

SOCIÉTÉ FRANÇAISE
POUR LE DROIT INTERNATIONAL

journées
d'études

**le contentieux
de la
fonction publique
internationale**

Edouard A. Pedone - 13 rue Soufflot - Paris

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

par

Alain PELLET

Professeur à l'Université de Paris X - Nanterre et à l'I.E.P. de Paris
Directeur du Centre de Droit international (CEDIN) de Nanterre

Les conclusions d'un colloque «à la française», fût-il «international» constituent un exercice codifié, au cérémonial immuable. Il convient d'y louer le choix du thème, l'éminence des participants, l'érudition stimulante des rapports et des communications, la richesse des débats et la convivialité de l'ambiance. Je m'en voudrais de manquer à une tradition si bien établie et, au demeurant, tout à fait sympathique et je suis d'autant moins enclin à m'éloigner de ce rituel que je crois, en toute sincérité, que notre colloque a été, à maints égards, exemplaire.

Commençant par le commencement, je louerai d'abord le choix du thème.

Je dois dire que, lorsque, il y a un an environ, le Président Hubert Thierry m'en a parlé pour la première fois, je n'ai manifesté qu'un intérêt poli. Après tout, il y a tout juste dix ans, la Société française pour le droit international a déjà consacré l'un de ses colloques annuels au droit de la fonction publique internationale et, au moment où tant d'événements considérables changent profondément la société internationale et son droit, était-il bien approprié de se livrer à l'exercice, *a priori* un peu vain et nombriliste, consistant à disserter gravement sur la protection juridictionnelle de quelques dizaines de milliers de personnes qui, malgré l'indéniable dégradation de leurs conditions de travail, ne font tout de même pas partie des plus défavorisés ?

J'avais tort, M. le Président, et je fais amende honorable : après un jour et demi de débats, notre colloque m'apparaît comme utile, et même nécessaire.

Nécessaire d'abord, parce que, même si les fonctionnaires internationaux sont une catégorie sociale éminemment respectable, nos échanges de vues m'ont paru aller au-delà d'une réflexion étroite sur leur seule protection. C'est de justice internationale qu'il s'est agi et,

si le «gouvernement des juges» est haïssable, en revanche, comme on l'a dit, la justice et la démocratie sont indissociables, et les progrès de l'une sont aussi ceux de l'autre. En réfléchissant aux améliorations qui pourraient être apportées à celle-ci, nous pouvons aussi aider au progrès de celle-là, si particulièrement indispensable et difficile lorsqu'on l'envisage au plan international.

Nécessaire ensuite, de façon plus conjoncturelle, parce que la justice administrative internationale fait l'objet d'un intérêt qui ne se dément pas, et même qui se renforce. Après la Banque mondiale, le F.M.I. rejoint - enfin ! - la cohorte des organisations internationales «de droit» et se dote d'un Tribunal administratif. Récemment, un tract a été distribué par deux fonctionnaires licenciés de l'Union latine, s'indignant, à juste titre, de l'absence d'un tribunal impartial et indépendant susceptible de juger l'affaire les opposant à leur employeur. Et il n'est pas jusqu'à la modification récente de l'appellation des juridictions administratives de l'O.C.D.E. et du Conseil de l'Europe qui ne soient le signe d'un changement de mentalité et de la considération accrue dont jouissent les *tribunaux* administratifs internationaux, malgré quelques réactions de rejet épidermiques.

Ce colloque était nécessaire enfin parce que, si les juridictions administratives internationales sont loin d'être exemptes de faiblesses et méritent, sans aucun doute, des critiques, j'ai cru percevoir un frémissement dans la direction de certains changements qui iraient dans le bon sens. J'y reviendrai ; mais je souhaite dire dès maintenant qu'en permettant des échanges d'arguments sérieux sur certaines réformes portant sur des points importants, nos débats ont peut-être permis de progresser au fond : ces réformes dépendent, en partie au moins, et probablement très largement, des personnes réunies dans cette salle.

