Commission de recours du Conseil de l'Europe charge le Président de cet organe agissant seul, soit d'office, soit sur requête de l'une des Parties, de rectifier une sentence qui serait entachée d'une erreur matérielle (art. 12 paragr. 2) (450). Des solutions de ce type mériteraient certainement d'être envisagées dans d'autres organisations.

§ 2. — LE PROBLÈME DE L'APPEL

1) La situation actuelle

94. Dans son rapport concernant la création du Tribunal administratif,

« la Commission de contrôle de la S.D.N. déclarait qu'aucune disposition n'était insérée dans le statut au sujet de la révision des jugements du Tribunal, en estimant que, pour assurer le caractère définitif des décisions et, pour éviter des procédures vexatoires, les jugements du Tribunal devraient être définitifs et sans appel. » (T.A.O.I.T., 37, Tranter).

Telle est, à l'heure actuelle, la solution qui prévaut dans toutes les organisations internationales au sein desquelles fonctionne une juridiction administrative : les sentences de celle-ci « ne sont pas susceptibles d'appel » (451).

Ce principe d'application absolument générale n'est pas tenu en échec par la faculté laissée aux organes de recours d'interpréter, de rectifier ou de réviser leurs propres décisions : d'une part en effet les limites assignées à ces pouvoirs de redressement sont étroites et, en particulier, il ne s'agit jamais pour eux de reconsidérer leur position (v. n° 90 s.) ; d'autre part, comme on l'a fait remarquer,

(450) La disposition correspondante de l'ancien statut (art. 7 paragr. 2) exigeait une décision de la Commission de recours elle-même.

(451) Statut de la Com. rec. Conseil de l'Europe, art. 12 paragr. 2 nouveau ; v. aussi U.E.O., statut du personnel, art. 59.b et A.S.E., statut du personnel, art. 47.17.i.

on peut difficilement attendre des mêmes personnes qu'elles « reconsidèrent leurs erreurs éventuelles » (452).

Les juges ont du reste toujours pris grand soin de ne pas accepter que les procédures précitées puissent être détournées de leurs fins propres et transformées en succédanés d'appel (v. en particulier la jurisprudence citée dans les notes n° 437, 442, 443 et 447). Et si l'on a parfois prétendu que, du fait qu'elles se prononcent après une procédure interne à l'Organisation qui fait intervenir des organes consultatifs mixtes, les juridictions administratives internationales agissent en fait comme des instances d'appel (453), on ne saurait méconnaître le fait que l'intervention de ces organes n'est pas toujours exigée et constitue même l'exception dans nombre d'organisations (v. n° 57), et que, en tout état de cause, leurs avis n'ont aucunement l'autorité de la chose jugée, ni même celle de la chose décidée (v. n° 57).

Les seules exceptions au principe de l'absence de toute procédure d'appel ou de cassation en droit administratif international concernent les procédures de réformation des jugements du T.A.O.I.T. et du T.A.N.U. Encore sont-elles partielles et limitées.

95. L'une et l'autre résultent en quelque sorte d'accidents historiques. Alors qu'« une formule de recours contre les décisions du T.A.S.D.N. devant la C.P.J.I. avait été envisagée dès 1929-1930 sur proposition du gouvernement finlandais à l'Assemblée de la S.D.N. » (454), ce n'est qu'en 1946 que fut adopté l'article XII du statut du T.A.O.I.T. à la suite du refus par l'Assemblée de la S.D.N. de permettre l'exécution des derniers jugements du Tribunal administratif de cette Organisation. Quant à l'article 11 du statut du T.A.N.U., il a été ajouté à celui-ci en 1955 lorsque, à la suite de l'avis consultatif de la C.I.J. du 13 juillet 1954, les Etats membres des Nations Unies se furent résignés à admettre que l'Assemblée générale ne pouvait remettre en cause l'autorité de chose jugée des jugements de ce Tribunal, mais souhaitèrent que, dans les cas douteux, une seconde instance impartiale puisse être appelée à se prononcer.

(452) V. Louis Velasquez. « Commission de recours : impressions d'un néophyte », préc., p. 30 ; et *Tribune*, Bulletin de l'Union syndicale O.C.D.E., n° 133, juin 1979, p. 2.

(453) V. notamment le rapport du Colloque de Genève de la F.E.C.S.A. de 1976 in *Recourse Procedures*, préc., p. 2.

(454) Francis Wolf, « Le T.A.O.I.T., origine et évolution », *E.D.C.E.*, 1969, p. 65.

Les préoccupations assez différentes auxquelles l'institution de ces deux procédures répond expliquent qu'elles présentent l'une et l'autre des caractères spécifiques que le tableau n° 7 s'efforce de mettre en évidence.

TABLEAU N° 7
LES PROCÉDURES DE RÉFORMATION DES JUGEMENTS
DU T.A.O.I.T. ET DU T.A.N.U.

