

TROISIEME PARTIE

ETUDES - COMMENTAIRES - NOTES - BIBLIOGRAPHIE

# LA COMMISSION PARITAIRE DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

par

Dr. Jacques LEMOINE

Greffier du Tribunal Administratif de l'Organisation  
internationale du Travail

## LES CARACTERISTIQUES DE LA COMMISSION PARITAIRE

1. La condition des fonctionnaires des organisations internationales publiques présente, tant au point de vue juridique qu'au point de vue administratif, un caractère assez particulier. Si ces fonctionnaires se voient assurer une indépendance presque absolue à l'égard des autorités nationales, en revanche ils sont placés sous la dépendance complète de l'organisation au service de laquelle ils se sont consacrés. L'Organisation internationale combine en effet, à l'égard de ses fonctionnaires, le rôle de législateur, celui d'employeur et celui de juge. En tant que législateur, l'organisation édicte et modifie à son gré les conditions d'emploi, au sens le plus large du mot, puisque celles-ci définissent non seulement les modalités d'engagement, de rémunération et de renvoi, mais prévoient aussi des obligations d'ordre politique et déontologique<sup>1</sup>, les me-

---

1) Les références relatives aux dispositions constitutionnelles et réglementaires seront, en règle générale, limitées aux dispositions applicables à l'Organisation internationale du Travail, car l'énumération des dispositions correspondantes applicables aux Nations Unies et aux autres institutions spécialisées sortirait du cadre de cette étude. Sauf indication contraire, toutes les références au Statut du Personnel du Bureau international du Travail se rapportent à l'édition de janvier 1958 du Statut, la dernière en date. Ce Statut a fait l'objet d'une série d'éditions successives, comportant souvent des modifications d'ordre

sures de sécurité sociale<sup>2</sup> et le cadre et les limites mêmes de sa propre responsabilité contractuelle et quasi délictuelle<sup>3</sup>. En tant qu'employeur, cette même organisation applique aux situations individuelles les règles générales d'emploi qu'elle a édictées et régit l'activité professionnelle des fonctionnaires qu'elle a engagés. Enfin, en raison de l'immunité de juridiction dont elle bénéficie

mineur, et n'a connu que deux refontes, celle de 1931-1933 et celle de 1952. Sauf indication contraire, les références à la dernière édition du Statut n'indiquent donc que la version actuelle de dispositions anciennes. Sur les obligations des fonctionnaires, voir Statut, Article 1 (Statut du fonctionnaire), Article 2 (conduite), Article 3 (utilisation d'informations), Article 4 (déclaration de loyauté), Article 5 (distinctions honorifiques et dons, dont l'acceptation est prohibée), Article 6 (candidature à un poste politique, qui entraîne d'office la démission de l'intéressé), Article 7 (privilèges et immunités, et les obligations que leur exercice comporte) et Article 8 qui prévoit l'application de sanctions en cas d'infraction aux règles établies par les dispositions précédentes. Voir aussi Comité consultatif de la fonction publique internationale, **Rapport sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux**, Nations Unies, 1954 (COORD/CIVIL SERVICE/5).

2) En matière de pension de retraite et d'invalidité : Statut, Article 88; Organisation internationale du Travail, **Règlement de la Caisse des pensions du personnel**, Genève, août 1948 et Nations Unies, **Statut de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies**, dernière édition, 1er janvier 1958, (JSPB/. 4/Rev. 2). En matière de frais médicopharmaceutiques: Statut, Article 87 et **Statuts de la Caisse d'assurance-maladie du personnel** du Bureau international du Travail et de l'Union internationale des Télécommunications, 1er février 1958 (ronéoté). Voir également Statut, Article 89 (congé de maladie), Article 90 (congé de maternité), Article 91 (mesures d'hygiène publique), Articles 93 - 94 - 95 (secours divers en cas de décès). En matière de réparation des accidents du travail : Statut, Article 92 et Annexe VI.

3) Sur les indemnités payables en cas de résiliation d'engagement, voir Statut, Articles 46 - 47 - 48 bis, 52, 97 et 98 ; sur la réparation en cas de maladie, d'accident ou de décès survenu du fait et à l'occasion de l'emploi, Article 92, Annexe VI ; sur l'indemnisation en cas de perte: Article 96 ; sur les voies de recours et les remèdes accessibles aux fonctionnaires : Article 11 et 12 et Statut du Tribunal administratif de l'O.I.T., Article II, paragraphes 1 à 4, Article VIII et Article IX, paragraphe 3.

pour assurer son indispensable indépendance<sup>4</sup>, l'organisation est nécessairement le seul arbitre des différends qui pourraient s'élever entre elle et ses fonctionnaires.

2. Les pouvoirs apparemment absolus qui sont ainsi conférés à l'organisation internationale trouvent cependant leur limite et leur correctif dans le principe de la légalité. En effet, la souveraineté que reconnaît le droit international est elle-même fonction du respect du droit, comme le marque fortement une résolution récente de l'Institut de droit international, dans les termes suivants:

"... il est du devoir de tout organe comme de toute organisation internationale de respecter le Droit et de le faire respecter par ses agents et fonctionnaires ; que le même devoir incombe aux Etats Membres en cette qualité..." (a).

Comme le disait un membre de l'Institut à l'occasion de la discussion de ce passage, "... le principe... que toute organisation internationale doit respecter le droit est peut-être élémentaire. Mais il n'est pas superflu de le reprendre. Les organisations internationales sont encore, dans une trop large mesure, les instruments des Etats. Il faut donc dire d'une façon très nette que le principe en question vaut aussi bien pour les Etats Membres des organisations internationales, en tant que tels, que pour les organisations elles-mêmes et leurs agents et fonctionnaires" (b). Il n'est guère surprenant qu'un principe aussi fondamental ait trouvé sa meilleure

4) Cette question fait l'objet d'une abondante littérature spécialisée, si bien qu'une section spéciale est consacrée à la liste des ouvrages traitant des immunités des organisations internationales dans la plus importante bibliographie dans ce domaine : *Selective Bibliographies of the Library of the Peace Palace, III, Immunities in International Law*, par J.L.F. Van Essen et J.L.G. Tichelaar, A. W. Sijthoff, Leyden, 1955, pp. 27-35.

a) Annuaire de l'Institut de Droit international, Résolutions adoptées par l'Institut à la session d'Amsterdam, 18-27 septembre 1957, *Recours judiciaire à instituer contre les décisions d'organes internationaux*, 1957, volume 47, tome II, p. 476.

b) Intervention de Mr. C. Wilfred Jenks, *ibid.*, huitième séance plénière, p. 283.

expression dans les délibérations d'une aussi illustre académie, plutôt que dans les décisions de la Cour de justice internationale ou des organisations internationales elles-mêmes, plus préoccupées des problèmes que pose l'instauration d'un nouvel ordre international que par l'étude de ses fondements. Toutefois, ce principe n'est pas une innovation en droit international et a été consacré dans le domaine plus classique des immunités diplomatiques qui, avant l'élaboration récente du concept des immunités fonctionnelles des organisations internationales, a servi de paradigme à celui-ci. Ainsi, dans son projet de convention codifiant le droit des relations et immunités diplomatiques, la Commission du droit international prévoit-elle que "... sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire" (c). C'était reconnaître un principe qui avait été énoncé avec une pertinence particulière par la jurisprudence anglaise, par exemple, qui affirmait que "... les agents diplomatiques ne sont pas exempts en vertu de leurs privilèges, en tant que tels, de toute responsabilité légale en matière d'actes préjudiciables. La situation véritable est qu'ils ne sont pas susceptibles d'être poursuivis devant les cours et tribunaux d'Angleterre, à moins qu'ils ne se soumettent à leur juridiction. Les privilèges diplomatiques n'impliquent point d'immunité à l'égard de la responsabilité juridique, mais une simple exemption de juridiction locale" (d).

2 a. Il est vrai qu'une organisation internationale ne saurait être régie ni par la loi de l'Etat du siège, assimilée à la loi de l'Etat accréditaire, ni par la loi de l'Etat accréditant, qui serait alors la commune mesure des législations des Etats Membres. Mais si l'organisation internationale n'est régie par aucune législation nationale ou aucune combinaison de législations nationales, il n'en résulte

c) Nations Unies. Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session, New-York 1958, p. 26.

d) Dickinson v. Del Solar (1930) I. K. B. 376 (Traduction de l'auteur).

e) Recours judiciaire à instituer contre les décisions d'organes internationaux, *loc. cit.*

pas pour cela qu'elle ne soit régie par aucune règle juridique et soit livrée à l'anarchie ou à l'arbitraire. Elle est au contraire liée par le respect des règles du droit qui lui sont propres, et que l'Institut de droit international a défini comme:

- a) le droit international général,
- b) les dispositions constitutionnelles propres à cet organe ou à cette organisation, et celles qui régissent le fonctionnement de l'organe international,
- c) les règles établies par cet organe ou par cette organisation, qu'elles concernent les Etats Membres, les agents et fonctionnaires de l'organe ou de l'organisation, ou des personnes privées, dans la mesure où les droits ou intérêts de celles-ci seraient en cause,
- d) les dispositions de droit interne applicables à des relations juridiques concernant cet organe ou cette organisation (e).

L'élaboration concrète et l'interprétation constructive de ces règles en ce qui concerne les droits et les obligations des fonctionnaires au service de ces organisations internationales doivent beaucoup, sur le terrain pratique, tant aux tribunaux administratifs qu'aux organes de recours internes créés par celles-ci.

2. b. — L'institution et la jurisprudence des tribunaux administratifs de l'Organisation internationale du Travail<sup>5</sup> et des Nations

---

5) Sur le Tribunal administratif de l'O.I.T., voir en particulier: **Francis Wolf**, *Le Tribunal administratif de l'O.I.T.*, *Revue générale de Droit international public*, avril-juin 1954, no. 2, pp. 279-314 ; **G. Langrod**, *Les réalisations jurisprudentielles du Tribunal administratif international de Genève*, *Revue de droit international et de droit comparé*, 1955, nos. 1 et 2 ; **J. F. Heyman**, *Les juridictions administratives internationales*, Thèse, Dijon, 1958 ; et **Mohammed Bedjaoui**, *Les Tribunaux administratifs internationaux*, *Juris-classeur de Droit international* 1958, Fascicules 230 et 231. Ces études contiennent chacune une bibliographie détaillée. Voir aussi **Index bibliographique sur la Fonction publique internationale**, *Recueil de la Fonction publique internationale*, (1958) CNB 119-128. Voir également: Cour internationale de Justice, *Effet des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, *Exposés écrits, Memorandum by the International Labour Office*, pp. 26-70, qui contient un précieux exposé historique.

Unies<sup>6</sup>, qui offrent aux fonctionnaires un recours judiciaire contre les décisions administratives dont ils sont l'objet, ont récemment soulevé un vif intérêt, auquel l'actualité politique<sup>7</sup> et deux avis de la Cour internationale de Justice<sup>8</sup> n'étaient pas entièrement

6) Sur le Tribunal administratif des Nations Unies, voir en plus des ouvrages généraux cités à propos du Tribunal de l'O.I.T. : G. Langrod, *Le Tribunal administratif des Nations Unies*, Revue du Droit public, 1951, pp. 71-104; Henri Puget, *Le Tribunal administratif des Nations Unies*, J.C.P., 1952, no. 15, p. 995 ; Ch. Crozat et G. Bénar, *Recueil de la Fonction publique internationale*, Annales de la Faculté de droit d'Istanbul, tome VI, no. 7, 1957, pp. 131-849; tome VII, No. 8, 1958, pp. 237-732 ; tome VIII, Nos. 9-10-11, 1959, pp. 422-980.

7) La question des droits et des obligations des fonctionnaires internationaux envers les Etats dont ils sont les ressortissants a donné lieu à de vives polémiques et les articles consacrés à la question sont de valeur inégale. Parmi les documents officiels, voir le rapport sur la politique du personnel soumis par le Secrétaire général, le 30 janvier 1953, à la Septième session de l'Assemblée générale des Nations Unies (Document A/2364) et l'avis de trois juristes du 29 novembre 1952 qui y est annexé. Voir aussi l'*Avis consultatif sur les droits et obligations des fonctionnaires internationaux*, d'Henri Rolin, approuvé par les professeurs Perassi et Rousseau, rédigé en automne 1953 à la demande de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (Document de cette Fédération MFICSA/4/53). Parmi les articles de doctrine, voir en particulier: David A. Booth, *The United Nations, the United States and the International Civil Service*, Revue internationale des Sciences administratives, 1955, no. 4, pp. 703-739 ; F. Honig, *The International Civil Service, Basic Problems and Contemporary difficulties*, International Affairs, April 1954, pp. 175-185 ; L. C. Green, *The Status of the International Civil Service*, 7 Current Legal Problems, 1954, p. 192 et seq. et surtout, par le même auteur, *The International Civil Servant, his employer and his State* XL (1955), Transactions of the Grotius Society, pp. 147-174; E. Jorison, *Les droits et obligations des fonctionnaires internationaux*, Revue internationale des Sciences administratives, 1954, no. 1, pp. 149-169 ; Maxwell Cohen, *op. cit.*; Alan Ford, *The Secretariat in the United Nations. The First Ten Years*, édité par B.A. Wortley, Manchester University Press, 1957, pp. 81-108, aux pages 102 à 106, et, enfin, l'ouvrage très complet de Mohammed Bedjaoui, *Fonction publique internationale et influences nationales*, Londres, 1958.

8) Cour internationale de Justice, *Effets des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, Avis consul-

étrangers. Si le rôle des tribunaux administratifs en tant que juge des différends entre les fonctionnaires et leur organisation a ainsi été largement mis en lumière, peu d'attention a été accordée, ainsi que le soulignait le Conseiller d'Etat Henry Puget<sup>9</sup> aux organes internes de recours créés par les organisations internationales. Or ces organes jouent un rôle d'une égale importance dans le fonctionnement des organisations internationales dont ils contribuent à assurer à l'égard des fonctionnaires l'équité aussi bien que la légalité.

3. Ce rôle ne se confond pas avec celui des tribunaux administratifs, bien que la création de Commissions internes de recours ait généralement précédé celle des tribunaux<sup>10</sup>. Il en a été ainsi soit parce que la création de tribunaux administratifs est intervenue ultérieurement pour répondre à des besoins qui ne s'étaient pas fait sentir immédiatement<sup>11</sup>, soit en raison des hésitations qui s'étaient manifestées à propos de l'opportunité d'une telle mesure. En effet, si la création d'un tribunal administratif recueillait l'adhésion générale des Etats dont le droit public reconnaissait aux fonctionnaires un statut juridique leur conférant des droits à la fonction, garanti par un recours judiciaire contre les mesures susceptibles d'y porter atteinte, cette création causait des appréhensions aux Etats dans lesquels, en dépit d'une stabilité

---

tatif du 13 juillet 1954 : C.I.J. Recueil 1954, p. 47, et Jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T. sur requêtes contre l'UNESCO, Avis consultatif du 23 octobre 1956 : C.I.J. Recueil 1956, p. 77.

9) Henry Puget, *Le Conseil d'appel de l'UNESCO et sa jurisprudence*, J.C.P. 1952, 1035. Fort peu de place est accordée à cette question dans les ouvrages classiques, comme : Suzanne Basdevant, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris 1931 (pp. 265-269) et E. Ranshofen Wertheimer, *op. cit.*, (p. 263). La littérature s'est récemment enrichie de : J. F. Heyman : *Organismes paritaires de recours et Tribunaux administratifs internationaux*, Recueil de la Fonction publique internationale, (1958), C.N.B. 59-96.

10) J. F. Heyman, *op. cit.*, en fait la remarque, p. 59, et pp. 61 et seq.

11) La création du Tribunal administratif de la S.D.N. en fournit l'exemple. Voir, par exemple, M. Bedjaoui, *Les Tribunaux administratifs internationaux*, *loc. cit.*, paragraphes 13-16.



de fait parfois considérable, les fonctionnaires n'étaient maintenus en service que durant le plaisir du prince et pouvaient, en principe du moins, être licenciés *ad nutum*<sup>12</sup>. Ces facteurs présentent un caractère historique plutôt que fonctionnel, et il est frappant de constater que la création de tribunaux administratifs n'a pas entraîné la suppression des commissions internes de recours, mais les a laissées virtuellement inchangées lorsqu'elles accomplissaient leur tâche propre, que le Tribunal venait alors compléter, ou a entraîné, lorsqu'elles constituaient soit un embryon de Tribunal ou un expédient transitoire, des modifications dont le résultat a été de les rendre semblables à celles appartenant au premier type<sup>13</sup>.

4. De même que le choix entre un organe interne quasi-judiciaire et un organe externe de caractère judiciaire accusé peut à tort paraître se poser du point de vue historique, une politique différente de la part d'organisations internationales d'un autre type est plus apparente que réelle. L'institution d'organes internes de recours par les organisations internationales est également très répandue et ne caractérise pas uniquement les Nations Unies et les institutions spécialisées. Sans doute a-t-on dit, à propos du recours des fonctionnaires de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, qu' "... évidemment la création d'organismes paritaires ou non, chargés d'examiner les litiges individuels, aurait été possible. Toutefois ces organismes n'auraient pu agir que sur le plan administratif. Ils n'auraient pu avoir aucun caractère juridictionnel. C'est pourquoi la Cour de Justice [de la C. E. C. A.], seul juge prévu par le Traité, ne pouvait être soustraite à sa tâche"<sup>14</sup>. Cela est vrai dans la mesure où un choix s'imposait, mais

12) Voir E. Ranshofen Wertheimer, *The International Secretariat*, Washington, 1945, pp. 259-262; Maxwell Cohen, *The United Nations Secretariat : Some Constitutional and Administrative Developments* ; *American Journal of International Law*, Vol. 49 (1955), pp. 295-319, et surtout p. 319, paragraphe 3, et Bedjaoui, *op. cit. supra*, paragraphes 20-21 pour le cas du Tribunal administratif des Nations Unies, qui en offre l'exemple le plus frappant.