Car, et c'est le deuxième objet de mes éloges, les participants à ces débats, chacun isolément, mais surtout pris ensemble, sont les acteurs mêmes du dialogue judiciaire qui a fait l'objet de nos réflexions. Contrairement à ce qui se produit dans les colloques universitaires habituels - dont, au demeurant, je ne méconnais pas les mérites -, il ne s'est pas agi de porter un regard extérieur sur un «objet d'étude», mais, bien plutôt, de prolonger ce dialogue judiciaire, sans la contrainte qui le caractérise inévitablement et qui oblige les parties à la partialité : l'existence d'un enjeu immédiat constitué par la solution du litige concret qui les oppose.

Tous les protagonistes du psychodrame judiciaire étaient là : les requérants potentiels et leurs représentants, avocats et «organisations représentatives du personnel» - associations ou syndicats -, les organisations et leurs conseillers juridiques, les juges et leurs précieux auxiliaires que sont les greffiers. Tous ont dialogué librement et sans arrière-pensées.

Sans arrière-pensées, mais sans, pour autant, abandonner leurs préoccupations propres. Et je dois dire que j'ai été frappé - je ne dirais

pas par l'«esprit de chapelle» des intervenants, ce serait excessif, mais par leur, sans doute inévitable, «persévérance dans leur être».

Conseiller juridique d'une petite organisation internationale et, en même temps, avocat d'un assez grand nombre d'associations du personnel, j'ai de ces choses une vision un peu schizophrène - d'autant plus que je suis et demeure un universitaire dans l'âme, ce qui aggrave sans doute ce dédoublement de la personnalité en me conduisant à envisager les problèmes que nous avons débattus à la fois de l'extérieur et de l'intérieur. De l'intérieur, je vibre tantôt avec les représentants des requérants, tantôt avec ceux des organisations ; mais, de l'extérieur, je ne peux m'empêcher de relever un triple «nationalisme».

Un «nationalisme d'organisation», et même «de juridiction» d'abord. Je l'avais relevé il y a une dizaine d'années ; il perdure. Je ne peux, par exemple, m'empêcher de penser que les fortes réticences marquées, ici ou là, vis-à-vis de la nécessaire unification des juridictions administratives des organisations coordonnées tient plus à la force des habitudes qu'à l'examen raisonné du problème, ou que la défense et illustration des mérites de telle ou telle disposition du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies par rapport à celle, comparable, du Statut du Tribunal administratif de l'O.I.T. ou vice-versa, relève d'une vision un peu étroite. Et je ne reviens pas sur l'absurdité, dénoncée à juste titre, que constitue la création d'un Tribunal administratif autonome au F.M.I. Or, si l'on a à l'esprit les statistiques communiquées par David Ruzié, 23 juridictions administratives pour, disons, à tout prendre, 120 000 fonctionnaires internationaux, cela fait un tribunal pour un peu plus de 5 000 fonctionnaires. Pour atteindre ce chiffre, il faudrait qu'existent en France plus de 10 000 tribunaux - exclusivement spécialisés dans la solution des conflits du travail ! Cela fait des fonctionnaires internationaux, en tout cas statistiquement et sur le papier, les travailleurs les mieux juridiquement protégés du monde, conséquence peut-être discutable de ce «nationalisme institutionnel».

S'y ajoute un «nationalisme d'intérêts» ou «catégoriel». Aussi ouverts qu'aient été nos débats, il m'a semblé que les syndicalistes étaient demeurés des syndicalistes ; les avocats, des avocats ; et les juges... des juges ! Nous avons, par exemple, entendu les représentants habituels des requérants utiliser abondamment l'image du pot de terre contre le pot de fer ; mais, à l'inverse, l'éminent Conseiller juridique d'une organisation a rappelé avec insistance que le pot de terre (le requérant) choisit le «terrain de bataille»... Je ne peux m'empêcher, sur ce point, de penser que, quel que soit le «terrain», le pot de terre risque fort d'en sortir brisé et, à cet égard, je me permets d'être en désaccord avec le juge Pescatore qui a rappelé, tout à l'heure, que les Conseillers juridiques, eux aussi, avaient un risque de perdre ; c'est évidemment - et heureusement - vrai ; mais ils ne subissent pas ce risque une fois sur deux, mais une fois sur à peine quatre en moyenne...