	T.A.O.I.T.	T.A.N.U.
Déclenchement de la procédure par ...	<ul style="list-style-type: none"> — Conseil d'administration du B.I.T. — Caisse d'administration de la Caisse des pensions. — Conseil exécutif d'une organisation internationale ayant accepté la compétence du Tribunal. 	<ul style="list-style-type: none"> — Etat membre. — Secrétaire général des N.U. — Personne ayant été l'objet d'un jugement rendu par le Tribunal ou ses ayants droit.
Saisine par ...	<ul style="list-style-type: none"> — Conseil d'administration du B.I.T. — Conseil exécutif d'une organisation internationale ayant accepté la compétence du Tribunal (1). 	<ul style="list-style-type: none"> — Comité des demandes de réformation des jugements du T.A.N.U. composé des Etats membres du Bureau de la dernière Assemblée générale ordinaire.
Délais de saisine	Pas de limitation.	30 jours (le Comité doit lui-même être saisi dans les 30 jours suivant le jugement).
Questions pouvant être posées à la Cour	<ul style="list-style-type: none"> — Compétence du Tribunal. — Faute essentielle dans la procédure suivie. 	<ul style="list-style-type: none"> — Excès ou omission d'exercice de sa juridiction ou de sa compétence par le Tribunal. — Erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des N.U. — Erreur essentielle de procédure ayant provoqué un mal jugé.
Effet de l'intervention de la C.I.J.	Avis ayant force obligatoire.	Avis auquel le Secrétaire général des N.U., ou le Tribunal par un nouveau jugement donnent effet.

(1) On peut douter que les organisations ayant accepté la compétence du Tribunal mais n'appartenant pas au système des Nations Unies puissent saisir la Cour (cf. les art. 96 de la Charte des Nations Unies et 65 du statut de la C.I.J.).

On a parfois insisté sur la supériorité que présenterait la procédure de réformation prévue par le statut du T.A.O.I.T. par rapport à celle des jugements du T.A.N.U. (455), en particulier sous le prétexte que la saisine de la Cour dépend alors entièrement du bon vouloir d'un organe politique « dépourvu de permanence et de continuité dans sa composition (et) n'accumulant pas d'expériences » (456). En réalité il apparaît que les organes qui peuvent saisir la C.I.J. en vertu de l'article XII du statut du T.A.O.I.T. ont un caractère tout aussi « politique » et l'on peut douter qu'ils se passionnent suffisamment pour les problèmes de réformation pour acquérir une quelconque « expérience » dans ce domaine d'autant que si leur permanence est réelle, la continuité de leur composition est très relative.

Au contraire, les dispositions figurant au statut du T.A.N.U. présentent trois catégories d'avantages par rapport à celles concernant les jugements du T.A.O.I.T. : d'une part, dans l'intérêt de la stabilité des situations juridiques, il est bon qu'un délai soit fixé pour la saisine de la Cour ; même si celui prévu par l'article 11 paragr. 1 et 2 du statut du T.A.N.U. est un peu court, il faut noter que celui du T.A.O.I.T. n'en prévoit aucun. D'autre part, le Comité des demandes de réformation d'un jugement du T.A.N.U. peut saisir la Cour en cas d'erreur de droit supposée de la part du Tribunal, alors que le statut du T.A.O.I.T. ne prévoit rien de semblable ce qui limite considérablement l'intérêt de la saisine de la Cour sauf à déformer le sens des mots « compétence » et « procédure ». Enfin et surtout, comme l'ont fait remarquer et le T.A.O.I.T. et la Cour elle-même, la faculté ainsi prévue est « ouverte dans le seul intérêt de l'Organisation » (457), le refus opposé par les organes compétents de saisir la C.I.J. n'étant susceptible d'aucun recours (T.A.O.I.T., 96, *Jurado c. O.I.T.*). Il est exact que, comme on l'a fait

(455) V. par ex., *Gurdon W. Wattles*, consultation préc., p. 38 et le document de travail préc. du Conseil d'administration du B.I.T. (GB. 215/PFA/15/17; février-mars 1981), p. 7. Sur la procédure de réformation en général, v. notamment *Suzanne Bastid*, « Les Tribunaux administratifs internationaux... », préc., pp. 396 et s., et *Jacques Dehaussy*, « La procédure de réformation des jugements du T.A.N.U. », *A.F.D.J.*, 1956, pp. 460-481.

(456) Op. diss. du juge Gros sous C.I.J., *Demande de réformation du jugement n° 158 du T.A.N.U.*, avis consult. 12 juillet 1973, *Rec.* 259. Dans le même sens, op. diss. du juge Morozov, *ibid.*, p. 299.

(457) T.A.O.I.T., 83, *Jurado c. O.I.T.*; v. aussi C.I.J., *Jugements du T.A.O.I.T. sur requêtes contre l'U.N.E.S.C.O.*, avis consult., 23 octobre 1956, *Rec.* 85.

remarquer, « spécialement à la lumière des circonstances dans lesquelles il a été adopté, il faut voir dans (l'article XII du statut du T.A.O.I.T.) une protection accrue des fonctionnaires puisqu'il est désormais expressément prévu que seule l'instance judiciaire la plus haute peut encore se prononcer au cas où un jugement du Tribunal est mis en cause par les organes délibérants » (458), mais la même chose peut être dite pour la disposition correspondante du statut du T.A.N.U. qui a en outre le mérite de ne pas porter atteinte au principe fondamental de l'égalité des Parties, même si en revanche la faculté pour un Etat membre de déclencher la procédure est tout à fait regrettable au regard surtout du principe de l'indépendance des fonctionnaires internationaux (459). En tout état de cause, l'existence de deux procédures présentant des caractères très dissemblables n'est guère justifiée (460).