13) Voir Heyman, *op. cit.*

14) Claude Lasalle, *Contribution à une théorie de la fonction*

si la Cour joue très naturellement le rôle de Tribunal, le statut du personnel de la Communauté prévoit l'équivalent d'un recours interne soit devant un conseil de discipline<sup>15</sup>, soit devant une commission paritaire<sup>16</sup>, dont les attributions sont autrement réparties mais coïncident dans l'ensemble avec celles des commissions internes de recours des autres organisations. C'est surtout la Commission de recours de l'Organisation européenne de coopération économique qui paraît s'écarter de ce principe, mais elle semble constituer plutôt un moyen terme entre les deux catégories d'organes de recours, ne serait-ce que par sa composition paritaire et l'étendue de sa juridiction, qui comprend certaines mesures disciplinaires, bien plus qu'un choix délibéré entre l'organe administratif interne et l'organe juridictionnel externe<sup>17</sup>.

5. La Commission paritaire du B.I.T., qui fonctionne effectivement depuis janvier 1921, constitue un exemple particulièrement intéressant d'organe interne de recours d'une organisation internationale. Créé alors que les premiers services du B.I.T. étaient en voie d'organisation, la Commission paritaire était destinée à jouer le rôle de conseil de discipline et à conseiller Albert Thomas à l'occasion de l'octroi d'indemnités de départ aux

---

publique supranationale, *Revue du Droit public*, 1957, no. 3, pp. 474-512. La citation figure à la page 509.

15) Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, Haute Autorité, *Statut du personnel de la Communauté*, juillet 1956, Articles 53 et 14, et Annexe III, Article 9-21. Recueil F.P.I. (1959).

16) *Ibid* Article 20, et Annexe III, Articles 5 à 8. Cette Commission jouit d'une compétence limitée (incompatibilité de fonctions, mise en disponibilité, formulaires de rapports annuels, démission d'office) mais qui, jointe à celle du Conseil de discipline correspond assez largement à celle de la Commission paritaire du B.I.T.

17) Pierre Huet, *La Commission de recours de l'Organisation européenne de coopération économique*, *Journal du Droit international*, 80 (1953), no. 2, pp. 256-284. Voir surtout paragraphe 6 (composition) et paragraphe 25 (contrôle des mesures disciplinaires); La Commission de recours est cependant en voie d'évolution et a récemment perdu son caractère paritaire. Voir à ce sujet : Pierre Strohl, *La réforme de la Commission de recours de l'O.E.C.E.*, *Recueil de la fonction publique internationale*, (1958), C.N.B. pp. 535-545.

premiers fonctionnaires engagés temporairement au service de la nouvelle institution. A la suite d'une évolution qui sera retracée plus loin, la compétence de la Commission s'est élargie au point de toucher à la plénitude de compétence. Mais dès son origine, la Commission présentait deux caractéristiques fondamentales qu'elle a conservées jusqu'à ce jour, celui d'organe paritaire d'instance préliminaire, au sein duquel le personnel lui-même jouait un rôle égal à celui de l'administration, au fonctionnement de laquelle il était ainsi associé, et celui d'organe consultatif paritaire.

6. En effet, la Commission paritaire est appelée à fournir un avis sur des propositions émanant soit de fonctionnaires chargés de fonctions administratives, soit d'organes internes chargés de telles fonctions. Ces propositions sont formulées sous la responsabilité des fonctionnaires et des organes compétents et ne deviennent exécutoires que par la ratification éventuelle du Directeur général qui, seul, prend une décision au sens strict du mot. Ainsi, la Commission paritaire formule son avis sur des propositions qui n'engagent pas le Directeur général et l'avis de la Commission constitue, au même titre que la proposition qui lui avait été référée, l'un des éléments essentiels que le Directeur général prendra en considération lorsqu'il formulera sa propre décision.

7. Ces propositions, qui peuvent ou doivent être soumises à la Commission paritaire, émanent, en premier lieu, du chef hiérarchique de l'intéressé, à qui il incombe tant d'assurer la surveillance de l'activité des fonctionnaires placés sous ses ordres que de veiller, dans la mesure de ses attributions, à la mise en oeuvre des mesures d'administration générale qui régissent le fonctionnement de l'institution. Il appartient à ce chef hiérarchique de proposer l'application de sanctions, le refus d'engagement à l'issue du stage, et la résiliation d'engagement pour insuffisance professionnelle. En matière de sanctions, le chef dont dépend le premier, ou le Directeur général peuvent également prendre cette initiative de manière à remédier à sa carence éventuelle.

8. Ces propositions peuvent également émaner du Comité des rapports, composé d'un nombre restreint de fonctionnaires

expérimentés et rompus à l'exercice des responsabilités, qui sont nommés par le Directeur général<sup>18</sup>. Le Comité des rapports a pour fonction d'examiner les rapports que les chefs hiérarchiques établissent sur leurs subordonnés, soit à l'issue du stage, soit annuellement, soit après chaque période quinquennale de service. Si le supérieur hiérarchique formule librement son appréciation sur les services et la conduite de l'intéressé, il ne lui appartient pas, sauf dans le cas du stage, de formuler des recommandations sur la suite administrative que cette appréciation pourrait comporter. Cette responsabilité incombe au Comité des rapports, en raison du fait que ce dernier, qui examine l'ensemble des rapports établis sur chacun des fonctionnaires, est seul en mesure d'apporter l'uniformité voulue dans les suites que pourraient appeler les évaluations individuelles des chefs hiérarchiques, dont l'indulgence ou la sévérité varie inévitablement. C'est au Comité des rapports qu'il appartient de recommander l'octroi d'augmentations de traitement dans le grade, le refus d'augmentation, et l'application de sanctions ou la résiliation d'engagement pour insuffisance professionnelle, lorsqu'un rapport, ou une succession de rapports appellent de telles mesures. En cas de stage, il appartient au Comité, après avoir procédé à sa propre enquête, soit d'endosser la recommandation favorable ou défavorable du chef hiérarchique, soit de formuler sa propre recommandation.

9. Enfin, lorsqu'une réduction de personnel entraînant l'abolition des postes exige la résiliation d'engagement de fonctionnaires qui n'ont par ailleurs nullement démérité, la détermination des mesures individuelles que nécessite la situation appartient à la Commission administrative, organe paritaire chargé de fonctions consultatives permanentes en matière de recrutement, d'élaboration et d'interprétation du Statut du personnel, et plus généralement en matière de mesures d'administration générale en tant qu'elles affectent le personnel. C'est la recommandation de la Commission administrative qui, dans la mesure où elle affecte un fonctionnaire individualisé, peut faire l'objet d'un appel par ce dernier devant la Commission paritaire.

18) Statut, Article 40.

10. Cette analyse souligne donc le caractère préliminaire de l'intervention de la Commission paritaire. Ce mécanisme offre à la Commission paritaire une grande liberté d'action car elle est appelée à jouer le rôle de conseiller à propos d'une décision à prendre plutôt que celui de juge d'une décision déjà prise virtuellement, tandis qu'il préserve l'indépendance du Directeur général, dont l'opinion n'est pas en cause, et lui permet de se déterminer en pleine connaissance de tous les aspects du cas qui lui est soumis.

11. Il importe de souligner combien ce système se distingue de celui qu'ont adopté certaines organisations comme les Nations Unies<sup>19</sup> et l'Organisation mondiale de la Santé<sup>20</sup>, car l'organe

---

19) Voir Article 11.1 (Recours) du Statut du Personnel de l'Organisation des Nations Unies, et les dispositions 111.1 à 111.4 du Règlement du Personnel de l'Organisation des Nations Unies, 1955 (ST/SGB/94/Rev. 4). Les alinéas a) à c) de la disposition 111.3 précisent ce système de la manière suivante :

"a) Tout fonctionnaire du Siège qui, invoquant l'article 11.1 du Statut, 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. Cette lettre doit être expédiée dans le mois qui suit la date à laquelle le fonctionnaire a reçu notification écrite de la décision.

b) Si le fonctionnaire désire former un recours contre la décision qui lui est communiquée dans la réponse du Secrétaire général, il adresse par écrit une requête au Secrétaire de la Commission paritaire de recours dans les deux semaines qui suivent la date à laquelle cette réponse lui est parvenue. S'il ne reçoit aucune réponse du Secrétaire général dans les deux semaines qui suivent l'envoi de sa lettre, il adresse sa requête, par écrit, au Secrétaire de la Commission, dans les deux semaines qui suivent.

c) Si un fonctionnaire désire former un recours contre une mesure disciplinaire prise par le Secrétaire général, il adresse une requête au Secrétaire de la Commission dans les deux semaines qui suivent la date à laquelle il a reçu notification écrite de la décision."

20) Règlement du Personnel de l'Organisation mondiale de la

interne de recours établi par ces deux organisations se prononce sur des décisions administratives prises par des fonctionnaires jouissant d'une délégation générale des pouvoirs du Secrétaire général ou du Directeur général, de telle manière que le chef du secrétariat, placé dans la situation du ministre-juge<sup>21</sup>, doit se prononcer en dernière instance, après avoir pris l'avis de l'organe de recours, sur une décision qui engageait déjà son autorité.

12. Les textes qui régissent l'institution, la compétence et le fonctionnement de la Commission paritaire établissent à l'évidence le caractère consultatif de ses avis, qui ne lient aucunement le Directeur général. Ce caractère consultatif résulte d'ailleurs autant du rôle même d'un organe qui contribue à éclairer et inspirer la décision du Directeur général, que du souci de préserver son autorité et d'assurer le plein exercice des pouvoirs discrétionnaires qui sont conférés par la Constitution et le Statut du Personnel. Aussi, quel que soit le poids qu'accordent le Directeur général et le Tribunal administratif aux avis de la Commission paritaire, celle-ci n'est pas un organe judiciaire auquel serait dévolue la "justice retenue". L'analogie avec un organe qui conseille le souverain dans l'exercice d'une justice dont il demeure le maître, même s'il se range souvent ou invariablement à ses avis, comme c'était le cas du Conseil d'Etat de France, avant le 24 mai 1872<sup>22</sup>

---

Santé, Article 1030. En particulier, l'alinéa 1030.8 a) porte qu "un membre du personnel ne peut faire appel devant un Comité (d'Enquête et d'Appel) que lorsque tous les recours administratifs existants ont été épuisés et que la mesure qui fait l'objet de la plainte est devenue définitive. Une mesure est considérée comme définitive lorsqu'elle a été prise par un fonctionnaire dûment habilité et que le membre du personnel en a reçu communication par écrit."

21) Voir la note sous l'arrêt *Cadot* (Conseil d'Etat, 13 décembre 1889, Sirey 1892.3.17, note Hauriou), in **M. Long, P. Weil et G. Braibant, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative**, Paris 1956, pp. 20-22, et **M. Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public**, Paris 1921, pp. 405-406.

22) Il faut aussi excepter la brève période qui s'est écoulée de 1848 à 1852. Cette notion est classique en droit français. Voir, par exemple, **A. de Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif**, 2<sup>me</sup> édition, Paris 1957, p. 252, et bibliographie citée.

et comme c'est peut-être aussi le cas aujourd'hui pour le Comité judiciaire du Conseil privé de la Reine d'Angleterre<sup>23</sup>, se justifiait sans doute pour le Conseil d'appel de l'UNESCO car celui-ci, en dépit de son caractère consultatif, était l'unique organe de recours des fonctionnaires de l'UNESCO, avant que cette organisation ne reconnaisse la juridiction du Tribunal administratif de l'O.I.T.<sup>24</sup> Cette analogie n'a pas perdu toute pertinence à la suite de cette reconnaissance car le Conseil d'appel conserve un caractère juridictionnel fortement accusé, dû à ses origines aussi bien qu'à la tradition qu'il s'est créé. Au surplus, même si l'institution d'un Tribunal administratif, juge des décisions définitives du chef du secrétariat, affaiblit la portée de cette analogie, elle demeure cependant partiellement justifiée lorsque, comme dans le cas de l'UNESCO, des Nations Unies ou de l'OMS, l'organe interne de recours est appelé soit à confirmer, soit à engager le chef du secrétariat à revenir sur une décision prise par lui ou sous le couvert de son autorité. Le parallèle perd cependant toute pertinence à l'égard de la Commission paritaire du B.I.T, qui n'a et n'a jamais eu de vocation à la "justice déléguée".

13. Il reste à indiquer que le caractère préliminaire et consultatif de l'avis émis par la Commission paritaire est renforcé par le fait qu'il ne s'agit point d'un organe permanent, d'une composition fixe. En effet, la Commission paritaire est constituée chaque fois qu'il y a lieu d'exercer les fonctions qui lui sont assignées par le Statut du personnel, et si les règles régissant sa composition sont

23) Sur le caractère consultatif des avis du Comité judiciaire du Conseil privé, voir E.C.S. Wade et G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, 4<sup>me</sup> édition, par E.C.S. Wade, Londres 1950, p. 450, et pour plus de détails, Sir William R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, 3<sup>me</sup> édition, Oxford, 1907, Vol. II, The Crown, Part I, p. 138 ; et Norman Bentwich, *The Practice of the Privy Council in Judicial Matters*, 2<sup>me</sup> édition, Londres, 1926, pp. 266-276. Le rapprochement n'est pas trop hardi pour des auteurs anglais : C. J. Camson, *Executive Discretion and Judicial Control*, Londres, 1954, p. 83.

24) Henri Puget, *op. cit.*, p. 1035. Cet article a paru le 9 octobre 1952. L'UNESCO est devenue justiciable du Tribunal administratif de l'O.I.T. le 30 mai 1953.

invariables, les personnes désignées pour y siéger changent dans chaque cas.

Ce système, qui ne s'impose ni par sa logique ni par des considérations d'ordre juridique ou administratif, est dicté par le souci d'assurer au fonctionnaire intéressé le bénéfice d'être jugé par ses "pairs", qu'il y a lieu de désigner en tenant compte des fonctions et du grade de l'intéressé. Aussi l'institution se rapproche-t-elle par certains côtés du jury<sup>25</sup>.

La composition variable de la Commission a d'ailleurs pour effet d'empêcher la continuité de vue propre à l'établissement de précédents qui pourraient tendre à la constitution d'une jurisprudence, caractéristique d'un organe juridictionnel, et le caractère secret des avis des commissions empêche que l'une d'entre elles ait connaissance des avis émis par les Commissions précédentes et puisse s'en inspirer même sans se considérer comme liée par ceux-ci. Aussi la Commission conserve-t-elle, à ce titre également, son caractère consultatif, qui confère à ses avis une autorité tirée d'un examen individualisé du cas qui lui est soumis, qui pourrait bien surpasser celle d'un organe bridé par un corps de règles coutumières dont le divorce avec les réalités de la vie administrative risquerait de s'accuser à chaque décision.

## II

### COMPOSITION DE LA COMMISSION

14. Aux termes du Statut du personnel, la Commission paritaire est composée d'un président, qui ne participe pas aux décisions de la commission, et de six membres appartenant au personnel du B.I.T., dont trois sont nommés par le Directeur général, et trois sont nommés par le Syndicat du personnel. La désignation des fonctionnaires appelés à siéger à la Commission

25) Comme pour le jury, il serait peut-être plus exact d'utiliser le pluriel et l'article indéfini. Mais dans l'un et l'autre cas, c'est le concept de l'institution, et une longue tradition qui l'emporte, et l'on se référera donc, comme le Statut du personnel, à la Commission paritaire.



pour l'examen de chacun des cas dont elle est saisie est régie par des règles détaillées<sup>1</sup>.

#### Le Président

15. Depuis l'instauration de la Commission, le rôle de son président s'est borné à diriger les débats<sup>2</sup>. Comme ce rôle est assez délicat, tant en raison du caractère paritaire de la Commission que de la nature de l'avis qu'elle doit émettre, il importait de le confier à une personne jouissant d'une grande autorité, et c'est pourquoi il était naturel qu'il fût dévolu à un haut fonctionnaire. Jusqu'en 1952, la présidence de la Commission était assumée *ex officio* par le Directeur général adjoint, ou le Sous-directeur général le plus ancien, en l'absence du Directeur général adjoint. Toutefois, pour assurer l'impartialité du président, si le fonctionnaire dont le cas était soumis à la Commission faisait partie d'une unité administrative placée sous les ordres du Directeur général adjoint, ou du Sous-directeur général le plus ancien, la présidence passait automatiquement au Sous-directeur général le plus ancien après lui<sup>3</sup>.

16. Ce système de dévolution automatique de la présidence a toutefois été abandonné. En effet, les déplacements et les tâches urgentes que leur imposait par ailleurs l'exercice de leurs hautes fonctions mettaient fréquemment le Directeur général adjoint et les Sous-directeurs généraux à qui la présidence devait échoir dans l'impossibilité de l'assumer au moment voulu. Cette difficulté,

1) Statut 1958. Art. 108 a.

2) Statut 1923. Article 109 : "Sauf en ce qui concerne les questions de principe relatives à la procédure, le président n'aura voix délibérative sur aucune des matières examinées par la Commission paritaire; il ne signera pas le rapport qui sera soumis au Directeur". Cette disposition demeure virtuellement inchangée jusqu'à ce jour: Statut, Article. 108 a) ... "Le président ne participe pas aux décisions de la Commission, sauf lorsqu'il s'agit de questions de procédure et de la recevabilité d'un cas."