Au-delà de ces divergences «catégorielles», il n'est que plus intéressant de constater que, sur certains points, un vaste accord a paru se dessiner. Je n'en veux pour preuve que le plébiscite dont, à une voix discordante près, la procédure orale a été l'objet. Je dois dire toutefois que, sans me rallier à cette «opinion dissidente» isolée, je souffre en effet, en tant que plaideur, de l'absence de procédure orale lorsque d'importants problèmes psychologiques ou de fait séparent les parties, mais que je m'en accommode assez bien lorsque sont en cause des questions techniques pour lesquelles je redoute au contraire que les juges se laissent influencer par les impressions du moment que distillent les débats oraux - la justice n'est pas une affaire d'impression. Ceci n'est qu'une parenthèse. Il me paraît plus important de souligner que le large consensus dont fait l'objet l'utilité des plaidoiries orales n'est pas isolé. On peut penser, par exemple, à l'unanimité qui paraît s'être faite sur l'utilité que présenterait la généralisation du système d'aide judiciaire ou sur l'obstacle que constitue la toute-puissance des organes intergouvernementaux.

A cet égard, je suis d'ailleurs conduit à émettre un petit regret sur la composition de ce docte auditoire - au risque de ne pas m'acquitter complètement de ma fonction de *laudator colloquii* : si les protagonistes du débat judiciaire sont bien tous réunis, ceux auxquels ils imputent la cause de leurs maux, avec, ici encore, une belle unanimité, sont, en revanche fâcheusement absents et nous n'avons pas entendu de représentants des Etats membres défendre les coupes sombres qu'ils imposent aux budgets des organisations ou s'expliquer sur leur traditionnelle méfiance à l'égard des engagements de durée indéterminée. On retrouve là, d'ailleurs, ce qui constitue sûrement l'un des problèmes fondamentaux du droit de la fonction publique internationale : les véritables employeurs, les Etats, sont lointains, dispersés, absents - en même temps qu'ils sont omniprésents.

Le troisième «nationalisme» qui m'a frappé, et c'est là sans doute que le mot est le plus adapté, est le «nationalisme des cultures juridiques». A cet égard, le vibrant plaidoyer qui figure dans le rapport écrit du Juge Pescatore en faveur du droit administratif à la française, s'il flatte d'autant plus mon orgueil national qu'il n'est pas le fait d'un Français, ne m'a cependant pas entièrement convaincu. Il faut être au moins deux pour dialoguer ; et si l'on proclame d'emblée que le dialogue est un combat dont l'un des protagonistes seul a toutes les vertus, je crains que l'on aboutisse à des impasses. Prosper Weil disait dans l'une de ses interventions, qu'il avait le sentiment de parler «javanais» à ses collègues du Tribunal administratif de la Banque mondiale lorsqu'il se référait à des catégories du droit administratif français - mais il n'est pas du tout évident qu'il faille systématiquement recourir à ces catégories. Il me semble que le droit administratif international ne doit pas essayer d'imiter le droit administratif français - dont il ne pourrait être que la pâle copie ; pas davantage du reste qu'il ne convient d'y transposer purement et simplement des notions connues de la seule *common law*. On a, par exemple, fait allusion hier à l'opinion dissidente du Juge Mella Carroll jointe au jugement

n° 1279 du Tribunal administratif de l'O.I.T. (*Almazan - Aguirre c. P.A.H.O./O.M.S.*) ; cette opinion n'a probablement pas la portée qui lui a été attribuée ; mais elle est certainement très frappante par l'incapacité qu'elle traduit de la part de l'éminent magistrat irlandais de sortir des catégories juridiques de la *common law* et par sa volonté d'imposer son « javanais » à des juges de culture juridique latine auxquels la notion de « *cause of action* », sur laquelle repose tout son raisonnement, est à peu près aussi étrangère que l'ordinateur à un pygmée ou les grenouilles à la provençale à un gentleman britannique.