96. Au delà de ces différences qui, contrairement à l'opinion dominante, ne semblent pas pouvoir être analysées à l'avantage du Tribunal de l'O.I.T., il reste que les procédures de réformation existantes sont loin d'être satisfaisantes et ne constituent qu'un pâle ersatz des procédures d'appel dont la création paraît nécessaire dans l'intérêt supérieur de la justice comme dans celui des Parties (v. n° 98). Ceci tient également à trois raisons essentielles.

En premier lieu, la C.I.J. n'étant, en vertu des articles 35 et 65 de son statut, ouverte qu'aux Etats et aux Organisations internationales, les individus n'y ont pas accès et le fonctionnaire auquel le jugement contesté s'adresse ne peut donc se présenter devant elle. Dès lors, la Cour a dû compenser cette inégalité des véritables Parties au différend devant elle par des « astuces de procédure » consistant principalement à admettre que les observations de l'agent partie au litige lui soient transmises par l'intermédiaire du chef du secrétariat et à refuser la tenue d'une procédure orale (561). Ces expédients, qui ne rétablissent pas un total équilibre et dépen-

(458) Francis Wolf, *op. cit.*, pp. 65-66.

(459) Cf. les réserves exprimées sur ce point par la C.I.J. elle-même dans son avis consultatif préc. du 12 juillet 1973, *Rec.* 178. S'agissant de la faculté pour le requérant de déclencher la procédure, le juge de Castro a parlé de changement « copernicien », *op. diss., ibid.*, p. 283.

(460) En ce sens, v. la déclaration du Président Manfred Lachs sous l'avis consult. préc. de la C.I.J. du 12 juillet 1973, *Rec.* 214.

(461) Cf. les avis préc. du 23 octobre 1956, *Rec.* 87 et du 12 juillet 1973, *Rec.* 180.

dent entièrement du bon vouloir de la Cour, ne sont guère satisfaisants (462).

En outre, la C.I.J., conformément à sa jurisprudence constante (463), est toujours libre de refuser de donner un avis consultatif, l'article 65 de son Statut ayant un caractère purement permissif (464). Si elle a accepté de se prononcer dans les deux hypothèses où elle a été saisie, rien ne garantit qu'il en sera ainsi à l'avenir et que, usant de la compétence discrétionnaire qui lui appartient, elle ne refusera pas de donner suite à de telles demandes.

Enfin, la Cour a très légitimement fait valoir que si rien n'empêchait les organes des organisations internationales de la saisir d'un avis consultatif « normal », sa compétence en matière de réformation des jugements des Tribunaux administratifs est très strictement limitée à ce qui est prévu par le statut de chacun d'eux (465). Or si « les cas d'ouverture de la procédure de réformation des jugements du Tribunal de l'O.N.U. — ceux concernant les jugements du T.A.O.I.T. sont encore moins étendus — rappellent beaucoup ceux du pourvoi en cassation : vice de forme, violation de la loi, incompétence » (466), ils sont définis très étroitement surtout pour ce qui est du plus important d'entre eux, l'erreur de droit, dont l'article 11 du statut de ce Tribunal précise, en une formule un peu ésotérique, qu'elle doit « concerner les dispositions de la Charte des Nations Unies ».

Ces limitations de la compétence de la Cour, autant que les lourdeurs et les délais de ces procédures, expliquent sans doute la rareté des cas dans lesquels elles ont été mises en œuvre puisque deux avis seulement ont été demandés à la C.I.J. à ce titre : l'un par l'U.N.E.S.C.O. en 1955 (avis du 23 octobre 1956 concernant les jugements du T.A.O.I.T. n° 17 (Duberg), 18 (Leff), 19 (Wilcox) et 21 (Bernstein)), l'autre par le Comité des demandes de réformation des jugements du T.A.N.U. en 1972 (avis du 12 juillet 1973 concernant le jugement n° 158, Fasla) ; dans ces deux hypothèses,

(462) V. notamment les *op. diss.* des juges Winiarski et Klaestad sous l'avis du 23 octobre 1956, *Rec.* 104 s. et 110.

(463) V. surtout le célèbre « refus d'avis » dans l'affaire du statut de la Carélie orientale, C.P.J.I., avis n° 5, 23 juillet 1923, série B, n° 5.

(464) ... ce que la C.I.J. rappelle dans ses avis du 23 octobre 1956 (*Rec.* 87) et du 12 juillet 1973 (*Rec.* 183).

(465) Cf. les avis du 23 octobre 1956 (*Rec.* 98 s.) et du 12 juillet 1973 (*Rec.* 184).