3) Statut 1949. Art. 86 a 10). dont la teneur et la même que dans le Statut de 1931, Art. 86 a. 10).

ainsi que la récusation automatique des fonctionnaires dont dépendait l'intéressé a privé ce système de désignation du président des avantages d'un fonctionnement simple et automatique. Dès lors, l'ordre de préséance des hauts fonctionnaires établi par le Statut perdait sa justification et puisque la désignation du Président était effectuée *ad hoc* après des consultations destinées à déterminer qui, parmi les hauts fonctionnaires, était disponible au moment voulu, mieux valait abandonner une règle rigide désormais sans utilité pratique. D'autre part, il est apparu que, dans certains cas, il serait utile, en vue d'assurer l'indépendance et l'impartialité du Président, de faire appel à une personnalité éminente, étrangère au B.I.T. Comme cette possibilité offrait au Directeur général la possibilité d'un choix illimité, et pouvait éventuellement priver le personnel des garanties offertes par le choix d'un haut fonctionnaire imbu des traditions de l'institution et soumis aux normes strictes qui régissent tous les fonctionnaires, il a paru équitable que le personnel ait voix au chapitre dans la désignation du Président. C'est pourquoi le Statut du personnel prévoit désormais que le Président est nommé par le Directeur général "après consultation des représentants du personnel"<sup>4</sup> que cette désignation porte sur un fonctionnaire ou une personne étrangère au B.I.T.

17. En pratique, tous les présidents nommés depuis 1952 ont été choisis au sein du personnel du B.I.T. Aussi la consultation des représentants du personnel, bien qu'effective, n'a pas revêtu l'importance qu'elle aurait si la désignation du président devait comporter la part d'incertitude que comporterait la désignation d'une personnalité étrangère au B.I.T. D'autre part, la désignation du président n'étant plus limitée au Directeur général adjoint ou aux Sous-directeurs généraux, il a été fait appel, à plusieurs reprises, à d'autres fonctionnaires supérieurs, ce qui a permis, en élargissant le choix du Directeur général, de provoquer plus rapidement la réunion de la Commission paritaire et de la doter d'un président libre de lui consacrer tout le temps voulu à point nommé. Aussi le système actuel s'est-il révélé plus satisfaisant à l'usage, parce que plus souple, et offre de surcroît la possibilité de recourir à une personnalité étrangère au B.I.T., qui, dans certaines

circonstances inusitées sans qu'elles soient extraordinaires, pourrait se révéler fort précieuse.

*Les membres de la Commission*

18. En vue d'assurer l'impartialité de la Commission, aucun de ses membres ne doit être un fonctionnaire de la division ou du service auquel appartient le fonctionnaire dont le cas est soumis à la Commission<sup>5</sup>. Cette exclusion s'applique à tous les membres, qu'ils soient nommés par le Directeur général ou par le Syndicat du personnel.

*Les membres nommés par le Directeur général*

19. La désignation des trois membres nommés par le Directeur général n'a, jusqu'en 1958, été soumise à aucune limitation, sauf le cas d'incompatibilité résultant de l'appartenance au même service que celui du fonctionnaire dont le cas est soumis à la Commission. Depuis cette date, l'exclusion de fonctionnaires d'un grade inférieur à celui du fonctionnaire dont le cas est soumis à la Commission s'applique aux membres nommés par le Directeur général aussi bien qu'aux membres nommés par le Syndicat du personnel qui étaient jusqu'alors seuls frappés de cette incapacité. Cette limitation récemment apportée au choix du Directeur général est cependant sans grand intérêt pratique car elle ne fait que consacrer une tradition solidement établie. En effet, la coutume, inspirée par des considérations de bonne administration, a été de faire généralement appel, pour l'exercice de ces fonctions, à des fonctionnaires expérimentés de rang élevé, rompus tant à la tradition de l'institution qu'aux responsabilités qu'entraîne l'exercice de fonctions d'autorité.

*Les membres nommés par le Syndicat du personnel*

20. En revanche, la désignation des membres nommés par le personnel a été subordonnée à diverses conditions qui ont varié au cours des temps, mais qui ont toujours été inspirées par le désir d'associer ses pairs à l'examen du cas du fonction-

4) Statut 1952. Art. 108.

5) Statut 1923. Art. 107, actuellement Statut 1958. Art. 108.

naire dont la Commission est saisie, selon le vœu exprimé par *Montesquieu* ... " il faut même que les juges soient de la condition de l'intéressé, ou ses pairs, pour qu'il ne puisse pas se mettre dans l'esprit qu'il soit tombé entre les mains de gens portés à lui faire violence." (\*) Lors de l'instauration de la Commission, l'un au moins des trois membres devait appartenir à la catégorie de la personne dont le cas était examiné, tandis que sous réserve de cette condition, aucun des membres désignés par le personnel ne devait appartenir à une catégorie égale ou supérieure à celle de chef de service<sup>6</sup>. Cette disposition a été maintenue, sauf modifications de pure forme, jusqu'en 1952, date à laquelle une double exigence a été formulée pour la désignation des trois membres nommés par le personnel : celle de n'appartenir ni à un grade inférieur à celui du fonctionnaire dont le cas est soumis à la Commission, ni à un grade supérieur à celui de membre de division principal<sup>7</sup> (Administrateur de première classe, P. 4, dans la Classification commune des Nations Unies et des institutions spécialisées, au B.I.T. le grade le plus élevé de la catégorie des services organiques). L'exclusion de fonctionnaires de grade supérieur à celui de membre de division principal se justifiait par le désir d'éviter que le cas d'un fonctionnaire soit examiné exclusivement par des collègues d'un rang beaucoup plus élevé, ce qui pourrait avoir pour résultat de les rendre par trop éloignés des intérêts de l'intéressé ou, au contraire, de confronter ces membres avec un conflit entre leur conviction individuelle et leurs responsabilités en tant que fonctionnaires d'autorité. A l'opposé, l'exclusion de fonctionnaires d'un rang inférieur à celui de l'intéressé se justifiait par le désir d'éviter la possibilité même sinon de mesquinerie envieuse, du moins d'incompréhension de la situation d'un fonctionnaire de grade supérieur.

#### 21. L'exclusion de fonctionnaires d'un grade supérieur

(\*) *Esprit des lois*, Livre XI, Chap. VI.

6) Statut 1923, Art. 107.

7) Statut 1952, Art. 108.

à celui de membre de division principal s'est toutefois révélée d'une utilité douteuse. Elle s'est tout d'abord heurtée une fois au moins à un obstacle pratique, alors que le fonctionnaire dont le cas était renvoyé à la Commission était lui-même d'un grade supérieur à celui de membre de division principal. Sans doute l'exclusion de membres d'un grade inférieur à celui du fonctionnaire dont le cas était soumis à la Commission devrait-elle prévaloir sur l'exclusion de fonctionnaires de grade supérieur à celui de membre de division principal. Il ne fallait dès lors retenir que son principe et limiter le choix des membres nommés par le personnel aux fonctionnaires de grade égal mais non supérieur à celui de l'intéressé. La constitution d'une commission paritaire comportant comme membres nommés par le Syndicat du personnel trois chefs de division porta en pratique un rude coup à cette règle abstraite, d'autant plus que l'extension de la compétence de la Commission à tous les cas d'inobservation des dispositions du Statut du personnel, qui donna lieu à cette instance, était de nature à permettre la répétition d'une difficulté inconnue jusqu' alors, puisque les cas de refus d'avancement ou de procédure disciplinaire, seuls justiciables de la Commission paritaire, étaient peu susceptibles d'affecter des fonctionnaires élevés à des postes de direction.

22. Depuis janvier 1958, l'interdiction de choisir les membres nommés par le personnel parmi les fonctionnaires de grades supérieurs à celui de membre de division principal a été levée, tandis que celle portant sur le choix de fonctionnaires d'un grade inférieur à celui de l'intéressé a été étendue aux membres nommés par le Directeur général. Cette évolution révèle la légitime préoccupation d'assurer que l'intéressé sera jugé par ses pairs, ce qui répond à un instinct profond. Mais elle révèle également une confiance accrue, de la part du Directeur général comme de la part du personnel, dans la sagesse et l'équité des fonctionnaires supérieurs, et ainsi, peut-être, l'abandon progressif du jugement des pairs en faveur de celui de juges choisis pour leurs qualités propres.

23. Si, à l'heure actuelle, les trois membres désignés par

le personnel sont nommés par le *Syndicat* du personnel qui les choisit librement parmi l'ensemble des fonctionnaires, sous réserve des restrictions portant sur le grade des membres de la Commission, il n'en est pas ainsi depuis longtemps. En effet, jusqu'en 1952, le Statut du personnel prévoyait que ces trois membres étaient " désignés par le Comité du personnel, parmi douze personnes nommées par le personnel et représentant les diverses catégories de ce dernier "8. Depuis l'instauration de la Commission paritaire, les membres désignés par le personnel étaient choisis parmi une liste de fonctionnaires élus annuellement à cette fin par l'ensemble du personnel. Ce système a été abandonné pour deux raisons. D'une part, en raison des limitations de grade imposées pour le choix des membres désignés par le personnel, il était souvent fort difficile de trouver parmi les douze élus du personnel trois personnes disponibles qui n'appartinssent ni au service du fonctionnaire dont le cas se trouvait devant la Commission paritaire, ni à un grade inférieur à celui de l'intéressé, ni à un grade supérieur à celui de membre de division principal. D'autre part, à partir de 1949, " la représentation du personnel auprès du Directeur (général), assurée jusqu'alors " par un Comité du personnel composée de six membres élus par le personnel permanent "9 a été confiée au " Comité du Syndicat du personnel élu par les membres du Syndicat du personnel ". Cette reconnaissance explicite d'un syndicat autonome du personnel, au lieu d'un comité élu aux termes du Statut du personnel, ne marquait pas seulement la reconnaissance d'un état de fait, puisque depuis de nombreuses années, ce comité était exclusivement composé de membres du Comité du Syndicat. Elle marquait surtout l'avènement d'un véritable syndicat, dont l'instauration d'un Comité élu du personnel, voulue par Albert Thomas, avait suscité la création, ainsi que la reconnaissance du rôle effec-

---

8) Statut 1923, Art. 107.

9) Statut 1923, Art. 115 et 116. Statut 1949, Art. 91, dont la formule est maintenue sans changement jusqu'à l'entrée en vigueur de l'art. 91 du Statut de 1949.

tif et statutaire que jouait le personnel dans l'administration interne du B.I.T. Cette reconnaissance, consacrée par une disposition expresse du Statut du personnel, entraînait naturellement l'attribution d'une plénitude de compétence au Syndicat, qui avait pour conséquence le droit de nommer trois membres de la Commission paritaire.

#### Mode de désignation des membres de la Commission

24. Si heureuse que puisse paraître l'évolution des règles relatives à la désignation des membres de la Commission paritaire, elle n'est pas à l'abri de certaines critiques. En effet, s'il y a lieu de se réjouir de l'abolition progressive de limitations relatives au choix de ces membres, qui marque un progrès du jugement des pairs vers le jugement d'arbitres impartiaux, voire de juges, la modification graduelle des règles n'a-t-elle pas abouti à l'instauration d'un système qui reflète ce progrès *en fait* mais qui s'en écarte *en droit* ? Si l'on s'en tenait à une interprétation abstraite des règles, il y aurait reculé plutôt que progrès par rapport à la conception d'arbitres automatiquement appelés à siéger en vertu de leurs qualités propres. La pratique apporte un démenti formel à cette vue, mais l'on pourrait concevoir des progrès réels qui, en apportant à des règles anciennes la substance d'une réalité nouvelle, leur confèreraient une valeur qu'elles ne possédaient point auparavant. Ainsi, puisque la désignation des membres de la Commission paritaire, libérée de restrictions formelles, tend de plus en plus à confier l'examen d'un cas à un groupe de " sages " choisis par le Directeur général et le Syndicat, ne remplirait-il pas les fonctions des membres de la Commission paritaire désignés *ad hoc* d'une manière plus satisfaisante ? Sans doute serait-il indésirable de transformer cette commission en un organe judiciaire, dont le rôle incombe plus au Tribunal administratif, mais sans prôner l'institution de juges internes, n'y aurait-il pas avantage à désigner paritairement un groupe d'arbitres respectés, dont l'autorité personnelle serait renforcée par l'expérience répétée des questions qui se posent devant la Commission pari-

taire? Et la réduction du nombre des membres, de six à quatre, par exemple, n'aurait-elle pas pour résultat de hâter et de faciliter l'examen des cas ? Sans doute faut-il se montrer prudent, et éviter de sacrifier à des considérations relevant de la théorie juridique des avantages pratiques lentement acquis, dont la valeur est infiniment plus grande que celle d'un système théoriquement parfait, tel que celui institué par des versions anciennes du Statut, mais il reste la possibilité d'une nouvelle amélioration dans ce sens.

#### Rôle des membres de la Commission

25. Le rôle des membres de la Commission paritaire n'est précisé par aucune disposition de droit positif. Cependant, le Statut du personnel précise que le rapport de la Commission comportera " le résultat du vote sur chacune (des) conclusions (de la Commission)<sup>10</sup> et que " tout membre de la Commission pourra exiger l'insertion dans le rapport de son opinion personnelle sur chacun des points de ce rapport"<sup>11</sup>. Il ressort de ces dispositions, et de celles qui régissent la désignation des membres de la Commission, que ces membres exercent leurs fonctions à titre individuel et en toute indépendance. Aussi ne saurait-on concevoir de mandat impératif de la part du Directeur général ou du Comité du Syndicat du personnel qui ont désigné ces membres.

26. Les membres nommés par le Directeur général n'ont ainsi pas pour fonction de prendre fait et cause pour l'administration dont les recommandations sont soumises à la Commission paritaire. S'il est vrai que leur expérience et leur rang les inclinera généralement à accorder une importance spéciale aux intérêts supérieurs du B.I.T. et à ceux d'une bonne gestion administrative, et que leur nomination par le Directeur général leur fera un devoir de ne pas les négliger, ils demeurent cepen-

10) Statut, Annexe V, par. 13 a) 3). Cette disposition figuré déjà dans le Statut 1923, Annexe IV, par. 6.

11) Statut, Annexe V, par. 13 b), même origine.



dant totalement indépendants de l'administration active et se prononcent selon leur conscience individuelle.

27. De leur côté, les membres nommés par le Syndicat du personnel auront à coeur, en raison même de cette désignation, de défendre les intérêts généraux du personnel, et plus particulièrement les droits individuels des fonctionnaires. Ils n'en seront pas, pour autant, les défenseurs acharnés des intérêts du fonctionnaire dont le cas est soumis à la Commission paritaire, et se borneront à tenir compte de ces considérations générales en se formant une conviction personnelle indépendante et impartiale, au même titre que les membres nommés par le Directeur général.

### III

#### COMPETENCE DE LA COMMISSION RATIONE PERSONAE

28. Aucune disposition positive ne régit l'accès des fonctionnaires à la Commission paritaire. Ceci s'explique du fait que le cas de l'intéressé pouvait être déféré à la Commission dans certaines circonstances précises, telles que le refus d'avancement ou l'application d'une procédure disciplinaire, ce qui rendait inutile une définition des personnes ayant accès à la Commission, puisque celle-ci était fonction directe de la compétence *ratione materiae* de la Commission. Cependant, l'attribution à la Commission d'une plénitude de compétence en matière de violation du Statut du personnel ou de traitement inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur<sup>1</sup> confère un intérêt pratique à la définition des personnes qui ont accès à la Commission. La "réclamation" dont peut être saisie la Commission doit émaner d'un "fonctionnaire", c'est-à-dire une personne appartenant au personnel du B.I.T. et à laquelle le Statut est applicable<sup>2</sup>. Sont donc fonctionnaires *stricto sensu* les stagiaires, les titulaires, les fonctionnaires à contrat indéterminé (programmes spéciaux fi-

1) Statut 1952, Art. 11 — disposition nouvelle qui n'a pas d'équivalent dans les statuts antérieurs. V. infra.

2) Statut 1955, Art. 13 et 116 a).

nancés en dehors du budget régulier), les temporaires et les surnuméraires. Tous ceux-ci ont accès à la Commission sans distinction, quelle que soit la nature ou la durée de leur engagement.

29. Il est vrai qu'une disposition nouvelle<sup>18</sup> prévoit que les personnes engagées pour une période de moins d'un an sont soumises aux conditions d'emploi déterminées par le Directeur général après consultation de la Commission administrative. Cette disposition ouvre la possibilité d'exclure par une disposition spéciale l'accès à la Commission paritaire aux fonctionnaires temporaires et surnuméraires qui en bénéficiaient auparavant. Toutefois, rien ne permet de prévoir une telle solution puisqu'en attendant l'établissement d'un règlement spécial applicable aux personnes engagées pour moins d'un an, les dispositions antérieurement applicables aux temporaires et aux surnuméraires demeurent provisoirement en vigueur, et que selon l'article 116 a) du Statut de 1958, ce Statut s'applique, sauf dispositions contraires, à tous les fonctionnaires composant le personnel du B.I.T. aux termes de l'article 13, qui vise précisément en son alinéa 3 les temporaires et les surnuméraires. En l'état actuel des dispositions statutaires, les temporaires et les surnuméraires continuent donc d'avoir accès à la Commission paritaire et il est peu vraisemblable que des dispositions nouvelles viennent modifier cette situation.