Le droit administratif international ne gagnerait rien à s'aligner sur tel ou tel système juridique particulier ; il doit être un creuset où se fondent les cultures juridiques du monde et emprunter à chacune non pas ce qu'elle a de mieux, de plus achevé, mais ce qu'elle a ou bien de plus universel, ou bien de plus adapté. Je suis, par exemple, tout à fait séduit, pour ma part, par l'idée, fort peu « latine », que les décisions « idiotes » sont juridiquement sanctionnables - parce qu'elle sont « idiotes » -, aussi étranger que cela soit à l'esprit du droit administratif français ; le jardin anglais a parfois plus de charme que le parc à la française !...

En permettant la confrontation de ces particularismes, notre colloque a, j'en suis convaincu, permis aux uns et aux autres de se comprendre mieux ; et ce n'est pas la moindre des vertus des manifestations de ce type.

D'autant plus, et ce sera le troisième point de mon panégyrique, que nos débats m'ont semblé très riches.

D'un colloque, on sort généralement soit, au mieux, conforté dans ses propres opinions, soit, au pire, horripilé par celles qui ont été exprimées par les autres intervenants, soit, et c'est probablement le cas le plus fréquent, partagé entre ces sentiments contradictoires ou encore parfaitement indifférent. Mais il me semble qu'il s'est passé un peu plus en l'occurrence.

Certes nous avons, les uns et les autres, beaucoup appris. C'est certainement mon cas. J'ai, par exemple, découvert quantité de choses sur le fonctionnement concret des juridictions administratives internationales ou sur les réformes récentes ou en cours au Conseil de l'Europe ou dans le système des Nations Unies.

Nous avons appris, mais, et cela me paraît plus rare, et plus précieux encore, il me semble que nous avons *progressé*. Progressé dans une meilleure compréhension des points de vue des uns et des autres ; j'en ai parlé. Mais progressé aussi dans la recherche de réformes constructives. Car, il faut bien le dire, tout n'est pas parfait dans la situation actuelle. J'en prendrai trois exemples dont il a été beaucoup question depuis hier matin.

En premier lieu, il n'est pas normal que les organisations représentatives du personnel soient tenues écartées du prétoire. Cette situation est connue ; elle a été rappelée et ses inconvénients dénoncés. Cela est bien. Mais on ne s'est pas arrêté là et des solutions ont été

esquissées. Sur ce point, il faut être carré : l'hypocrisie du système actuel n'est pas acceptable ; il n'est pas normal que des fonctionnaires doivent se «dévouer» pour recourir contre des feuilles de paye qui font application de décisions générales et impersonnelles contestées intéressant tout le personnel, ou que des présidents d'associations du personnel doivent «faire semblant» de protester contre la violation de «leur» droit d'association alors que ce sont les droits de l'ensemble des agents qu'ils s'efforcent de défendre. Cette hypocrisie se prolonge par le principe de l'autorité relative de la chose jugée qu'il faut tourner en parlant d'un «devoir moral» des Chefs de Secrétariat d'étendre la solution de ces litiges à l'ensemble des fonctionnaires se trouvant dans la même situation que le requérant, ce qui n'est pas non plus satisfaisant. Mais il ne serait pas davantage acceptable que les tribunaux jonglent avec les règles actuelles et les tournent. Ces règles sont mauvaises. Il faut les changer et aller jusqu'au bout de la réforme en reconnaissant une véritable «*class action*» (toujours les vertus du «javanais» !...). Cette réforme serait bénéfique pour toutes les parties ; elle mettrait le droit en accord avec le fait et les fonctionnaires à l'abri d'une menace, totalement inadmissible, que les organisations s'en tiennent à une application stricte du droit et n'étendent pas la solution d'un jugement donnant raison à un requérant aux autres fonctionnaires ayant les mêmes droits ; ceci, après tout, pourrait venir à l'idée d'un Chef de Secrétariat ou d'un Conseiller juridique «revanchard» ou d'un organe intergouvernemental peu scrupuleux et il en résulterait des inégalités insensées entre les membres du personnel.

En deuxième lieu, il me semble qu'un assez large consensus se dessine sur la nécessité d'une procédure d'appel ou, au moins, d'un second degré de juridiction, car j'ai cru déceler quelques nuances en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de cette réforme, dont le principe semble assez largement admis.