(466) Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, préc., p. 571.

la Cour a reconnu le bien-fondé des jugements en cause. On peut même penser que les organisations manifestent une véritable défiance à l'encontre de ces procédures : le Comité des Nations Unies a rejeté plus d'une vingtaine de demandes émanant de requérants malheureux devant le Tribunal pour une qu'il a transmise à la Cour depuis sa création (466 bis) ; et l'on peut surtout noter que les dispositions de l'article 11 du statut du T.A.N.U. n'ont été rendues applicables ni aux différends mettant en cause l'O.A.C.I. et l'O.M.C.I. — qui, au moment où elles ont accepté la compétence du Tribunal, ont expressément écarté leur application — ni à ceux concernant la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

2) Pour des procédures d'appel ou de cassation

97. Cette attitude, loin de plaider en faveur de la suppression de toute procédure de réformation, indique bien plutôt qu'il convient d'en améliorer le mécanisme pour les transformer en véritables procédures d'appel ou au moins de cassation, correspondant aux exigences contemporaines d'une véritable justice administrative. Le temps est certainement venu d'abandonner les arrières-pensées politiques contingentes qui avaient conduit à les instituer en même temps qu'on les rendait à peu près impraticables.

Il ressort de l'enquête menée par le B.I.T. auprès des organisations ayant reconnu la compétence du T.A.O.I.T. qu'un recours contre un jugement de ce Tribunal devant la C.I.J. semble nécessaire « en tant que « soupape de sécurité » (selon l'expression de l'O.M.S.) » (467). Ceci constitue sans aucun doute le principal argument qui plaide en faveur de l'institution d'un double degré de juridiction : la possibilité de saisir un second juge donne aux Parties la garantie apaisante d'un examen approfondi de leur affaire et qu'il est possible de remédier aux défaillances éventuelles du premier juge ; mais les procédures de réformation existant dans le système des Nations Unies ne jouent ce rôle que très imparfaitement et, d'une certaine manière, elles risquent même d'avoir l'effet inverse de celui qui est recherché dans la mesure où le requérant mécontent ne peut manquer d'avoir le sentiment que le sort de son affaire dépend de facteurs sur lesquels il n'a aucune

(466 bis) Depuis que cet article a été écrit le Comité de réformation des jugements du T.A.N.U. a saisi la C.I.J. le 13 juillet 1981 pour avis consultatif sur le jugement n° 273 rendu dans l'affaire Mortished.

(467) Document. préc. du Conseil d'administration, p. 7.

prise et d'abord de l'intérêt politique qu'elle peut présenter aux yeux des membres des organes qui peuvent saisir la C.I.J. ; fermée, la « soupape de sécurité » peut contribuer à accroître la pression... Ceci est plus évident encore lorsqu'il n'y a aucune soupape, c'est-à-dire aucun ersatz d'appel, ce qui est le cas s'agissant des décisions de toutes les juridictions administratives internationales autres que le T.A.O.I.T. et le T.A.N.U.

On peut même se demander si cette situation peu satisfaisante n'est pas contraire à un principe général de droit et les organisations représentatives du personnel avancent souvent cet argument à l'appui de leur revendication en faveur d'un double degré de juridiction (468). S'il est exact que « la tendance générale à instituer un double degré de juridiction est moins marquée en droit administratif que dans les autres branches du droit » (469), il reste qu'elle est de plus en plus affirmée ; et l'on peut admettre que l'exposé des motifs de la proposition de règlement visant à instituer un Tribunal administratif de première instance faite par la Commission au Conseil des Communautés européennes reflète très exactement l'état du droit positif lorsqu'il précise :

« A considérer le droit des fonctions publiques nationales, il est rare que le contentieux en ce domaine relève en premier ressort de la Cour suprême de l'Etat. »

« Sous réserve parfois des litiges concernant les fonctionnaires du niveau hiérarchique le plus élevé, le plus généralement apparaît un premier degré de juridiction (juge administratif ou juge de droit commun). »

« N'apparaît donc pas en harmonie avec les conceptions nationales généralement admises le système actuel qui attribue à la Cour suprême de l'Europe une compétence totale et exclusive en premier et dernier ressort, en ce qui concerne le contentieux formé par le personnel des Communautés. » (470).

Il ressort en effet d'une étude effectuée par le Service juridique de la Commission en 1975 que, parmi les 9 Etats alors membres

(468) Cf. la résolution finale du Colloque de Genève de 1980, point 4 ; ou les revendications du personnel de l'O.C.D.E. telles qu'elles apparaissent dans le Rapport préc. du Groupe de travail sur la révision des règles concernant des litiges, p. 5.

(469) Gurdon W. Wattles, consultation préc., p. 44 ; v. aussi Paul Tavernier, « La fusion du T.A.N.U. et du T.A.O.I.T., nécessité ou utopie ? », *A.F.D.J.*, 1979, p. 455.