30. Toutefois, quatre groupes de personnel au service du B.I.T. qui comprennent le personnel d'entretien, le personnel local des centres d'action, le personnel des bureaux de correspondance et les experts recrutés aux fins du Programme élargi d'assistance technique semblent avoir été exclus. Le personnel d'entretien " est soumis aux conditions d'emploi déterminées par le Directeur général, après consultation de la Commission administrative"<sup>3</sup>. Ces conditions d'emploi sont établies par un statut spécial<sup>4</sup>, qui prévoit un recours à une Commission d'appel chargée

3) Statut 1952. Art. 116 c). Statut 1958, *ibid.*

4) Bureau International du Travail. Statut du Personnel auxiliaire, roneoté. Aux termes de son Art. 32, ce Statut est entré en vigueur le 4 novembre 1952.

d'émettre des avis, adressés au Directeur général du B. I. T., au sujet de toute réclamation émanant d'un membre du personnel auxiliaire qui estime avoir été traité d'une manière incompatible avec les dispositions de ce Statut ou 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. Ce statut prévoit également la consultation de cette Commission d'appel en cas d'application de sanctions graves<sup>5</sup>. La Commission d'appel visée au Statut du personnel auxiliaire comporte un président nommé par le Directeur général après consultation des représentants du personnel, deux membres nommés par le Directeur général, un membre nommé par le Comité du Syndicat du personnel et un membre du personnel auxiliaire nommé par le Comité du Syndicat<sup>6</sup>. Ainsi, tant par sa compétence *natione materiae* que par sa composition, la Commission d'appel joue pour le personnel auxiliaire le même rôle que la Commission paritaire. Il s'agit, en fait, d'une commission paritaire simplifiée en vue de répondre aux besoins du personnel auxiliaire, qui est soumis à un statut moins complexe que les fonctionnaires, particulièrement en matière d'avancement, et dont le niveau d'éducation justifie la désignation par le Syndicat, agissant à titre quasi tutélaire, d'un membre choisi en dehors du personnel auxiliaire. Au reste, la procédure de la Commission d'appel est calquée sur celle de la Commission paritaire<sup>7</sup>, et il semble que cette catégorie d'agents du B.I.T. jouissent des mêmes droits que les fonctionnaires en matière de recours internes.

5) Statut du Personnel auxiliaire. Art. 26 et 27.

6) Ibid. art. 28.

7) Ibid. Annexe "Procédure de la Commission d'appel". La section I qui traite de l'application de sanctions, suit presque mot pour mot les paragraphes 15 à 25 de l'Annexe V du statut du personnel qui régit la procédure de la Commission paritaire. La section II qui traite des réclamations, reproduit au paragraphe 12 le paragraphe 27 de l'Annexe V, relatif à l'examen de réclamations concernant un traitement inéquitable ou injustifié, tandis que les paragraphes 14 à 25 suivent de très près la rédaction 2 à 14 de l'Annexe V, régissant la procédure de la Commission paritaire statuant en appel.

31. Le personnel des bureaux de correspondance du B.I.T.<sup>7 bis</sup> est composé, en principe, de ressortissants du pays où le bureau est situé, qui sont rémunérés à des taux semblables à ceux des traitements perçus par les fonctionnaires de rang équivalent des administrations nationales de ce pays. Les membres de ce personnel n'ont jamais joui de la qualité de fonctionnaire et, depuis 1952, sont soumis aux conditions d'emploi déterminées par le Directeur général, après consultation de la Commission administrative<sup>8</sup>. Aucun règlement général n'a toutefois été promulgué en vue de donner effet à cette disposition<sup>9</sup>. Il n'en faut toutefois point déduire que l'accès à la Commission paritaire leur soit nécessairement refusé. Tout d'abord, le cas d'un membre du personnel du Bureau de Paris a été référé par accord entre les parties à une Commission paritaire *ad hoc* spécialement constituée à cet effet<sup>10</sup>. D'autre part, l'intéressée ayant introduit un recours devant le Tribunal administratif contre la décision du Directeur général prise après consultation de la Commission paritaire *ad hoc*, le Tribunal a rejeté la thèse de l'administration selon laquelle le Tribunal n'était pas compétent *ratione personae* car la requérante ne possédait pas la qualité de fonctionnaire.

32. L'accès des membres du personnel des bureaux de correspondance au Tribunal n'a pas été contesté par l'administration dans une affaire ultérieure<sup>11</sup>. L'on en peut conclure donc que les membres du personnel des bureaux de correspondance

7 bis) Des bureaux de correspondance sont établis à Paris, Londres, Washington, Delhi, Rome, Ottawa, Bonn, Tokyo, Rio de Janeiro, Moscou, Buenos Aires et Le Caire.

8) Statut 1952, Article 116 c)

9) Ce fait est souligné dans deux jugements du Tribunal administratif de l'O.I., rendus sur requête de membres du personnel des bureaux de Paris (*Desgranges C. O.I.T.* 12 août 1953) et de New Delhi (*Affaire Sharma*, 13 juillet 1957).

10) *Desgranges C. O.I.T.*, Bureau international du Travail, *Bulletin officiel*, vol. XXVI, no 7 p. 220 et *Recueil de la Fonction publique internationale*, D. J. 35.

11) *Affaire Sharma*, publiée in *Recueil de la Fonction publique internationale*, D. J. 330.

possèdent la qualité de fonctionnaire *lato sensu*, aux fins d'accès au Tribunal administratif, et qu'ils se voient parfois offrir la possibilité de voir leur cas soumis à une Commission paritaire *ad hoc*, semblable par sa structure et sa composition à celle à laquelle les fonctionnaires *stricto sensu* ont accès. Il n'en résulte pas nécessairement que les intéressés aient accès de droit à la Commission paritaire. Le Statut du Tribunal exige, pour qu'une requête soit recevable, que la décision contestée soit définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel<sup>12</sup>. Cette disposition n'exige pas, comme la disposition correspondante du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies, que le différend soit préalablement soumis à l'organisme paritaire de recours prévu par le Statut du personnel<sup>13</sup>. Comme les intéressés ne sont pas soumis au Statut du personnel, le recours à la Commission paritaire ne constitue donc pas un des moyens de recours visés par le Statut du Tribunal, et ne le serait qu'aux termes d'une décision prise à cet effet par le Directeur général. Il n'existe donc pas de règle bien établie en la matière<sup>14</sup>, et seule la promulgation d'un règlement général aux termes du Statut du personnel apportera une solution claire et définitive.

33. Le Statut des experts engagés aux fins du programme d'assistance technique semble évoluer plus rapidement que celui des membres du personnel des bureaux de correspondance vers l'assimilation complète avec les fonctionnaires *stricto sensu*. De-

12) Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, Article VII, paragraphe 1.

13) Statut du Tribunal administratif des Nations Unies, New-York, janvier 1956, Article 7, paragraphe 1.

14) L'affaire Sharma ne jette aucune lumière supplémentaire sur cette question, car le Directeur général avait rejeté un recours hiérarchique du requérant portant sur une question ressortissant, soit de la violation de dispositions d'ordre réglementaire, soit du traitement inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur, qui tous deux ne donnent lieu qu'à un renvoi *facultatif* à la commission paritaire. Le fait que le cas de M. Sharma n'ait pas été référé à une commission paritaire ne permet donc pas de tirer des conclusions.

puis l'instauration du Programme élargi d'assistance technique des Nations Unies et des institutions spécialisées<sup>15</sup> jusqu'en 1958, les experts d'assistance technique ne se sont pas vu reconnaître la qualité de fonctionnaires mais la possibilité de référer leur cas à une commission paritaire *ad hoc* leur a été offerte<sup>16</sup>. Depuis 1958, un élargissement des dispositions statutaires<sup>17</sup> permet de considérer quels experts nommés pour plus d'une année ont acquis la qualité de fonctionnaire, et ont en conséquence accès à la Commission paritaire<sup>18</sup>. Les experts nommés pour moins d'un an sont par contre dans la même situation que les temporaires et les surnuméraires, sauf qu'ils n'ont pas eu jusqu'à présent accès de plein droit à la commission, comme les temporaires et les surnuméraires, et ne bénéficient donc pas à cet égard du maintien provisoire du régime antérieur. Cependant, ils bénéficient également de la qualité de fonctionnaire<sup>19</sup> sauf dispositions contraires. En l'absence de telles dispositions, l'on peut donc conclure qu'ils ont également accès à la Commission.

34. Si le personnel des services organiques et le personnel de direction des centres d'action (Bangalore, Lima, Mexico, Istanbul et Lagos) possèdent indiscutablement la qualité de fonctionnaire, et ont en conséquence accès à la Commission paritaire, le statut du personnel de secrétariat, recruté sur place, semble être moins clair. Sans doute est-il possible de considérer qu'il s'agit de personnel recruté sur place, soumis, comme le personnel du Siège de la même catégorie, aux dispositions du

15) Voir Résolution 222 A (IX) du Conseil économique et social des Nations Unies.

16) Voir W. J. B. Versfelt, *The legal Status of I.L.O. Experts*, "Synbola Verzijl" présentées au Professeur J. H. W. Verzijl à l'occasion de son LXX anniversaire. La Haye, Martinus Nijthof, pp. 419-430. Il est fait état d'une telle offre dans un cas particulier par un jugement du Tribunal administratif de l'O.I. : *Affaire Waghorn*, 12 juillet 1957, publiée in *Recueil de la Fonction publique internationale*, D. J. 315.

17) Statut, Article 13 3)

18) Statut, Article 116 b)

19) Statut, par combinaison des articles 116 a), 116 b) et 13 3).

Statut du personnel, sous réserve d'adaptations destinées à tenir compte des circonstances locales. Mais tandis qu'au siège ces adaptations sont l'objet de dispositions expresses, incorporées dans le Statut lui-même, il ne semble exister aucune disposition réglementaire reflétant les adaptations qui ont en fait été apportées dans les différents centres d'action. Aussi, bien qu'il semble vraisemblable que les intéressés aient accès à la Commission, d'autant plus que leur condition se rapproche plus de celle des fonctionnaires *stricto sensu* que de celle des membres du personnel des bureaux de correspondance, la question n'est pas clairement tranchée (\*).

35. Le Statut de 1958 contient une disposition nouvelle<sup>20</sup> prévoyant que dans les cas où il y aurait lieu de constituer la Commission paritaire mais où le Directeur général, après consultation de la Commission administrative, décide qu'il n'est pas possible de le faire, une Commission paritaire spéciale sera constituée d'une manière analogue à celle de la Commission normale, mais sans que le nombre des membres en soit fixé. Cette disposition permettrait de constituer des commissions paritaires restreintes à des lieux d'affectation éloignés du Siège. Elle ne modifie en rien la situation juridique, et ne pourrait être applicable qu'au cas de fonctionnaires ayant incontestablement accès à la Commission, qui se trouveraient éloignés du Siège pour de longues périodes. Toutefois, les possibilités qu'offre l'existence même de cette disposition suppriment de nombreux obstacles pratiques à l'accès de diverses catégories de membres du personnel à la Commission paritaire.

36. Sans doute, l'extension de la compétence de la Commission *ratione personae* à toutes les personnes liées au B. I. T. par un contrat d'emploi poserait-elle certains problèmes d'administration de centres éloignés du siège et régis par des règles spé-

(\*) Depuis la rédaction de cette étude, une nouvelle dispositions du Statut (Article 51, dans sa rédaction du 13 Mars 1959) tranche la question en accordant aux intéressés la qualité de fonctionnaire *stricto sensu*.

20) Statut, Article 108 b).

ciales, particulièrement en matière de contentieux de l'avancement. Aussi faut-il prévoir une évolution prudente conduite avec beaucoup de souplesse. Mais à l'heure actuelle, la grande majorité des membres du personnel a déjà accès à la Commission paritaire.

#### IV

#### COMPÉTENCE DE LA COMMISSION PARITAIRE RATIONE MATERIAE

37. Aucune disposition du Statut du personnel ne comporte une énumération systématique des cas qui peuvent être référés à une commission paritaire, et le texte qui prévoit leur institution se borne à énoncer que "chaque fois qu'il y a lieu d'exercer les fonctions assignées à la Commission paritaire par le présent Statut, il est institué une Commission paritaire"<sup>1</sup>, dont cette disposition fixe ensuite la composition. La souplesse de cette formule, qui n'a guère varié<sup>2</sup>, a facilité un développement progressif des attributions de la Commission, effectué par voie d'attributions de compétence dans le cadre des dispositions de fond du Statut, lorsque leur évolution rendait opportun de prévoir un recours à la Commission.

38. Dotée à l'origine d'une compétence essentiellement disciplinaire, la Commission s'est vu attribuer compétence dans un nombre croissant de cas, pour atteindre virtuellement la plénitude de compétence, lorsque la possibilité lui a été conférée de

1) Statut, Article 108, paragraphe 2).

2) Statut 1923, Article 106 : " Une Commission, désignée sous le nom de Commission paritaire, est instituée pour examiner les cas qui lui seront soumis en vertu des articles du présent Statut et donner, si nécessaire, son avis sur les questions relatives aux indemnités et frais de voyage...". Statut 1933, Article 85 : " Il est institué une Commission paritaire qui a pour fonction d'examiner les cas qui lui sont soumis en application du présent Statut ". Un texte identique figure à l'article 85 du Statut de 1939 et de 1949, et la formule actuelle fait son apparition dans le Statut de 1952.



connaître de tous les litiges portant sur la violation des dispositions du Statut du personnel ou du contrat d'engagement de l'intéressé, ou sur le traitement inéquitable ou injustifié de l'intéressé par un fonctionnaire supérieur<sup>3</sup>. Il résulte de l'ensemble des dispositions du Statut que sept classes de cas peuvent être référés à une Commission paritaire :

- i) l'application de sanctions, y compris la révocation ;
- ii) le refus d'engagement à l'issue du stage ;
- iii) le refus d'avancement dans le grade ;
- iv) la résiliation d'engagement pour insuffisance professionnelle ;
- v) la cessation de service par suite de réduction de personnel ;
- vi) le traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur ; et
- vii) l'inobservation des dispositions du Statut du personnel ou du contrat d'engagement de l'intéressé.

#### Application de sanctions

39. La compétence de la Commission en matière disciplinaire, qui se trouvait à l'origine même de son institution, n'a guère subi de modifications. La gamme des sanctions s'échelonne de l'avertissement à la révocation, en passant, dans l'ordre de gravité, par la réprimande, le blâme, la réduction de traitement dans le grade ou la rétrogradation, et le renvoi avec préavis. En cas de services non satisfaisants, les sanctions s'appliquent, en règle générale, dans l'ordre de leur gravité, mais en cas de faute grave, une sanction correspondant à la gravité de la faute est appliquée. La " faute grave " se distingue nettement des manquements aux obligations de service des fonctionnaires internationaux, puisqu'il faut entendre par ce terme " tout agissement répréhensible de la part d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions officielles, tout usage ou tentative d'usage de sa situation en tant que fonctionnaire pour des fins personnelles, ou tout acte sans rapport

3) Statut 1952, Article 11.

avec ses fonctions officielles qui risque de jeter publiquement le discrédit sur l'Organisation<sup>4</sup>.

40. À l'exception des sanctions les plus bénignes, l'avertissement et la réprimande, dont l'application est laissée à la discrétion des fonctionnaires supérieurs habilités à cet effet, toutes les autres sanctions, dont l'application relève du Directeur général, ne sont pas appliquées avant qu'une proposition motivée à cet effet n'ait été renvoyée à la Commission paritaire pour observations et que le Directeur général n'ait pris connaissance de ces observations<sup>5</sup>. Ainsi la consultation préalable d'une Commission paritaire sur toute proposition de sanction constitue pour son auteur une étape préliminaire obligatoire. Elle ne s'impose toutefois pas au fonctionnaire visé par cette proposition, puisque si ce dernier acquiesce à la mesure, il lui est loisible de se soustraire à une procédure désormais inutile et nécessairement pénible, en renonçant volontairement au renvoi de la proposition devant la Commission.

41. En cas d'application de sanctions, la tâche de la Commission consiste en premier lieu à vérifier la matérialité des faits allégués, si ceux-ci sont contestés, et surtout à établir un tableau précis et objectif de l'ensemble des circonstances qui ont donné lieu à la proposition de sanction. En cela déjà, la Commission contribue à éclairer le Directeur général d'une manière plus complète et plus impartiale que ne pourraient le faire les explications des parties. Ensuite, il appartient à la Commission d'apprécier, au regard des faits qu'elle a retenus comme pertinents, la justification de la mesure proposée. À cette fin, la Commission doit veiller au respect des dispositions du Statut du personnel, tant en ce qui concerne le respect de la procédure que celui des dispositions régissant la manière de sanctionner les manquements de l'intéressé selon leur nature et leur gravité.

42. Sur le fond même du problème, la justification et l'op-

---

4) Statut, Article 99, sur l'ensemble des sanctions et leur hiérarchie, et Articles 101 à 106 sur chacune de ces sanctions.

5) Statut 1958, Article 100.

portunité de la mesure proposée, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation mais non d'une liberté absolue. Il ne lui appartient pas de négliger en faveur de considérations d'ordre individuel, ou d'une appréciation personnelle des méthodes d'administration, les exigences d'un système d'obligations et de sanction de leurs manquements qui est établi par le Statut du personnel et la pratique administrative auquel son application donne lieu. Cependant, la Commission dispose, par les pouvoirs qui lui sont conférés, de la possibilité, qu'elle ne se fait pas faute de mettre à profit, de contribuer puissamment à la mise en oeuvre à la fois efficace et équitable d'un système d'administration d'un caractère réglementaire impératif. L'application de sanctions est susceptible d'affecter les intérêts matériels des fonctionnaires au même titre qu'une violation des conditions d'emploi, et plus gravement encore leurs intérêts moraux. Comme l'application de sanctions n'est pas par elle-même susceptible de recours devant le Tribunal administratif, le rôle de la Commission paritaire est d'autant plus important qu'elle offre à la seule occasion de procéder à un examen quasi judiciaire de la mesure envisagée et celle de soumettre l'intéressé au jugement de ses pairs.