A cet égard, il serait peut-être bon d'élargir quelque peu le débat. L'existence d'un double degré de juridiction, sous une forme ou sous une autre, aurait, assurément, le grand avantage de permettre une unification de la jurisprudence dans les systèmes d'organisations dans lesquels les divergences de solutions sont particulièrement mal comprises par les justiciables et sont, en effet, tout à fait insupportables. Mais il faut aller plus loin. D'une part, les juges sont faillibles et le double degré de juridictions est un principe général de droit, garanti par les grandes conventions internationales protectrices des droits de l'homme - même les fonctionnaires internationaux sont des êtres humains !... D'autre part, je crois profondément à l'unicité du droit de la fonction publique internationale ; une centralisation aussi poussée que possible de l'instance d'appel contribuerait à ancrer cette unicité dans les faits. Je suis donc partisan non seulement d'un second degré de juridiction (au moins de la création d'une instance chargée de «juger le droit») à l'intérieur de chaque système d'organisations, mais encore d'une véritable «Cour mondiale de cassation administrative».

On a dit que la C.I.J. avait peu de goût pour son rôle de juridiction de réformation ; ceci paraît, en effet, indéniable. On a laissé entendre

aussi, et à l'inverse, que les particularismes d'organisations étaient trop marqués pour que l'on puisse songer à une unification véritable - mais ceci n'est vrai qu'en ce qui concerne les règles statutaires et réglementaires et le Tribunal administratif de l'O.I.T. administre constamment la preuve qu'une juridiction unique peut fort bien s'accommoder de cette diversité. En revanche, en ce qui concerne les principes, ils sont et doivent être partout les mêmes. Une juridiction unique de cassation aurait plus de poids pour les affirmer et les faire respecter quitte à prévoir qu'une fois le droit dit, c'est à chaque juridiction de première instance qu'il appartiendrait de l'appliquer aux faits de l'espèce ; par ailleurs, pour éviter trop d'annulations *a posteriori*, un mécanisme comparable à celui de l'article 177 du Traité de Rome créant la Communauté européenne pourrait venir compléter ce dispositif.

Ceci me conduit à un troisième et dernier point, celui du droit applicable, au sens large. Beaucoup de choses ont été dites à ce propos et, dans l'ensemble, j'y souscris. Je souhaite seulement ajouter un élément.

Je suis frappé par le fait que les grands principes du droit administratif international ont, pour l'essentiel, été forgés ou « dégagés » entre 1920 et 1960 et, surtout, durant les quinze premières années du second après-guerre. Mais, depuis, le monde a changé ; le profil même de la fonction publique internationale s'est assez profondément modifié. Cela ne signifie pas que le droit administratif international est demeuré immuable - *Ayoub* (jugements n° 832 et 986 du T.A.O.I.T.) n'est pas *Lindsey* (jugement n° 60 du même Tribunal) ; mais enfin, dans certains domaines au moins, il existe un décalage entre le droit et la réalité. Le temps est peut-être venu d'une « remise à plat » ; en tout cas, d'une réflexion globale, qui pourrait, ou non, déboucher sur une codification des grands principes du droit de la fonction publique internationale dont on a dit, à plusieurs reprises durant nos débats qu'ils demeureraient confinés dans une zone de clair-obscur gênant à bien des égards. Si l'on ne veut pas aller jusqu'à l'unification institutionnelle partielle que j'appelle de mes vœux, une telle entreprise de codification aurait au moins le mérite de les sortir de cette relative clandestinité.

C'est, au demeurant, le mérite de ce colloque, ou d'autres sur des thèmes voisins, de contribuer à les faire mieux connaître.

Il me reste, Monsieur le Président, pour m'acquitter complètement de ma tâche, à vanter la convivialité de notre rencontre, l'excellence de son ambiance et la perfection de son organisation. Nous les devons à tous les participants - mais d'abord au Président de la Société française pour le droit international ; et je suis sûr de me faire l'interprète de tous en adressant des félicitations et des remerciements chaleureux à Hubert Thierry, qui a été l'organisateur enthousiaste et inquiet de ces deux journées.