(470) « Proposition de règlement portant modification du statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que du régime applicable aux autres agents de ces Communautés et portant institution d'un Tribunal administratif des Communautés européennes », 31 juillet 1978, COM (78) 395 final, p. 2.

des Communautés, la Belgique et le Danemark seuls excluaient, en principe, la possibilité de recours devant un juge d'appel ou de cassation dans ce domaine (471). Or les principes généraux de droit n'ont pas pour vocation de permettre un alignement du droit international sur les systèmes nationaux les plus attardés mais, au contraire, de faciliter l'adoption au plan international des pratiques nationales les mieux adaptées (472). Et il n'est pas douteux que l'institution d'un second degré de juridiction s'impose avec une acuité particulière au sein des organisations internationales où, plus qu'ailleurs, l'atmosphère de travail, un peu « confinée », et souvent difficile, est favorable à l'exacerbation des rivalités et à la naissance de rancœurs tenaces dont la futilité de certaines requêtes, combinée avec l'âpreté des plaideurs, porte l'empreinte (v. *supra*, n° 34 et 65).

98. Il ne convient pas, pour autant, de sous-estimer les inconvénients qu'une telle réforme, urgente et importante, peut présenter pour la justice administrative internationale : d'une part l'institution d'un second degré de juridiction risque d'être source de délais accrus dans le règlement des litiges et de lourdeurs dans l'administration de la justice ; d'autre part, elle peut donner lieu à des abus, les plaideurs malheureux saisissant systématiquement le juge supérieur ; enfin, elle ne doit pas s'effectuer au détriment des mécanismes existants.

Chacun de ces risques peut cependant être supprimé ou au moins atténué par des parades adaptées, étant entendu qu'il ne saurait exister un système idéal, convenant à toutes les organisations internationales, mais qu'au contraire, les caractères propres à chacune d'elle ou à chaque système, doivent être dûment pris en considération.

Au bénéfice de cette remarque, on peut penser que, sous réserve des adaptations nécessaires à chaque cas concret, les principes directeurs suivants pourraient trouver application :

i) des règles strictes pourraient être adoptées en ce qui concerne les délais de seconde instance, en même temps que celles concernant les délais de première instance et, surtout, les recours préalables, devraient être renforcés (v. *supra*, n° 53 et 71) ;

(471) Cette étude est reproduite en annexe aux documents n° 9563/79 et 10435/80 du groupe de travail *ad hoc* « Cour de justice et protection pénale ».

(472) V. Alain Pellet, *Recherche sur les principes généraux de droit en droit international*, thèse Paris II, 1974, pp. 310 et s.

ii) des procédures sommaires pourraient être instituées lorsque les recours apparaissent manifestement abusifs ou mal fondés, à l'image de ce qui est déjà prévu devant certaines juridictions existantes (v. *supra*, n° 65 et 92) ;

iii) on pourrait aussi imaginer de limiter la possibilité d'un appel aux cas les plus graves (licenciement, non renouvellement d'un contrat de relativement longue durée et se borner à l'institution de procédures de cassation dans les litiges de moindre importance afin d'éviter une nouvelle instruction portant sur les faits de la cause, celle-ci étant d'autant plus difficile que les seconds juges seraient, par hypothèse, moins proches des justiciables et connaîtraient moins bien que ceux de première instance le fonctionnement réel des organisations concernées ;

iv) la création de ces procédures ne devrait, en aucune manière, constituer un prétexte pour supprimer les procédures précontentieuses dont les vertus apaisantes ne peuvent être mises en doute (v. *supra*, n° 38 et 57) ;

v) l'instance de second degré devrait, chaque fois que cela est possible, se voir reconnaître un rôle d'unification de la jurisprudence et, d'une manière plus générale, du droit de la fonction publique internationale au sein de chaque « famille » d'organisation existante : organisations des Nations Unies, organisations coordonnées, voire même, plus généralement, organisations européennes.

99. A l'heure actuelle, la réflexion — puisque le stade de la mise en œuvre pratique n'est atteint nulle part — est très inégalement avancée selon que l'on considère les Communautés européennes, le système des Nations Unies ou les organisations coordonnées.

En ce qui concerne les premières, la création d'un Tribunal administratif de première instance a été proposée par certains auteurs (473), mais ce n'est qu'en 1974 que la délégation allemande présenta une proposition concernant la création d'une juri-

(473) V. notamment Theodor Holtz, « Quelques réflexions concernant les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux », in *Mélanges Langrod*, p. 246 ; *contra* Klaus Stahl, *Les garanties juridictionnelles accordées aux fonctionnaires des trois Communautés européennes*, publ. du Centre européen universitaire de Nancy, 1982, p. 45, qui craint une perte de prestige de l'organe de première instance.

diction de première instance pour les litiges relatifs au personnel dans le but d'alléger la tâche de la Cour (474).

Seule la France s'oppose au principe de cette réforme, préférant à un double degré de juridiction un système de conciliation préalable (v. *supra*, n° 39). Mais, malgré ses hésitations initiales, l'opposition de ce pays semble aujourd'hui déterminée et de nombreux désaccords subsistent entre ses partenaires moins sur les compétences respectives du futur Tribunal administratif et de la C.J.C.E. — il semble acquis que celle-ci, conformément à la proposition de la Commission jouera en matière de fonction publique communautaire un rôle comparable à celui d'une Cour de cassation, juge seulement du droit — que sur la composition du Tribunal (v. *supra*, n° 13). Au surplus les organisations représentatives du personnel qui ont proclamé leur attachement à la parité de représentation entre l'administration et le personnel au sein de celui-ci souhaitent qu'il se substitue à l'actuelle procédure pré-contentieuse, du reste très réduite, ce qui n'est guère satisfaisant (v. n° 97) (475).