#### Refus d'engagement à l'issue du stage

43. La possibilité de porter devant une Commission paritaire une proposition de refus d'engagement à l'issue du stage, bien que répondant à un souci analogue, se présente d'une manière fort différente de l'examen des propositions de sanctions. La nomination des fonctionnaires permanents n'a lieu qu'à l'issue d'une période de stage, d'une durée normale d'un an, qui est destinée à permettre de juger si l'intéressé possède, outre les qualifications qui ont justifié son engagement, les aptitudes et les qualités nécessaires que seule l'expérience pratique de la fonction publique internationale fournie par le stage permet de déceler. Aussi la décision à prendre à l'issue du stage participe-t-elle, dans une large mesure, du pouvoir de nomination du Directeur général, qui est par essence discrétionnaire et dont l'exercice ne sau-

rait être soumis à aucun contrôle judiciaire sans porter atteinte à son autorité, corollaire des responsabilités qu'il assume à l'égard du Bureau international du Travail. Toutefois, dans l'intérêt même du B.I.T., il y a lieu d'entourer une décision défavorable, lourde de conséquences pour l'intéressé, de toutes les garanties voulues pour éviter des injustices dues à des animosités personnelles ou à des préjugés dont une organisation internationale doit se garder avec un soin jaloux. Comme dans le cas d'application de sanctions, c'est depuis l'origine de l'institution de la Commission paritaire que les fonctionnaires stagiaires jouissent du droit de recourir devant une Commission paritaire contre toute proposition de renvoi en fin de stage<sup>15</sup>. Toutefois, en raison de la nature d'une telle décision, le fondement de ce recours est strictement limité au cas où l'intéressé considère que la proposition de mettre fin à son engagement a été motivée par des raisons sans rapport avec sa compétence, son rendement et sa conduite dans le service<sup>16</sup>.

44. A l'issue du stage, le fonctionnaire stagiaire fait l'objet d'un rapport particulier détaillé<sup>17</sup> soumis par son chef hiérarchique au Comité des rapports qui, seul, a compétence pour proposer la nomination définitive de l'intéressé, la prolongation du stage ou le refus d'engagement<sup>18</sup>. Aussi, en raison de cet examen préliminaire par un organe responsable, le recours à la Commission paritaire est-il également soumis à la procédure d'appel et non d'instance originale<sup>19</sup>.

45. La tâche de la Commission paritaire, en cas d'appel d'un stagiaire, consiste à examiner non pas le bien fondé d'une proposition de refus d'engagement, qui échappe entièrement à

---

15) Statut Article 32, paragraphe b). Le Statut de 1923 utilisait déjà une formule analogue : "Dans le cas où un rapport proposerait le renvoi du stagiaire, ce dernier pourra... faire appel à la Commission paritaire ... s'il estime que la proposition a été motivée pour une raison autre que l'insuffisance de ses capacités professionnelles" (Article 28).

16) Statut 1958, Article 32 a).

17) Ibid

18) Statut 1958, Annexe V, paragraphe 1 a)

19) Statut 1958, Article 32.

son appréciation, mais à examiner si cette proposition a été formulée avec toute l'impartialité voulue. Bien que l'existence de motifs étrangers au travail et à la conduite de l'intéressé pourrait être déduite des termes mêmes de la proposition, en dépit du caractère déjà impartial du Comité qui l'a formulée, ou des termes du rapport qui y a donné lieu, l'on ne connaît guère d'exemples d'une solution aussi aisée. Par contre, une proposition de renvoi en fin de stage implique nécessairement une appréciation défavorable des aptitudes professionnelles de l'intéressé, qui désirera échapper à une mesure pénible et humiliante en tentant de prouver à la fois l'injustice et l'erreur de jugement dont il s'estime victime. Aussi est-il difficile de résister à la tentation d'atteindre ce double but en essayant de prouver que la proposition n'est pas justifiée par une appréciation exacte des mérites de l'intéressé, et doit donc résulter de motifs étrangers. C'est non seulement renverser le fardeau de la preuve qu'impose le Statut du personnel, mais entraîner la Commission paritaire à procéder à une appréciation des mérites professionnels de l'intéressé qui échappe à son appréciation et à laquelle elle n'est d'ailleurs pas compétente pour procéder. Aussi ce moyen ne saurait-il être accueilli, et le débat doit-il nécessairement s'engager sur le terrain malaisé et désagréable de l'animosité personnelle et du préjugé. Toutefois, la composition même de la Commission, la souplesse des règles d'administration de la preuve et la possibilité dont jouit la Commission de mener une enquête et d'entendre des témoins permettent d'aborder ce débat dans les conditions nécessaires pour faire pleine lumière sur le cas, et donc de faire justice aux allégations nécessairement ténues dont la Commission est saisie. Si les appels de ce genre ont été rares, la possibilité même de les formuler présente, tant pour l'administration que pour les fonctionnaires, un intérêt réel.

#### Le refus d'avancement dans le grade

46. L'avancement des fonctionnaires dans le grade s'effectue par l'octroi d'augmentations annuelles de traitement. Ces

augmentations sont accordées automatiquement, sous réserve de services satisfaisants. La compétence, le rendement et la conduite des fonctionnaires font l'objet d'un rapport annuel établi par leur chef hiérarchique, sur le vu duquel le Comité des rapports recommande au Directeur général, soit l'octroi de l'augmentation annuelle, soit le refus de cette augmentation, soit encore l'application de sanctions<sup>20</sup>.

47. Tout fonctionnaire visé par une proposition de refus d'augmentation peut faire appel à une Commission paritaire en se fondant, soit sur le moyen tiré de motifs étrangers à sa compétence ou sa conduite, soit sur celui tiré d'une appréciation erronée de sa compétence ou de sa conduite.

48. Le recours fondé sur l'animosité personnelle ou le préjugé était déjà prévu par les dispositions les plus anciennes du Statut du personnel<sup>21</sup> qui, comme dans le cas de refus d'engagement à l'issue du stage, répondaient au souci d'assurer une impartialité absolue dans l'administration d'une organisation internationale. Par contre, ce n'est qu'à la suite d'une longue évolution, qui reflète la croissance de l'autorité de l'Organisation et de la confiance qu'elle inspire, et dont elle prend conscience, que le deuxième moyen de recours a été admis. A l'origine, le refus d'augmentation constituait une sanction, et le premier pas dans la voie du recours contre le bien-fondé d'une telle proposition a été le transfert des dispositions du Statut relatives à cette mesure du chapitre des sanctions au chapitre de l'avancement<sup>22</sup>. Le re-

20) Statut, Article 37.

21) Statut 1923, Article 38 : "En cas de rapport (périodique ou autre), nettement défavorable, visant un fonctionnaire permanent, le Directeur (général) pourra supprimer ou réduire l'augmentation annuelle de traitement dudit fonctionnaire... Le fonctionnaire visé pourra faire appel à la Commission paritaire... s'il estime que la proposition a été motivée par une raison autre que l'insuffisance de ses capacités professionnelles.

22) Statut 1933, Article 32, qui figure au chapitre "Traitements" et prévoit que "l'avancement de tout fonctionnaire permanent, dans sa catégorie, se fait par le moyen des augmentations annuelles... L'allocation des augmentations annuelles est subordonnée à la qualité du

cours à la Commission a été maintenu, mais les dispositions régissant son introduction lorsque la suppression d'augmentation constituait une sanction ont été supprimées. Il en est résulté une certaine incertitude sur le point de savoir si la Commission paritaire devait se borner, comme dans le cas de sanction, à examiner si la mesure proposée avait été motivée par une raison autre que l'insuffisance des capacités professionnelles de l'intéressé, ou si, au contraire, elle était compétente pour examiner le bien-fondé de la mesure en discutant de l'évaluation de la compétence du fonctionnaire. La question a été tranchée par une disposition rétablissant le recours traditionnel et l'assortissant d'une possibilité de recours contre le bien-fondé de la proposition. Le Statut du personnel prévoit depuis la possibilité d'un appel lorsque le fonctionnaire intéressé conteste le jugement porté sur ses capacités professionnelles et son rendement<sup>23</sup>. Cet appel devait toutefois être porté non devant la Commission paritaire mais devant un "comité constitué par les Sous-directeurs" (généraux)<sup>24</sup>. Bien qu'on ne connaisse pas d'exemple d'un fonctionnaire affrontant cet aéroportage impartial mais vraisemblablement peu indulgent, il importe de souligner l'introduction d'une possibilité aussi inusitée en matière administrative. Elle devait, d'ailleurs, fournir la base d'une nouvelle extension de la compétence de la Commission paritaire. En effet, le principe d'un tel recours étant admis, il a paru souhaitable d'en confier l'examen non à un organe *ad hoc* dont l'existence était demeurée virtuelle, mais à la Commission paritaire, organe bien établi et dont l'expérience avait révélé la valeur. Cette nouvelle

---

travail du fonctionnaire au cours de l'année... Le fonctionnaire intéressé peut faire appel à la Commission paritaire."

23) Statut 1939, Article 32, paragraphe a) alinéa 2.

24) Ibid "Le fonctionnaire intéressé peut faire appel soit à un comité constitué par les Sous-directeurs (généraux) lorsqu'il conteste le jugement du Comité (des rapports - à l'époque dénommé "Comité des promotions") sur ses capacités professionnelles et son rendement, soit à la Commission paritaire lorsqu'il estime que la proposition a été motivée par une raison autre que l'insuffisance de ses capacités et de son rendement professionnel."

attribution de compétence, effectuée en 1952<sup>25</sup>, a fortement contribué à consacrer la plénitude de compétence de la Commission paritaire et son rôle central dans le fonctionnement de l'administration du B.I.T.

49. Aux fins de l'examen d'un recours contre une proposition de refus d'avancement dans le grade, la Commission dispose des mêmes éléments d'information et des mêmes pouvoirs que pour l'examen d'une proposition de sanction ou de renvoi à l'issue du stage, et l'examen d'un recours fondé sur le moyen tiré de l'animosité personnelle ou du préjugé se déroule dans les mêmes conditions qu'en cas de refus d'engagement à l'issue du stage. Bien qu'il existe un recours parallèle tiré de l'appréciation erronée des aptitudes professionnelles de l'intéressé, les deux moyens ne sauraient être combinés ou confondus et il y a lieu d'appliquer la règle *electa una via* qui exclut un examen de la compétence du fonctionnaire lorsque celui-ci attribue la recommandation défavorable dont il fait l'objet à des motifs étrangers au service. Par contre, le moyen tiré de l'appréciation erronée de la compétence n'exclut pas absolument la possibilité de prouver, à titre de corroboration, l'existence de motifs étrangers au service.

50. L'examen d'un recours fondé sur le moyen de l'appréciation erronée des aptitudes professionnelles de l'intéressé entraîne un débat assez ample sur le fond de la question, et la Commission paritaire sera souvent appelée à examiner elle-même la qualité du travail de l'intéressé et son rendement, en prenant connaissance des travaux effectués par l'intéressé. Toutefois, il ne lui appartient pas d'examiner *de novo* la question de la recommandation qu'il y aurait lieu de formuler dans les circonstances de la cause. La Commission est déjà saisie d'une recommandation formulée par le Comité des rapports et son rôle ne consiste pas à juger de l'opportunité générale de la mesure proposée, mais plutôt à vérifier la matérialité des faits qui y ont donné lieu, ainsi que la qualification de ces faits. En l'absence d'erreur sur ces deux points commise par le Comité des rapports, il appartient

---

25) Statut 1952, Article 37, paragraphe c).



à la Commission de se rallier à la recommandation dont elle a été saisie. Il est sans doute malaisé d'établir une ligne de démarcation très précise entre ces deux fonctions qui peuvent se confondre dans les cas limites, mais le principe n'en demeure pas moins clair.

#### La résiliation d'engagement pour insuffisance professionnelle

51. Le renvoi pour insuffisance professionnelle a toujours été prévu au titre de sanction<sup>26</sup> et peut encore être effectué dans le cadre d'une procédure disciplinaire<sup>27</sup>. Dans ce cas, le recours à la Commission paritaire se déroule de la même manière que pour toute autre proposition de sanction. Toutefois, le renvoi à titre de sanction ne saurait se justifier pleinement que si les manquements reprochés à l'intéressé comportent un élément volontaire qui réponde au caractère moral aussi bien que matériel d'une sanction. Lorsque le caractère non satisfaisant du travail d'un fonctionnaire n'est pas le résultat d'un manque de bonne volonté ou de dévouement mais d'un manque fondamental d'aptitude à la fonction publique internationale, il serait inéquitable de le frapper d'une sanction, et contraire aux principes d'une saine administration de maintenir en service un fonctionnaire incompetent. C'est en vue de résoudre ce dilemme que la résiliation d'engagement pour insuffisance professionnelle a été prévue comme mesure d'administration générale qui ne suppose pas la *mens rea* de l'intéressé. Elle figure au chapitre de la cessation de service, qui traite au même titre que la retraite, la démission et la cessation de service par suite de réduction de personnel<sup>28</sup>.

52. L'initiative de proposer une telle mesure appartient,

26) Statut 1923, Article 40 : " La sanction de renvoi pourra être appliquée à un fonctionnaire ... si ses services continuent d'une manière persistante à ne pas donner satisfaction ".

27) Statut, Article 105 : " La sanction de renvoi peut être appliquée... à un fonctionnaire qui s'acquitte de ses devoirs et fonctions d'une manière jugée non satisfaisante.

28) Statut, Article 52bis.

bien que le Statut ne le précise point, soit au Comité des rapports, à l'occasion de l'examen d'un rapport périodique sur le fonctionnaire intéressé, soit au Directeur général lui-même. Lorsque le chef responsable préconise la résiliation, il lui appartient de provoquer une proposition à cet effet, soit de la part du Comité des rapports, soit de la part du Directeur général. Le recours à la Commission paritaire contre une telle proposition a lieu dans les mêmes conditions que pour toute recommandation défavorable formulée par le Comité des rapports, mais la procédure suit les mêmes règles qu'en cas de proposition de sanction<sup>29</sup>. Cette anomalie apparente se justifie par le désir d'assurer au fonctionnaire visé le bénéfice d'une procédure de première instance, dans laquelle le fardeau de la preuve incombe à l'administration, au lieu de la procédure d'appel normalement applicable en cas de recours contre une recommandation défavorable du Comité des rapports. Il appartient dès lors à l'auteur de la proposition de convaincre la Commission paritaire du bien-fondé de cette proposition et par conséquent de formuler à son tour, sinon une véritable proposition de résiliation, du moins un avis conforme. Le débat s'engage donc sur le même terrain qu'en cas de refus d'avancement dans le grade, sauf qu'aucune prescription statutaire ne définit les moyens sur lesquels le fonctionnaire peut s'appuyer pour contester le bien-fondé de la proposition et qu'il lui est loisible de recourir à tous les arguments que pourraient appeler de sa part ceux développés par l'auteur de la proposition, y compris les deux moyens qui peuvent être invoqués en cas de refus d'avancement dans le grade. C'est dans le cas de cette mesure que la Commission paritaire dispose du pouvoir d'appréciation le plus large, comme le justifie la nature même de la mesure sur laquelle elle est appelée à se prononcer.

#### Cessation de service par suite de réduction de personnel

53. Comme dans toute administration publique, l'engagement des fonctionnaires est subordonné, sauf dans le cas de

29) Statut, Articles 52 bis et 105.

ceux qui sont nommés à titre temporaire, à l'existence de postes prévus à cette fin dans le budget et comportant ouverture des crédits nécessaires. Lorsqu'une modification des activités de l'institution, ou une réduction des crédits qui lui sont alloués par ses Etats Membres, entraînent l'abolition de postes prévus au budget il y a lieu de résilier l'engagement d'un nombre de fonctionnaires correspondant au nombre de postes supprimés<sup>30</sup>. Cette mesure, qui est par elle-même étrangère aux mérites des intéressés, donne lieu au versement d'indemnités et à l'ouverture d'un droit au réengagement par priorité.

Elle fait également l'objet d'une procédure spéciale, destinée à protéger les droits des intéressés, qui comprend la possibilité d'un recours devant une Commission paritaire.

54. La première étape de cette procédure consiste à soumettre les propositions de résiliation d'engagements individuels à la Commission administrative, composée d'un nombre égal de représentants de l'administration et du personnel, et présidée par un haut fonctionnaire<sup>31</sup>. Cet organe consultatif et interne, comme la Commission paritaire, s'en distingue par ses fonctions, qui ne présentent aucun caractère contentieux, et par sa compétence qui s'étend aux mesures de recrutement ainsi qu'aux mesures d'administration générales, y compris l'élaboration et l'interprétation par voie d'autorité des dispositions du Statut du personnel. Lorsqu'il est nécessaire de résilier des engagements parce que les exigences du service imposent une réduction de personnel comportant des suppressions de postes " il est dûment tenu compte de la compétence, du rendement et de la conduite dans le service, de la durée des services ainsi que du critère de la répartition géographique " <sup>32</sup>.

55. Ces critères s'appliquent aux fins de déterminer quels seront les fonctionnaires dont l'engagement sera résilié, car ce ne sont pas nécessairement les titulaires des postes supprimés

30) Statut 1958, Article 52. Statut 1923, Article 49.

31) Statut, Article 109.