Ainsi, si le projet n'est pas abandonné, il se heurte à de multiples obstacles qui en rendent l'aboutissement hypothétique.

100. Dans la système des Nations Unies, on peut à peine parler d'un projet ; il s'agit plutôt de suggestions et de revendications qui n'ont donné lieu à aucun début de réalisation, ni même à aucune étude systématique.

Alors que M. Bedjaoui appelle de ses vœux « une Cour administrative unique, juge d'appel ou de cassation au-dessus de la juridiction administrative unique qu'il importe d'instituer » (476), un certain nombre d'auteurs suggèrent que la C.I.J. pourrait constituer cette nécessaire juridiction du second degré (477), ce qu'avait proposé le Venezuela lors de la rédaction de la Charte des Nations Unies (478). Cette suggestion a été reprise récemment par le Syn-

(474) Doc. T/1087/74 (Jur. 71). Pour des statistiques portant sur l'accroissement du volume des affaires soumises à la C.J.C.E., v. l'exposé des motifs de la proposition, citée note (470), de la Commission au Conseil.

(475) V. la lettre du C.L.O.S.P. à M. Ortoli, Président de la Commission, en date du 30 octobre 1974.

(476) *Fonction publique internationale...*, préc., p. 473.

(477) V. déjà Suzanne Basdevant, *La condition juridique des fonctionnaires internationaux*, Sirey, 1930, pp. 274 et 288 ou Paul Negulesco, « Principes de droit international administratif », *R.C.A.D.J.*, 1935-I, n° 51, p. 686. V. aussi Jean Touscoz, « Les Tribunaux administratifs internationaux - procédure et attributions », *J.C.I.D.I.*, fasc. 231, n° 222.

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

dicat du personnel du B.I.T. (479). Outre que sa mise en œuvre poserait de très difficiles problèmes juridiques en ce qui concerne la saisine de la Cour et la procédure à suivre, on peut penser avec M. Wattles, qu'

« une possibilité plus large de déférer les jugements des Tribunaux à la Cour poserait de façon plus aiguë encore, les problèmes déjà rencontrés lors des demandes de réformation déjà soumises à la Cour. » (480).

Les propositions faites parfois par les organisations représentatives du personnel et consistant à transformer les organes consultatifs mixtes existants en juridictions de première instance ne sont guère plus attrayantes. Ainsi, les recommandations finales du Colloque organisé par la F.I.C.S.A. à Genève appellent à des études complémentaires sur la question du double degré de juridiction qui

« devrait être institué, soit en convertissant les organes d'appel en juridictions proprement dites prenant des décisions obligatoires, soit en établissant un tribunal supérieur. » (point IV.b).

Mais, de ces deux solutions, seule la seconde devrait être retenue si l'on veut éviter une avalanche de recours contentieux, faute du tri que permettent d'effectuer les procédures consultatives entre les requêtes qui peuvent être réglées par d'autres moyens et les demandes auxquelles aucune autre issue n'est ouverte (481).

La création d'une instance nouvelle semble donc nécessaire. A cet égard, le Conseiller juridique de l'O.N.U., lors des travaux de réflexion sur l'unification éventuelle des Tribunaux administratifs de l'O.I.T. et des Nations Unies, a envisagé la possibilité d'un appel des jugements du futur Tribunal administratif unique devant celui-ci siégeant « en banc », si la moitié au moins de ses membres estime le problème réel, la formation plénière pouvant, le cas échéant, demander un « avis obligatoire » à la C.I.J. (482). Ces suggestions, intéressantes, ont subi le même sort que la réforme à laquelle elles étaient liées et semblent tombées dans l'oubli (v. *supra*, n° 9).

(479) Cf. F.I.C.S.A., *Recourse Procedures...*, préc., p. 40.

(480) *Op. cit.*, p. 41 ; notre traduction.

(481) En ce sens, v. Gurdon W. Wattles, consultation préc., p. 44. D'après la note préc. du Secrétaire du C.C.A.Q., *Internal Recourse Procedures*, « au moins les trois quarts des affaires faisant l'objet d'un recours ne dépassant pas le stade des organes de recours interne » (p. 17, notre traduction).

(482) V. le document de travail sur l'unification éventuelle des deux Tribunaux, 19 décembre 1978.

On pourrait cependant admettre que c'est précisément par le biais d'une procédure d'appel ou de cassation unique que pourrait être accompli un premier pas sinon vers l'unification, du moins vers le rapprochement des deux et, peut-être même, des trois Tribunaux (O.I.T., Nations Unies et Banque mondiale) ; la création d'une instance unique de second ressort permettant d'assurer l'uniformité de l'application et de l'interprétation des grands principes du droit de la fonction publique internationale tout en sauvegardant, si cela paraît nécessaire, l'originalité et la spécificité des procédures existantes.