32) Statut, Article 52 c).

qui seront frappés par cette mesure, mais ceux qui, dans l'ensemble du personnel, ont le moins de titres à rester en service<sup>33</sup>. Leur application s'impose tout d'abord aux autorités administratives, qui formuleront les propositions préliminaires de résiliation d'engagement, puis à la Commission administrative, à qui il incombe de formuler les propositions définitives qui seront alors notifiées aux intéressés<sup>34</sup>. L'examen auquel procède la Commission administrative présente un caractère administratif et général car il porte sur l'ensemble des propositions de résiliation, et sur leur opportunité au regard de tous les éléments de la politique du personnel. Les intéressés, qui n'ont d'ailleurs pas connaissance des propositions préliminaires dont cette commission est saisie, demeurent étrangers à leur examen et ne sont donc pas en mesure d'être entendus pour faire valoir leurs droits individuels. C'est pourquoi la deuxième étape de la procédure offre aux intéressés la possibilité de faire appel des propositions de la Commission administrative qui les visent individuellement devant une Commission paritaire. La procédure d'appel se justifie par le fait qu'un examen des mesures de résiliation a déjà été effectué par un organe paritaire, tandis que le recours lui-même se justifie par le souci d'assurer un débat contradictoire au cours duquel l'intéressé pourra faire valoir ses droits individuels devant un organe quasi-judiciaire.

56. Devant la Commission paritaire, l'intéressé peut faire valoir qu'il n'aurait pas été dûment tenu compte de sa compétence, de son rendement, de sa conduite dans le service et de la durée de ses services. Il y a lieu de remarquer que l'application du critère de distribution géographique du personnel est exclu des moyens qui peuvent être invoqués devant la Commission paritaire, bien que les autorités administratives et la Commission administrative en tiennent compte. En effet, ce critère de repar-

33) Dans ce sens, voir la décision *Tranter* du Tribunal administratif de l'O.I.T., Bureau international du Travail, *Bulletin officiel*, Vol. XXXVII, No. 7, pp. 293-299 et *Recueil de la Fonction publique internationale*, D. J. 56-65.

34) Statut, Article 52 a).

tion géographique répond à des exigences de politique administrative qui s'imposent dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de nomination et dont il y a également lieu de faire application dans le cas de mesures qui, au même titre que des nominations, sont susceptibles de modifier l'indispensable équilibre géographique du personnel<sup>35</sup>. Seule la Commission administrative est apte à juger de leur application, tant en raison de sa participation réglementaire à l'exercice du pouvoir de nomination qu'en raison du fait que seule saisie de l'ensemble des propositions de résiliation, elle est seule en mesure d'apprécier leur effet d'ensemble sur la répartition géographique du personnel. Aussi l'application de ce critère ne saurait être discutée devant la Commission paritaire à l'occasion d'un débat sur les mérites professionnels de l'intéressé auquel le rôle de ce critère demeure étranger. Le débat porte donc uniquement sur la valeur et la durée des services de l'intéressé et la Commission doit, dans ces circonstances, se borner à une enquête sur les mérites individuels de l'intéressé et une recommandation dont l'effet sera d'éclairer plus pleinement le Directeur général sur les aspects individuels du cas. Si précieux que soit un tel avis, il ne saurait cependant jouer un rôle décisif puisque la décision du Directeur général demeurera conditionnée par une appréciation relative des mérites de tous les fonctionnaires que la réduction du personnel est susceptible d'affecter, qui échappe à la Commission paritaire.

**Le traitement injustifié ou inéquitable de la part  
d'un fonctionnaire supérieur**

57. La possibilité d'obtenir réparation du fait d'un traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur, visée par une disposition récente du Statut<sup>36</sup> constitue

35) Il n'en est cependant pas nécessairement ainsi. Le règlement du personnel des Nations Unies prévoit en cas de suppression de postes qu'...il est aussi tenu compte de la nationalité s'il s'agit de fonctionnaires qui ne comptent pas plus de cinq ans de service " (Disposition 109 1) c) i)

36) Statut 1952, Article 11.

moins un cas de compétence institutionnelle de la Commission que l'occasion d'avoir recours à celle-ci pour éclairer le Directeur général sur la suite qu'il appartient à lui seul de réserver à la réclamation dont il est saisi. Le renvoi d'une telle réclamation à une Commission paritaire est d'ailleurs, à la différence des autres cas, facultatif et le Directeur général en apprécie souverainement l'opportunité. D'ailleurs, c'est dans ce cas que le rôle et la procédure de la Commission paritaire s'écartent le plus de celle d'un organe quasi-judiciaire, et qu'elle assume surtout celui de commission d'enquête.

L'inobservation des dispositions du Statut du personnel  
ou des dispositions du contrat d'engagement

58. Comme dans le cas de réclamation d'un fonctionnaire qui estime avoir été l'objet d'un traitement injustifié ou inéquitable, le renvoi à une Commission paritaire, pour examen et rapport, de la réclamation du fonctionnaire qui se plaint de l'inobservation des dispositions du Statut du personnel ou des dispositions de son contrat d'engagement<sup>37</sup> ne présente pas le caractère institutionnel et obligatoire des recours plus anciens. En effet, la violation de règles statutaires doit en principe être évitée par des mesures administratives régies par le respect du cadre juridique de la fonction publique internationale. Par conséquent, les violations signalées à leur attention devraient être spontanément réparées par les autorités administratives, tandis qu'en cas de conflit sur l'interprétation et l'application de ces dispositions, il appartient au Tribunal administratif de trancher le débat. Toutefois, il a paru opportun, dès lors que la possibilité était offerte de régler par un recours d'ordre interne des difficultés d'ordre aussi subjectif qu'un conflit personnel entre un fonctionnaire supérieur et son subordonné, de ne pas refuser la possibilité d'un recours de même ordre en cas de conflit portant sur des éléments objectifs tels que la violation de dispositions régle-

37) La disposition qui vise ce cas figure également pour la première fois dans le Statut de 1952 (Article 11).

mentaires. Ce recours présentait, en outre, l'avantage d'éviter de saisir le Tribunal administratif de cas qui, à la suite d'une procédure quasi-judiciaire mais de caractère interne, étaient susceptibles d'être réglés soit par le redressement volontaire d'une erreur commise par les autorités administratives, soit par l'abandon spontané d'une demande que cet examen par une Commission paritaire révélait comme non fondée à un fonctionnaire qui se croyait de bonne foi victime d'une erreur dans l'application des règles statutaires. Cependant, eu égard à la nature même du débat, il était logique que la consultation d'une Commission paritaire demeurât facultative, de telle sorte que le Directeur général n'y recourût que dans les cas-limites où il ne lui paraîtrait pas nécessaire de refuser d'emblée une demande pour des raisons de principe qu'il serait prêt à défendre devant le Tribunal administratif, ni justifié d'y acquiescer sans plus ample examen.

59. L'examen de réclamations de ce genre est subordonné à la même procédure qu'en cas d'appel contre une recommandation défavorable<sup>38</sup>, ce qui a pour conséquence de laisser l'initiative de la procédure ainsi que le fardeau de la preuve au fonctionnaire intéressé lorsque le Directeur général décide de renvoyer la réclamation devant une Commission paritaire. Par contre, une fois engagé un débat qui porte essentiellement sur des questions d'ordre juridique, tant le fonctionnaire que les autorités administratives dont il conteste l'avis se trouvent placés sur un terrain tel que ni les arguments d'autorité ni ceux d'équité ne viennent influencer l'avis de la Commission paritaire. Si, par sa composition, cette dernière n'est pas particulièrement qualifiée pour trancher des questions d'ordre purement juridique, il y a lieu de remarquer que ces questions se posent dans le cadre d'une institution avec le fonctionnement et les traditions de laquelle les membres de la Commission sont plus familiers que le Tribunal, et peuvent par là-même favoriser une solution qui soit à la fois compatible avec les exigences abstraites de la règle de droit et avec celles du fonctionnement normal de l'institution. Bien que

---

38) Statut, Annexe V, paragraphe 27.

dans de tels cas, la juridiction de la Commission se confonde avec celle du Tribunal, son rôle n'est pas tant d'exercer, en première instance, au titre de la justice retenue, une fonction analogue à celle du Tribunal lui-même, mais plutôt de faciliter une solution amiable d'une difficulté dont le règlement satisfaisant dépend d'un équilibre judicieux entre une interprétation stricte de dispositions statutaires et son intégration dans le cadre de la fonction publique internationale.

## V

## PROCEDURE DE LA COMMISSION PARITAIRE

60. La procédure qui régit l'introduction et l'examen des recours devant la Commission paritaire se caractérise par sa souplesse et sa simplicité. Le formalisme qui régit la procédure des tribunaux judiciaires perd une grande partie de sa justification en droit administratif et serait moins encore de mise dans le cas d'un organe consultatif interne, dont la tâche consiste essentiellement à éclairer le Directeur général et à assurer aux fonctionnaires la possibilité de faire valoir devant un organe impartial des vues qui, pour être parfois dépourvues de valeur juridique, ne leur en tiennent pas moins à cœur, et ne sauraient utilement s'exprimer ailleurs.

61. Par contre, la Commission est composée de fonctionnaires de formations très diverses, souvent sans expérience des procédures quasi judiciaires, et qui auront quelque peine à se dégager soit de l'emprise de considérations d'opportunité administrative, soit de celle de la défense d'intérêts individuels contre " l'administration ". Aussi est-il nécessaire de fournir à leurs débats un cadre destiné, d'une part, à placer celui-ci dans la perspective de l'économie des dispositions statutaires, hors de laquelle l'avis de la Commission serait dépourvu de pertinence, et, d'autre part, à assurer le respect des exigences fondamentales d'une procédure judiciaire.

62. Par ailleurs, cette procédure revêt un caractère inquisitoire et secret. Son caractère inquisitoire est dicté par les né-



cessités d'une procédure administrative interne à laquelle la Commission concourt en instruisant une affaire d'une manière contradictoire avant qu'elle ne soit soumise au Directeur général pour décision plutôt qu'en tranchant un conflit d'intérêts privés dont l'issue n'aurait de répercussions que sur ceux-ci et pourrait par conséquent dépendre sans inconvénient d'un simple choix entre deux thèses. Le caractère secret qui vise aussi bien la procédure écrite que la procédure orale répond à la fois à la nécessité de préserver le caractère confidentiel d'une étape parmi d'autres dans l'élaboration de la décision du Directeur général, à celle de garantir l'indépendance d'un organe quasi judiciaire et au souci d'épargner au fonctionnaire en cause la publicité d'un débat nécessairement embarrassant, surtout en cas d'échec de ses prétentions. Le Statut prévoit expressément que les travaux de la Commission sont considérés comme secrets<sup>1</sup>. Cette disposition impose donc non seulement aux membres de la Commission, mais à tous ceux qui participent à sa procédure, à un titre quelconque, l'obligation de ne rien divulguer des éléments d'information soumis à l'appréciation de la Commission ou de ses débats. Toutefois, si la prudence et la bienséance le conseillent, le Statut n'impose point au fonctionnaire en cause de ne pas révéler qu'il fait l'objet d'une procédure de ce genre ni les vues qu'elle lui inspire, puisqu'il ne participe normalement pas aux débats. Dans ces conditions, les travaux de la Commission ne sont pas toujours à l'abri d'une certaine publicité indirecte. Toutefois, le délibéré de la Commission se déroule effectivement dans le plus profond secret, et c'est là l'essentiel.

#### L'initiative de l'instance

63. La consultation de la Commission est tantôt obligatoire, tantôt facultative, selon qu'elle constitue une étape nécessaire dans la procédure administrative prévue par le Statut du personnel, ou une voie de recours offerte à l'intéressé pour contester une mesure dont l'application n'exige pas une telle consul-

1) Statut, Article 108, paragraphe a), in fine.

tation. Dans le premier cas, c'est à l'auteur de la proposition qu'il incombe de saisir la Commission et d'en établir le bien-fondé à la satisfaction de la Commission, tandis que dans la deuxième hypothèse, l'initiative appartient au fonctionnaire intéressé, et l'auteur de la proposition qui vise le fonctionnaire se trouve dans la situation inverse. La procédure de la Commission reflète fidèlement ces deux situations car, dans le premier cas, la Commission examine, comme instance originale, la proposition qui donne lieu à sa consultation, tandis que dans le second elle est saisie d'un appel contre une proposition qui jouit par elle-même de toute l'autorité voulue et dont l'auteur est l'intimé.

64. L'on se souviendra que la consultation de la Commission est obligatoire et incombe aux autorités administratives en cas d'application de sanctions et de résiliation d'engagement pour insuffisance professionnelle, dont l'examen se déroule selon une procédure d'instance originale. Par contre, l'initiative d'un appel appartient au fonctionnaire intéressé en cas de refus d'engagement à l'issue du stage, de refus d'avancement dans le grade, de cessation de service par suite de réduction du personnel, de traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur ou d'inobservation des dispositions du Statut du personnel ou du contrat d'engagement de l'intéressé.

65. Il ne faudrait cependant pas déduire des règles de procédure régissant l'initiative de la consultation et le déroulement des débats des conclusions trop accusées sur le fardeau de la preuve. Sans doute, la tâche de rallier la Commission à une proposition émanant d'autorités administratives ou, au contraire, de la persuader d'émettre un avis défavorable sur une mesure envisagée par l'autorité compétente incombe-t-elle à la partie qui a l'obligation ou qui jouit de la faculté de référer le cas à la Commission. Mais, en droit administratif, toute analogie avec le droit privé est risquée. En effet, il ne s'agit point d'arbitrer un conflit entre des intérêts opposés mais de même nature, mais plutôt d'établir un équilibre judicieux entre des considérations d'opportunité administrative et le respect des droits individuels dans l'intérêt même du bon fonctionnement de l'institution, auquel les

deux sont indispensables. Si la partie à qui incombe l'initiative de la procédure manquait de rallier la Commission à son point de vue, et si cet échec entraînait automatiquement l'approbation des conclusions de la partie adverse qui se serait cantonnée dans le silence ou la simple critique de la thèse opposée, cet équilibre serait rompu, et l'avis de la Commission paritaire n'apporterait aucune solution réelle à un problème qui demeurerait posé. La tâche de la Commission, comme rouage essentiel de la bonne administration de l'institution, revêt un caractère positif, et il lui incombe, sinon de se substituer aux parties, du moins de présenter un avis constructif, proposant une solution valable par elle-même au regard de ces deux ordres de considérations. Aussi serait-il préférable de considérer qu'en cas de consultation obligatoire de la Commission, qui entraîne une procédure d'instance originale, le fonctionnaire visé par la mesure soumise à l'examen de la Commission bénéficie d'une présomption favorable, tandis qu'en cas d'appel contre une mesure, c'est cette dernière qui bénéficie d'un préjugé favorable. Mais ce sont des présomptions *juris tantum*, qu'il appartient à l'adversaire de renverser, et dont en tout cas la Commission elle-même doit faire justice. Les larges pouvoirs d'enquête qui lui sont accordés, ainsi que sa composition paritaire sont de nature à faciliter une telle tâche qui constitue la véritable justification de cet organe.

#### Les délais

66. Le délai dans lequel la Commission doit être saisie est généralement très court en raison du fait que la Commission contribue à l'élaboration d'une décision interne. Aussi sa consultation, à l'inverse de l'introduction d'une requête devant le Tribunal administratif contre une décision définitive, a-t-elle un effet suspensif sur des mesures qui ne sauraient être longuement différées sans nuire à la bonne gestion de l'institution. Ce délai est de huit jours à compter de la date de la notification de la proposition donnant ouverture à un recours, sauf dans le cas des réclamations, où il est porté à six mois, puisque, dû entièrement à l'initiative du fonctionnaire, il n'entrave pas l'exécution de mesu-

res proposées par les autorités administratives mais porte sur des mesures déjà acquises et permet, lorsqu'il s'agit d'allégations de traitement injustifiable ou inéquitable, le temps de la réflexion et de la conciliation spontanée.

#### Convocation de la Commission

67. En cas d'application de sanctions, qui entraîne nécessairement la consultation de la Commission, c'est le chef de l'Office du personnel qui, dès réception des observations du fonctionnaire mis en cause sur la proposition de sanctions, provoque la constitution de la Commission, et adresse, sous pli recommandé, une requête introduisant la cause au président en exercice de la Commission<sup>2</sup>. Cette requête reproduit simplement le texte de la proposition tendant à l'application d'une sanction et les observations du fonctionnaire mis en cause<sup>3</sup>. Il s'agit là d'un rôle purement fonctionnel, puisque le Chef de l'Office du personnel n'est pas partie à l'instance et se borne à en assurer le déroulement. Les parties n'interviennent qu'ultérieurement en présentant leur propre mémoire.

68. En cas d'appel, au contraire, c'est l'intéressé qui introduit sa cause, par voie de requête adressée au Chef de l'Office du personnel<sup>4</sup>. Ce dernier, qui peut être *ex officio* partie à l'instance, est néanmoins chargé, également à titre fonctionnel, de provoquer la constitution de la Commission, et de la transmission des pièces qui constituent la procédure écrite<sup>5</sup>.

69. Une fois la Commission constituée et la requête introductive d'instance communiquée au Président, qu'il s'agisse d'une proposition de sanction ou d'un appel dû à l'initiative du fonctionnaire, la procédure subséquente est dirigée par le Président de la Commission qui assure désormais le rôle fonctionnel dévolu au Chef de l'Office du personnel au stade préliminaire<sup>6</sup>.

2) Statut Annexe V, paragraphe 17.

3) Ibid.

4) Ibid., paragraphe 4.

5) Ibid., paragraphe 7.

6) Ibid., paragraphes 8, 10, 19 et 31.

70. L'examen d'une proposition de résiliation d'engagement pour l'insuffisance professionnelle suit les mêmes règles que l'application de sanctions<sup>7</sup>. Par contre, en cas de réclamation alléguant un traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur, la Commission est régie par une procédure spéciale qui fera l'objet d'un examen séparé.

#### Rôle du Président dans la procédure

71. Le rôle du Président de la Commission est fort limité, puisqu'il ne prend pas part aux délibérations et ne jouit pas du droit de vote, sauf lorsqu'il s'agit de questions de procédure et de la recevabilité d'un cas<sup>8</sup>. Néanmoins, il lui incombe de communiquer la procédure écrite aux membres de la Commission, de convoquer celle-ci, de diriger les débats, de convoquer les témoins, de les interroger et éventuellement de présider à leur interrogatoire. Aussi le Président joue-t-il un rôle indispensable au déroulement ordonné de la procédure, mais qui ne s'y borne pas, car bien que les dispositions réglementaires ne le précisent pas *expressis verbis*, il est, tant par les incidences de celles-ci que par la tradition, l'interprète de la volonté de la Commission à l'égard des parties que le médiateur indispensable entre ses membres, sans lequel il serait souvent difficile de formuler un avis susceptible de fournir au Directeur général la base d'une décision que les délibérations de la Commission ont pour rôle d'établir.

#### Le Secrétaire de la Commission

72. Bien qu'aucune disposition réglementaire ne prévoit la désignation ni les fonctions d'un Secrétaire, les exigences du fonctionnement de la Commission ont amené le Directeur général à désigner un fonctionnaire pour assister la Commission, et surtout son Président, dans l'exercice de leurs fonctions. Le rôle du Secrétaire consiste à assurer l'exécution matérielle des obligations du

7) Statut 1958, Article 52 bis.

8) Statut 1958, Article 108, paragraphe 2) *in fine*.

Président en ce qui concerne la transmission des pièces de la procédure écrite et de la convocation de la Commission, ainsi que de la convocation des témoins et de la production des pièces non produites par les parties dont la Commission désire prendre connaissance. Le Secrétaire établit également les procès-verbaux dont la Commission peut éventuellement désirer disposer, et accomplit les tâches que la Commission peut lui confier à l'occasion de l'élaboration de son rapport. Le Secrétaire ne participe pas activement aux travaux de la Commission et maintient l'attitude de neutralité qui est essentielle pour lui assurer la confiance des parties comme celle des membres de la Commission au service desquels il est placé. Le Secrétaire est lié par l'obligation de préserver le secret des délibérations, et pour les besoins de l'exercice de ses fonctions dépend exclusivement de la Commission.

#### Représentation des parties

73. Les parties en cause devant la Commission paritaire peuvent être entendues personnellement, soit comme témoin cité par l'une d'elles, soit aux fins des enquêtes auxquelles la Commission procède de sa propre autorité, mais il ne leur appartient point d'exposer et de défendre leur cause. Cette fonction est confiée à des représentants qu'elles mandatent à cet effet. Il serait sans doute malaisé qu'un organe collectif, comme le Comité des rapports ou la Commission administrative, comparaisse en corps devant la Commission, et il y a avantage à ce qu'une personne qualifiée par sa formation assume cette tâche de représentation, mais la raison fondamentale du système de représentation est d'assurer la sérénité des débats, qui souffrirait immanquablement de la participation à la procédure des principaux intéressés. Non seulement ces derniers ne jouiraient-ils pas de la liberté d'esprit nécessaire pour discuter d'une mesure à laquelle ils portent un intérêt personnel, mais encore leur opposition dans la discussion serait-elle mutuellement embarrassante et limiterait-elle la liberté d'action des membres de la Commission.

74. Quelle que soit la nature du cas, le fonctionnaire mis en

cause a la faculté de choisir son représentant parmi les membres du personnel du Bureau international du Travail, du personnel des Nations Unies ou d'une institution spécialisée<sup>9</sup>. Cette faculté a pour objet non seulement d'élargir le choix de l'intéressé, mais aussi de recourir à des personnes étrangères à l'institution et, par conséquent, jouissant psychologiquement d'une plus grande indépendance car, en dépit de l'immunité effective dont jouit le représentant du fonctionnaire mis en cause, tant en raison du fait qu'il exerce une fonction prévue au statut du personnel qu'aux termes d'une règle non écrite mais fortement ancrée dans la tradition de l'institution, une certaine hésitation à s'embarquer dans une contestation avec les autorités administratives se manifeste parfois.

75. Aux fins de la procédure d'appel, les autorités administratives dont la proposition est frappée d'appel sont représentées soit par un représentant, soit, dans le cas d'une procédure tendant à la résiliation d'engagement, par le chef de l'office du personnel qui joue ici un rôle fonctionnel puisqu'il n'est en tout cas pas l'auteur de la proposition en question. Le chef de l'office du personnel peut déléguer cette fonction à un représentant<sup>10</sup> et le fait toujours. Le choix de ce représentant n'est soumis à aucune restriction, mais il est peu vraisemblable que l'on fasse appel à une personne qui ne soit pas fonctionnaire du B. I. T. En cas d'application de sanctions, qui présentent un caractère plus personnel, l'auteur de la proposition de sanctions est représenté par un membre du personnel du BIT ou du personnel des Nations Unies ou d'une institution spécialisée<sup>11</sup>.

#### La procédure écrite

76. En cas d'appel, celui-ci est introduit devant la Commission par voie de requête adressée, dans les délais prévus par

9) Statut, Annexe V, paragraphes 2 (procédure d'appel) et 16 (application des sanctions).

10) Ibid., paragraphe 6 a) et b).

11) Ibid., paragraphe 16.

le Statut et sous pli recommandé, au chef de l'office du personnel. La requête n'est soumise à aucune condition de forme. Elle devra cependant être signée du requérant ou de son représentant, et comporter a) les nom, prénoms, grade et fonctions du requérant; b) les nom, prénoms, grade et fonctions du représentant du requérant; c) l'adresse du requérant pour les besoins de la procédure; d) le texte et la date de la décision contestée; e) la nomenclature signée des pièces produites par le requérant à l'appui de son appel; f) la liste des témoins cités par le requérant; g) un exposé des faits et arguments invoqués, tendant à prouver la justification de l'appel par les moyens visés au Statut du personnel et expressément énumérés dans la disposition régissant la forme de la requête; et enfin, h) les conclusions du requérant<sup>12</sup>. Ces exigences visent non seulement à faciliter l'examen préliminaire du cas par les membres de la Commission paritaire, mais aussi à permettre à l'intimé de répondre avec pertinence aux arguments de l'intéressé, et surtout à placer le débat dans le cadre précis que lui assigne le Statut du personnel et à éviter ainsi qu'il ne dégénère en un procès subjectif et improvisé des auteurs de la mesure contestée. La réponse des auteurs de la mesure n'est pas expressément soumise à des conditions de forme<sup>13</sup> mais comprendra, pour des raisons analogues, la nomenclature des pièces produites, la liste des témoins cités et l'exposé des faits et arguments invoqués à l'encontre de l'appel, suivis des conclusions tendant au rejet de ce dernier. La procédure écrite est close par l'envoi de cette réponse<sup>14</sup>, et l'ensemble des pièces est transmis au président en exercice de la Commission à qui il incombe de les communiquer aux membres de la Commission et de fixer une date aussi proche que possible pour l'ouverture des débats<sup>15</sup>.

77. En cas d'application de sanctions ou de résiliation d'engagement pour insuffisance professionnelle, la première étape

12) Ibid., paragraphe 5.

13) Ibid., paragraphe 6.

14) Ibid., paragraphe 6 d).

15) Ibid., paragraphes 7 et 8.



de la procédure écrite est constituée par l'envoi, par le chef de l'office du personnel, de la requête reproduisant le texte de la proposition et les observations de l'intéressé au président de la Commission. Dans les huit jours qui suivent l'envoi de la requête, l'auteur de la proposition et le représentant du fonctionnaire mis en cause adressent au président de la Commission, sous pli recommandé, un mémoire qui n'est soumis à aucune condition de forme, mais qui comprend la nomenclature des pièces produites, la liste des témoins cités, et l'énoncé des moyens supplémentaire qui n'auraient pas été énoncés dans la proposition ou dans les observations du fonctionnaire mis en cause<sup>16</sup>. Les mémoires sont des mémoires ampliatifs destinés à compléter la requête sommaire constituée par la proposition et les observations du fonctionnaire sur celle-ci. Aussi sont-ils dépourvus du caractère de demande et de réponse qu'ils revêtent dans la procédure d'appel, et sont-ils communiqués simultanément au président de la Commission. En même temps, les parties se communiquent réciproquement leur mémoire, et cet envoi clôture la procédure écrite. L'ensemble du dossier est communiqué par le président aux membres de la Commission.

#### Audition de témoins

78. Ainsi qu'on l'a vu, la procédure de la Commission prévoit expressément l'audition de témoins. Le recours à la preuve testimoniale peut paraître inapproprié dans une procédure administrative, qui vise essentiellement des actes écrits. Toutefois, ce mode de preuve peut se révéler indispensable pour établir l'existence d'une animosité personnelle ou d'un préjugé qui ne ressortira vraisemblablement pas d'écrits, et apporter d'utiles précisions dans la reconstitution des faits. Hors ces cas, ce mode de preuve se justifie moins bien et risque d'entraîner l'appréciation de la compétence professionnelle de l'intéressé par des personnes qui ne sont pas qualifiées pour y procéder ou un débat déplacé sur la per-

---

16) Ibid., paragraphe 18.

sonnalité du chef de l'intéressé. Néanmoins, il importe de faire pleine lumière sur tous les cas soumis à une commission paritaire, et plus encore, de ne dénier au fonctionnaire intéressé aucun moyen légitime d'y parvenir, et c'est là surtout que réside la meilleure justification de cette procédure. Il n'en va pas de même de l'audition du fonctionnaire mis en cause et de l'auteur de la proposition lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire individualisé, tel que le chef hiérarchique de l'intéressé, mais si ces derniers comparaissent comme témoins, il s'agit de convenance de désignation car en réalité leur audition est moins destinée à fournir des éléments objectifs d'information à la Commission qu'à assurer aux principaux intéressés, sur le plan personnel, l'occasion d'exposer et de défendre leur point de vue.

79. Aucun serment n'est imposé aux témoins, car la Commission n'est pas un organe judiciaire disposant du pouvoir de constater et de sanctionner une fausse déclaration, mais surtout parce que les témoignages qu'elle recueille revêtent le caractère d'informations dont elle apprécie librement la valeur, et non celui de véritable preuve. Toutefois, l'obligation morale de répondre aux questions posées d'une manière exacte et complète résulte de la nature même de la procédure, et il est d'usage courant que le président en rappelle l'existence aux témoins avant d'entendre ceux-ci. D'ailleurs, dans le cas de fonctionnaires du B. I. T. qui, en raison même de la nature du débat, sont presque seuls appelés à témoigner, il s'agit d'une obligation qui résulte implicitement de l'engagement solennel qu'ils ont souscrit "d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience les fonctions qui (leur) ont été confiées en qualité de fonctionnaire du B.I.T."<sup>17</sup> et dont la violation pourrait, à ce titre, entraîner l'application de sanctions.

80. Eu égard au caractère inquisitoire de la procédure, qui répond plus aux exigences du droit administratif qu'à un choix délibéré d'un système juridique particulier, c'est au président de la Commission qu'il appartient d'interroger les témoins pour obtenir d'eux les renseignements que la Commission désire obtenir.

17) Statut, article 4 (Déclaration de loyauté).

Il ressort, tant des textes<sup>18</sup> que de la pratique de la Commission, qu'il ne saurait être question pour les parties de construire leur argumentation sur un interrogatoire contradictoire des témoins qu'elles seraient libres de conduire à leur guise, comme il est d'usage devant les juridictions d'origine anglo-saxonne (*examination in chief* par le demandeur et *cross-examination* par le défendeur). Cependant, étant donné les circonstances dans lesquelles se déroule l'instance, et l'opportunité de favoriser un débat aussi libre et complet que possible, la possibilité de questions directes, si nécessaire *ad hominem*, n'est pas refusée aux parties, qui peuvent interroger les témoins ou les faire interroger par le président. Ces deux méthodes sont placées sur un pied d'égalité sans cependant se confondre, de manière à permettre l'adoption d'une méthode d'interrogation soit directe soit indirecte, selon que le président ou les parties qui, dans une organisation internationale, appartiennent à des pays de traditions juridiques très diverses sont plus accoutumés à l'un ou l'autre système. Quelle que soit la méthode adoptée, le président et la Commission elle-même demeurent seuls juges de l'opportunité d'autoriser les questions des parties. L'interrogatoire des témoins par les parties ne constitue cependant qu'une phase accessoire de la procédure qui suit et complète l'interrogatoire principal auquel procède le président, soit de sa propre initiative, soit à la demande des membres de la Commission.

81. La question des frais que pourraient entraîner les auditions de témoins n'est pas réglée par le Statut du personnel, parce que l'audition de témoins étrangers à l'Organisation est extrêmement rare et parce que l'audition de fonctionnaires en services dans des lieux éloignés de l'endroit où siège la Commission n'a jusqu'à présent guère posé de problèmes pratiques. L'on pourrait concevoir que la partie intéressée assume les frais de ces auditions, et que le fonctionnaire mis en cause sollicite la Commission d'en recommander le remboursement s'il lui paraît justifié. Par contre l'Organisation supporterait les frais exposés à la

---

18) Statut, Annexe V, paragraphes 10 et 21.

demande des auteurs de la proposition, puisque ce serait porter atteinte au caractère préliminaire et interne de la consultation de la Commission paritaire d'en faire supporter la charge au fonctionnaire mis en cause, même si ce dernier échoue à faire valoir ses prétentions, et par là priver le recours à la Commission d'une grande partie de sa valeur. Si ce système peut se justifier dans les cas d'une instance pleinement judiciaire, comme le Tribunal administratif, il y a lieu de penser que dans le cas de la Commission paritaire, la procédure ne doit entraîner aucun frais pour le fonctionnaire mis en cause et que les témoins ne doivent tenir leur dédommagement que de l'Organisation au bon fonctionnement de laquelle ils contribuent. Il ne s'ensuit nullement que le fonctionnaire mis en cause puisse inutilement alourdir les frais qu'entraîne l'instance, et il appartient donc à la Commission elle-même de juger s'il est nécessaire à ses délibérations d'encourir ces frais et s'il n'existe pas d'autres moyens d'obtenir les renseignements voulus, par exemple sous forme de réponse à des questions écrites adressées par le président à un fonctionnaire en service dans un lieu d'affectation éloigné.

#### La procédure orale

82. En cas d'application de sanctions ou de résiliation d'engagement pour insuffisance professionnelle, c'est-à-dire lorsque la procédure d'instance originale est applicable, la Commission entend tout d'abord l'exposé du représentant de la proposition, puis, les témoins cités par ce dernier. La Commission entend ensuite l'exposé du représentant du fonctionnaire mis en cause, puis les témoins cités par celui-ci. La procédure contradictoire est close par les conclusions orales du représentant de l'auteur de la proposition et les conclusions du représentant du fonctionnaire mis en cause qui, dans l'esprit même de cette procédure, est le dernier à pouvoir s'adresser à la Commission<sup>19</sup>. En cas d'appel, les rôles sont renversés et la procédure contradictoire prend fin sur des déclarations des parties qui ont cependant un caractère

19) Ibid., paragraphe 19.

contentieux plus accusé et sont désignées comme réplique du représentant du requérant, et duplique du représentant des auteurs de la proposition frappée d'appel<sup>20</sup>.

83. La procédure orale ne prend pas nécessairement fin à ce moment, puisque la commission peut ensuite procéder aux auditions et enquêtes qu'elle peut juger utiles, et que les parties ont la faculté d'y assister<sup>21</sup>, mais la phase contradictoire de la procédure orale est terminée et les parties ne jouent plus qu'un rôle passif. S'il leur est loisible de solliciter la permission de poser des questions supplémentaires ou de faire de brèves remarques pour assurer l'impartialité des débats, l'exercice de cette faculté est subordonné aux vœux de la Commission elle-même et ne saurait donner lieu à un nouveau débat.

#### Délibéré et rapport de la Commission

84. A l'issue de la procédure orale, la Commission délibère à huis clos. Le secret de cette délibération est imposé et protégé, non seulement par les règles de procédure<sup>22</sup> mais aussi par la disposition du Statut qui institue la Commission<sup>23</sup> et garantit à la fois l'impartialité et l'indépendance de la Commission. A la suite du délibéré, la Commission rédige et adopte son rapport qui comporte obligatoirement<sup>24</sup> l'énonciation des considérants de fait et de droit motivant les conclusions de la Commission, le dispositif de ces conclusions, et le résultat du vote sur chacune de ces conclusions. Ces conclusions sont adoptées à la majorité, par vote à main levée mais à la demande de l'un quelconque des membres de la

20) Ibid., paragraphe 9.

21) Ibid., paragraphes 22 pour l'instance originale et 11 pour l'appel.

22) Ibid., paragraphe 23 (instance originale), 12 (appel) et 21 (traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur).

23) Statut, article 108 : "(Les) travaux (de la Commission) sont considérés comme secrets ". Cette prescription s'applique d'une manière draconienne en ce qui concerne le délibéré.

24) Statut, Annexe V, paragraphes 24 (instance originale) et 13 (appel).