101. Il pourrait utilement en aller de même au sein des organisations coordonnées.

L'idée d'une juridiction d'appel ou de cassation unique a été avancée à maintes reprises, notamment par le Président Jacques Robert qui propose d'en faire désigner les membres par ceux des Commissions de recours existantes (483) et par M^r Vandersanden qui y voit l'amorce d'une « harmonisation progressive des règles de fond » (484). Bien que ces propositions soient dictées par la notion même de système commun, elles n'ont, à ce jour, jamais fait l'objet d'un examen poussé au niveau politique : la réflexion qui a mené, durant les années 1960, à l'adoption d'un statut-type de la fonction publique européenne, avait porté en partie sur le regroupement des juridictions existantes, mais le problème de l'appel ou de la cassation ne semble pas avoir été abordé à l'époque (v. *supra*, n^o 10 et 11) et c'est aujourd'hui de manière très timide et presque accidentelle qu'il est évoqué, organisation par organisation, sans qu'un dessein d'ensemble se dégage ni que l'utilité d'une solution commune aux cinq (ou sept) organisations du système coordonné semble clairement perçue.

Bien au contraire. Alors que les travaux préparatoires de la récente réforme intervenue au sein du Conseil de l'Europe semblent montrer que la question des procédures d'appel n'a pas été abordée, elle constitue l'un des points de divergence opposant les représentants de l'administration à ceux du personnel de l'O.C.D.E.

(483) « Les Tribunaux administratifs dans les organisations européennes », *Ann. eur.*, 1972, p. 151.

(484) « La Commission de recours de l'O.T.A.N... », préc., *R.B.D.I.*, 1974, p. 116. V. aussi « Pour de meilleures garanties juridictionnelles aux fonctionnaires internationaux », *Tribune* (Bulletin de l'Union syndicale O.C.D.E.), n^o 128, novembre 1978, p. 3.

dans des discussions en cours sur la révision des règles concernant les litiges. Mais alors que les premiers se montrent hostiles à l'idée même d'une seconde instance, les autres écartent l'idée d'une juridiction d'appel commune aux organisations coordonnées, solution qu'ils jugent « à la fois coûteuse et encombrante » et proposent de « transformer la nature de la Commission mixte consultative (...) et d'en faire une véritable première instance dont la saisine préalable serait obligatoire et dont les décisions lieraient aussi bien le requérant que le Secrétaire général sous la seule réserve d'un appel devant la Commission de recours » (485).

Cette proposition, qui traduit à nouveau la méfiance injustifiée, v. n^o 98 — des organisations représentatives du personnel vis-à-vis des procédures pré-contentieuses, présente en outre deux inconvénients : d'une part, par sa composition même le Comité consultatif du contentieux ne semble guère apte à se prononcer sur la seule base du droit (v. *supra*, n^o 13 s. et 50) ; d'autre part, la mise en œuvre éventuelle de cette suggestion contribuerait à figer encore d'avantage la situation actuelle d'éparpillement juridictionnel qui prévaut au sein des organisations coordonnées, et l'unification nécessaire s'en trouverait un peu plus aléatoire encore (v. n^o 11).

Pour éviter ces fâcheux résultats c'est sans aucune doute, au niveau inter-organisations que le problème des voies de recours contre les décisions des juridictions existantes doit être abordé et résolu, tant en ce qui concerne le système coordonné que celui des Nations Unies.

102. Les fonctionnaires internationaux ont bien souvent le sentiment d'être des pions impuissants entre les mains d'une « Administration » impersonnelle et d'Etats lointains pour lesquels leur carrière, leur salaire et même leur travail, ne comptent guère. Ignorés des opinions publiques, ils ne peuvent compter sur

(485) Rapport du groupe de travail sur la révision des règles concernant les litiges, préc., p. 5. V. aussi les « revendications » présentées par le personnel de l'O.C.D.E. au Colloque de Genève de 1980, p. 2.

les partis politiques ou les syndicats nationaux pour les défendre, ce qui serait, au surplus peu compatible avec leur statut.

Dans ce contexte, la fonction des différentes voies de recours qui leur sont ouvertes, « internes » mais, surtout, juridictionnelles, qui apparaissent aux yeux des agents et de leurs organisations représentatives comme l'ultime rempart du droit contre l'arbitraire, est tout à fait essentielle. Au-delà de leur mission première qui est de « dire le droit », les juridictions administratives internationales jouent en effet un rôle fondamental de régulation sociale et même psychologique. Comme l'écrit Mme Bastid à propos du T.A.N.U. — mais cela est vrai d'ailleurs : « Les cas soumis au Tribunal révèlent (...) des problèmes sociaux et psychologiques autant que des difficultés juridiques de l'Administration internationale. En s'efforçant de régler ces dernières, il peut contribuer — sans illusion excessive — à apaiser les premiers » (486).

Dans l'état actuel des choses, il n'est pas tout à fait certain que les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux jouent pleinement ce rôle régulateur : cette étude a permis de mettre en évidence un certain nombre de limitations statutairement imposées à la compétence des juges. En outre, ceux-ci font preuve d'une très grande prudence dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont parcimonieusement accordés. L'analyse de leurs décisions montre que toute leur politique jurisprudentielle consiste à « naviguer au plus près » pour éviter deux écueils : ils s'efforcent d'éviter les dénis de justice tout en se gardant de heurter de front les organes délibérants de l'Organisation et il apparaît clairement que le traumatisme engendré par la crise des années 1950 fait toujours sentir ses effets — et pas seulement dans le système des Nations Unies.

Trente ans plus tard, le temps semble venu pour les Tribunaux de surmonter leurs inquiétudes et leur timidité ; pour les organes délibérants et les Etats membres de ne plus manifester vis-à-vis d'eux une méfiance que rien ne justifie et d'instaurer dans l'ordre interne des organisations internationales ce que, les plus démocratiques d'entre eux au moins, ont institué dans l'ordre juridique national : de véritables juridictions investies du pouvoir réel de sanctionner tout manquement aux normes juridiques qu'ils ont énoncées.

(486) « Le T.A.N.U. », préc., p. 32.

Le célèbre principe « Noblemaire », selon lequel les agents de la catégorie professionnelle doivent bénéficier de rémunérations supérieures à celles versées dans les administrations nationales les plus favorisées (487) devrait être transposé du domaine des traitements à celui des voies de recours. Il est tout à fait anormal que les agents des organisations internationales soient infiniment moins bien protégés que les fonctionnaires nationaux contre la négligence, la mauvaise foi ou l'arbitraire administratifs. Les voies de recours contre les décisions administratives ne sont pas des faveurs généreusement octroyées aux fonctionnaires ; leur institution correspond à un droit leur appartenant et à l'intérêt bien compris des organisations et des Etats eux-mêmes, tant il est vrai que « le renforcement des garanties juridictionnelles », en raffermissant la confiance des fonctionnaires dans les mécanismes de protection qui leur sont offerts « contribuerait à éviter le retour d'une crise de la fonction publique internationale » (488).

103. On ne saurait tenir pour acquis que c'est dans cet esprit que sont menées, par exemple, les discussions en cours à l'O.C.D.E. sur la révision des règles relatives aux litiges. La lecture de certains documents les concernant, les conversations avec les fonctionnaires de l'Organisation donnent au contraire le sentiment que les représentants de l'administration s'efforcent de circonscrire la réforme à certains points de détail techniques comme la limitation de l'âge des membres de la Commission de recours (déjà adoptée par le Conseil — v. n° 16), le retour à la pratique initiale de la Commission en ce qui concerne le paiement d'une indemnité en lieu et place de l'exécution d'une décision d'annulation (v. n° 81) ou l'alignement de la rédaction du texte français de la résolution du Conseil relative à la Commission sur celle du texte anglais en ce qui concerne le remboursement des dépens (v. n° 83), voire même de reprendre d'une main ce qui semble être accordé de l'autre (v. n° 70 pour ce qui est de la publicité des séances de la Commission). Pour leur part, les représentants du personnel, tout en insistant sur des problèmes importants comme l'ouverture des voies de

(487) Ce principe a été posé en 1921 dans le rapport Noblemaire, consacré au recrutement et à la carrière des fonctionnaires de la S.D.N. Il constitue davantage un « principe d'art politique » généralement accepté qu'une règle de droit *stricto sensu*. V. Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, préc., pp. 279 et s., ou Alain Plantey, *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, préc., pp. 18 et 345 et s.

(488) Mohammed Bedjaoui, *ibid.*, p. 575.

recours aux organisations représentatives des agents ou l'institution d'un second degré de juridiction, ont tendance à s'arrêter trop exclusivement à des propositions qu'ils pensent être dans l'intérêt bien compris du personnel mais qui négligent les intérêts supérieurs de l'Organisation qui, à long terme au moins, sont aussi les leurs. A cet égard, la suppression du Comité consultatif du contentieux par sa transformation en juridiction de première instance (v. n° 101) ou le refus de la création d'un organe juridictionnel commun à l'ensemble des organisations coordonnées (v. n° 11 et 101) ou encore de règles dissuasives à l'encontre des recours abusifs — à l'exclusion des sanctions pécuniaires, choquantes à maints égards (v. n° 65) — témoignent de ces vues parfois un peu « courtes ».

En instituant un système novateur de nomination du Président de la Commission de recours (v. n° 16), en offrant au requérant la possibilité d'obtenir le sursis à l'exécution d'une décision lui causant un préjudice irréparable (v. n° 64), en laissant au juge seul le choix entre l'annulation d'une décision administrative contestée ou la fixation d'une indemnité compensatoire du préjudice subi (v. n° 81), la récente réforme adoptée au Conseil de l'Europe, même si elle est incomplète et, à certains points de vue, discutable, a sans doute montré la voie d'une innovation prudente pleinement compatible avec les principes démocratiques dont les Etats membres se veulent les champions, et relégué ainsi bien loin en arrière les règles relatives au règlement des litiges en vigueur à l'O.C.D.E. L'institution qui, en créant la doyenne des Commissions de recours, avait donné l'exemple de la confiance placée par ses membres dans les vertus d'un règlement juridique des différends entre les fonctionnaires et l'Organisation, ne saurait se satisfaire d'une approche frileuse des réformes devenues dans ce domaine particulièrement nécessaires.

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 85/1981/4