Commission, il est procédé à un scrutin secret<sup>25</sup>. Tout membre de la Commission peut exiger l'insertion dans le rapport de son opinion personnelle sur chacun des points du rapport. Encore que des avis individuels aient parfois été joints au rapport de la Commission le rapport de la Commission comporte, lorsqu'il n'est pas unanime, un avis de majorité et un avis de minorité, qui sont rarement contradictoires, et reflètent plus souvent des nuances d'opinion sur la suite à réserver au cas. Un partage d'opinion entre les membres désignés par le Directeur général et le Syndicat du personnel est devenu rare. Le rapport de la Commission est communiqué par écrit au Directeur général quinze jours au plus tard après le délibéré, et copie en est adressée au fonctionnaire intéressé<sup>26</sup>.

**Traitement injustifié et inéquitable de la part  
d'un fonctionnaire supérieur**

85. Lorsque la réclamation d'un fonctionnaire qui s'estime l'objet d'un traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur est renvoyée par le Directeur général devant une Commission paritaire, celle-ci procède à son examen selon une procédure entièrement différente de celle qui régit les autres cas justiciables de la Commission. La nature même de son rôle, qui se rapproche à la fois de celui d'une Commission d'enquête et d'un Jury d'honneur, impose une procédure particulière dont le caractère inquisitoire et secret se renforce d'autant. La Commission n'est saisie d'aucune pièce écrite, si ce n'est la décision du Directeur général qui prévoit sa convocation et établit son mandat. A cette fin, la décision peut reproduire, bien que ce ne soit pas obligatoire, le texte de la réclamation et les observations auxquelles celle-ci aurait éventuellement pu donner lieu de la part du fonctionnaire supérieur. La Commission, siégeant à huis clos, entend d'abord l'auteur de la réclamation; puis procède à l'interrogatoire sur faits et articles du fonctionnaire supérieur

25) Ibid., paragraphes 12 (instance originale) et 23 (appel).

26) Ibid., paragraphes 25 (instance originale) et 14 (appel).

mis en cause<sup>27</sup>. Ni l'un ni l'autre des intéressés ne participent à l'instance par le ministère ou avec l'assistance d'un représentant. Ils n'accomplissent aucun acte de procédure et ne présentent aucune argumentation, mais se bornent à fournir les explications que la situation exige et que la Commission requiert. S'il y a lieu, la Commission procède ensuite aux enquêtes et auditions qu'elle juge nécessaires, mais pour sa propre information, sans que les intéressés y participent ou en aient connaissance. La Commission adresse ensuite ses conclusions motivées au Directeur général. Celles-ci ne sont pas communiquées aux intéressés, comme il est obligatoire dans tous les autres cas, mais par contre, eu égard à la gravité des allégations qui donnent lieu à cette procédure, il importe d'en faire justice, et le Directeur général, après examen des conclusions de la Commission paritaire, est tenu de prendre une décision et de la communiquer tant au fonctionnaire qui a formulé la réclamation qu'au fonctionnaire supérieur mis en cause, pour clore définitivement l'incident.

## VI

### LA NATURE DE LA COMMISSION PARITAIRE

#### Double rôle de la Commission

86. La Commission paritaire concourt, comme organe consultatif d'instance préliminaire, à l'élaboration de décisions qui possèdent un caractère administratif, tant en raison de l'autorité dont elles émanent que de l'objet qu'elles visent, mais qui revêtent également certains des attributs d'une décision judiciaire. En effet, ces décisions qui tranchent un différend, entraînent tout d'abord l'examen des faits qui y ont donné lieu et du cadre juridique dans lequel une suite leur sera donnée. Même si cette suite relève des pouvoirs discrétionnaires du Directeur général et sera dictée dans le cadre ainsi établi par l'appréciation qu'il fait des intérêts supérieurs de l'organisation, il importe qu'elle soit exempte d'arbitraire et ne sacrifie pas les intérêts légitimes des fonctionnaires.

---

27) Statut 1958, Annexe V, paragraphe 27.

res à la simple convenance administrative. Aussi ces décisions revêtent-elles un caractère quasi judiciaire<sup>1</sup>, qui caractérise également le rôle de la Commission paritaire. Ce rôle se distingue nettement de celui du Tribunal administratif, qui assume une fonction juridictionnelle, mais assure néanmoins le respect des principes fondamentaux de la justice dans l'élaboration de décisions administratives.

#### La fonction juridictionnelle du Tribunal

87. Le Tribunal administratif de l'O.I.T. est compétent pour connaître des requêtes contre les décisions du Directeur général qui violeraient les stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou les dispositions du Statut du personnel applicables en la matière<sup>2</sup>. Comme le disait l'exposé des motifs de la résolution portant création du Tribunal " ... le tribunal envisagé doit constituer exclusivement un organisme judiciaire institué pour déterminer les droits des fonctionnaires sur des bases strictement légales. Il n'est pas destiné à être une cour devant laquelle on ferait appel, quant au fond, de décisions prises par l'administration suivant les règles établies et dans les limites de ses pouvoirs... Le tribunal envisagé aura donc qualité pour se prononcer en dernier ressort sur toute requête alléguant que l'administration a refusé d'assurer à un fonctionnaire le traitement qu'il était juridiquement fondé à obtenir, ou qu'elle l'a traité d'une manière qui constitue une violation des droits dont il est juridiquement titulaire en vertu de son contrat d'engagement ou des règlements applicables à son cas, ou, enfin, qu'elle n'a pas pris d'une manière régulière et appropriée une décision qu'elle était compétente pour

1) Sur la nature des décisions quasi-judiciaires prises par le pouvoir exécutif dans un cadre constitutionnel, qui, comme celui des organisations internationales, n'a pas été défini, avec la rigueur du droit public français, voir *Committee on Ministers' Powers, Report presented by the Lord High Chancellor to Parliament by Command of His Majesty, April 1932, H.M.S.O. Cmd 4060 (1932), pp. 73-74 et 81.*

2) Statut du Tribunal administratif de l'O.I.T., Article II, paragraphe 1.



prendre.<sup>3</sup> La jurisprudence du Tribunal a elle-même souligné ce principe avec une clarté particulière<sup>4</sup>. Le rôle du Tribunal consiste donc à trancher définitivement des contestations d'ordre juridique auxquelles des décisions administratives donnent lieu et exercer ainsi une fonction juridictionnelle<sup>5</sup>.

#### Le rôle administratif de la Commission paritaire

88. Au contraire, la Commission paritaire peut connaître de litiges dont l'appréciation est entièrement soustraite au Tribunal, tels que ceux portant sur l'application de sanctions, ou de litiges qui présentent certains aspects juridiques mais dont la solution dépend essentiellement de considérations d'opportunité administrative. Le même exposé des motifs précisait à ce sujet qu' "... en raison des besoins du service, il a été nécessaire que les fonctionnaires fussent engagés selon des conditions aux termes

3) Société des Nations, Commission de contrôle, Rapport concernant l'institution d'un Tribunal administratif, Document A. 6.1927 X, p. 2.

4) Sur l'incompétence du Tribunal en matière d'appréciation des aptitudes professionnelles, **Waghorn**, 12 juillet 1957, Recueil de la fonction publique internationale (1956), D. J. 315 et seq. et **Sherif**, *ibid.*, p. 322 et seq.; en matière de promotion : **Sharma**, (13 juillet 1957), *ibid.*, p. 348 et seq.; en matière d'appréciation des exigences du service par rapport à l'octroi de congé : **Roux** (29 septembre 1958, *ibid.* (1959) D. J. p. 462 et seq. en matière d'appréciation des mérites des fonctionnaires aux fins de classement : **Cardena** (29 septembre 1958, *ibid.* (1959) D. J. p. 477 et seq. La jurisprudence du Tribunal administratif des Nations-Unies est concordante et complète celle du Tribunal de l'O.I.T. sur certains points que ce dernier n'a pas encore été appelé à trancher, par ex.: en matière de levée d'immunité : **Khavkine** (8 décembre 1956, recensé par l'auteur dans *International Law Reports*, 1956, sous presse) ; en matière de détermination de nationalité : **Juhlard** (3 décembre 1955, *op. cit.*, vol. 1955, pp. 809-819).

5) Sur le partage des fonctions juridictionnelles et administratives dans le cadre des organisations internationales, voir **Fernando Chiesa**, Les juridictions administratives internationales, *Revue internationale de sciences administratives*, 1954, no 1, pp. 67-8., qui contient un exposé particulièrement lucide sur cette question aux pp. 67-74.

desquelles un grand nombre de questions concernant le travail et le régime accordé auxdits fonctionnaires doivent être réglées en dernier ressort par l'administration. Tant au Secrétariat (de la Société des Nations) qu'au Bureau international du Travail, un système de commissions paritaires, dont l'avis doit être demandé par l'administration, assure la participation des représentants du personnel à l'examen des questions de cette nature et constitue une sauvegarde contre tout abus de pouvoir.<sup>56</sup>

89. Les incidences de cette ligne de partage entre les fonctions du Tribunal et de la Commission paritaire et entre le champ de leur compétence respective ont été mises en lumière de la manière suivante dans les réflexions que sa longue expérience inspirait à un haut fonctionnaire de la Société des Nations : "... en pratique, ce n'est point d'avis juridiques, fût-il possible de les lui fournir, qu'a besoin le chef de l'administration. Et ce n'est pas en raison de leur compétence comme juristes que des représentants du personnel doivent siéger dans de telles commissions (paritaires). Le Chef de l'administration peut sans doute éprouver le besoin de recevoir un avis sur l'aspect juridique de la question, sur les mesures qu'il est en droit de prendre, mais, avant tout, il lui faut bénéficier d'un avis collectif de caractère représentatif sur les mesures qu'il paraît juste et équitable de prendre à la lumière des faits. A défaut de ceci, il se trouve sans défense contre l'accusation d'agir arbitrairement et privé du moyen d'éprouver son propre jugement sur la voie qu'il doit suivre."<sup>57</sup> Et c'est précisément de cette manière qu'il incombe à la Commission paritaire de conseiller le Directeur général.

90. Ce rôle dévolu à la Commission paritaire s'oppose tout autant que le fait que seules les décisions du Directeur général sont susceptibles de recours devant le Tribunal administratif à ce qu'elle fasse office d'organe purement juridictionnel, au regard

5) Rapport concernant l'institution d'un Tribunal administratif, *op. cit.*, p. 2.

6) A. Loveday, *Reflections on international administration*, Oxford, Clarendon Press, 1956, p. 133 (Traduction de l'auteur).

duquel le Tribunal constituerait une juridiction d'appel. De même, le partage des compétences se justifie non seulement par le souci de préserver l'autorité du Directeur général en matière d'administration, mais aussi parce que le Directeur général, avant de se prononcer dans l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, a déjà bénéficié de l'avis d'un organe rompu aux exigences de la vie administrative et par là plus qualifié qu'un organe juridictionnel pour se prononcer sur la manière d'exercer ces pouvoirs<sup>8</sup>. Aussi les avis de la Commission, lorsqu'ils sont versés à la procédure écrite et que le Tribunal en fait état dans ses jugements, semblent fournir à celui-ci des éléments de faits, dont il retient seuls les éléments pertinents, soit pour tirer les conséquences juridiques d'une appréciation qui lui échappe par elle-même<sup>9</sup>, soit pour endosser certains avis par adoption de motifs<sup>10</sup>, soit encore pour en rejeter d'autres<sup>11</sup>. La jurisprudence du Tribunal, comme les principes régissant l'activité de la Commission, confirment donc que l'enquête à laquelle se livre la Commission et les conclusions qu'elle en tire constituent, lorsque le Tribunal en prend connaissance, de précieux éléments d'information, mais que la Commission répond à un autre but que d'instruire à titre préliminaire des litiges susceptibles d'être portés devant le Tribunal.

#### Les attributs juridictionnels de la Commission

91. La Commission est cependant appelée à revêtir certains des attributs de la fonction juridictionnelle lorsqu'elle procède à l'examen des faits, de leur qualification et du cadre juridique dans lequel doivent s'exercer les pouvoirs du Directeur général, et contribue à éviter que ceux-ci ne soient exercés d'une manière arbitraire.

7) Sur la distinction entre ces deux organes, voir les remarques pertinentes de J. F. Heyman, *op. cit.*, pp. 77-79.

8) Godchot (23 septembre 1958, Recueil (1959), D. J. 445 et seq. et Desgranges, Bureau international du Travail, Bulletin officiel, vol. XXXVI, no 7, pp. 220 et seq. et Recueil (1957), D. J. 35.

9) Froma, *ibid.*, D. J. 131 et seq.

10) McIntire, *ibid.*, D. J. 44 et seq.

La Commission paritaire joue un rôle administratif dans la mesure où elle participe à l'élaboration de décisions de caractère discrétionnaire relevant par leurs fins de la gestion de l'institution, mais lorsqu'elle procède, à l'occasion d'un litige, à l'examen des faits, de leur qualification et du cadre juridique dans lequel doivent s'exercer les pouvoirs du Directeur général, elle revêt certains des attributs de la fonction juridictionnelle. Dès lors, elle ne s'inspire plus de considérations tirées de l'intérêt supérieur de l'organisation, mais bien de ce qu'on peut appeler les principes généraux du droit. Ce sont ces principes qui s'affirment dans le cadre étatique lorsque le droit positif n'offre pas de solution toute faite. Leur rôle dans la jurisprudence du Conseil d'Etat vient suppléer au silence ou aux limitations d'un droit public pourtant aussi élaboré que celui de la France<sup>12</sup>. En Angleterre, la reconnaissance et le respect de ces principes s'imposent graduellement dans l'élaboration des décisions quasi-judiciaires de l'exécutif et viennent tempérer les risques d'arbitraire d'un pouvoir dont l'exercice échappe dans une large mesure à tout contrôle judiciaire<sup>13</sup>. Alors qu'il fallait innover dans un domaine auquel les règles juridiques traditionnelles n'étaient guère applicables, la Commission chargée d'enquêter sur les pouvoirs de l'exécutif a établi que toute décision quasi-judiciaire devait être prise dans le respect de la suprématie du droit qui exigeait à son tour que nul ne soit juge en sa propre cause, que nul ne soit condamné sans être entendu et que la partie perdante connaisse les motifs de la décision qui lui est contraire.<sup>14</sup> Or ce sont précisément des principes qui se sont

11) Voir M. Letourneur, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, Conseil d'Etat, Etudes et Documents, Paris, 1951, pp. 19-31.

12) Voir en particulier Sir Carleton Allen, *Law and Orders*, 2nd édition, Londres 1956, et C. J. Hanson, *Executive Discretion and Judicial Control*, op. cit.

13) *Committee on Ministers' Powers*, op. cit. pp. 11-81.

14) Sharma, 13 juillet 1957, Recueil (1958) D. J. 330 et seq. : " Attendu que l'article 116, paragraphe c) du Statut du personnel prévoit que les fonctionnaires des bureaux de correspondance sont soumis aux conditions d'emploi déterminées par le Directeur général après con-

dégagés dans le cadre également neuf des organisations internationales, auxquelles ni le droit positif d'un Etat, dont le choix serait nécessairement arbitraire, ni le droit international, inapte à la solution de tels problèmes, n'offraient guère de modèle ou de guide. Que l'on postule un droit naturel ou qu'il s'agisse, plus vraisemblablement du point de vue historique, d'une extrapolation des règles fondamentales qui régissent les principaux systèmes juridiques, ce sont ces mêmes principes qui ont inspiré la création du Tribunal administratif, leur reconnaissance par ce dernier<sup>15</sup> et le fonctionnement de la Commission paritaire comme organe juridictionnel.

#### La suprématie de la loi

92. Le respect des dispositions du Statut du personnel s'impose au Directeur général, soit qu'il ait édicté lui-même ce statut et se soit ainsi lié par une décision réglementaire prise dans l'exercice des pouvoirs qui lui ont été conférés par la Constitution et le Conseil d'administration, soit que ce statut émane de l'autorité devant laquelle il répond de la gestion du Bureau inter-

---

sultation de la Commission administrative ; (qu'en l'absence d'un règlement fixant ces conditions) il n'existe ... aucune règle de droit positif régissant les conditions d'emploi desdits fonctionnaires ; que si, aux termes du Statut du personnel, les dispositions de celui-ci ne sont pas applicables aux fonctionnaires des bureaux de correspondance, il n'en résulte nullement que ceux-ci doivent être soumis à l'arbitraire du Directeur général... ; qu'en conséquence, les conditions d'emploi de ces fonctionnaires sont régies, au premier chef, par les décisions d'ordre réglementaire du Directeur général ainsi que par les règles résultant de l'assimilation partielle des conditions d'emploi de ces fonctionnaires aux conditions d'emploi des fonctionnaires de la fonction publique nationale du pays où les bureaux de correspondance sont établis et, à titre subsidiaire, par les principes généraux du droit, et en particulier du droit administratif".

15) Jusqu'en 1952, le Statut était établi et modifié par le Directeur général après consultation de la Commission administrative et sous réserve des droits acquis des fonctionnaires (Statut 1949, Article 97, qui correspond aux dispositions antérieures). Depuis 1952, les pou-

national du Travail<sup>16</sup>. Cette obligation résulte non seulement de la pratique constitutionnelle de l'Organisation, mais aussi de l'établissement par l'Assemblée de la Société des Nations, confirmé par la Conférence internationale du Travail, d'un Tribunal administratif compétent pour sanctionner les violations du Statut du personnel. La Commission paritaire, instituée par ce statut en vue d'assister le Directeur général dans sa mise en oeuvre, se doit donc de veiller au respect du Statut tant en ce qui concerne les mesures sur lesquelles son avis est sollicité que l'exercice de ses fonctions. Il lui appartient donc de constater les violations du statut et de proposer les mesures que pourraient nécessiter de telles violations. Il n'en va pas nécessairement de même des vices de procédure qui pourraient entacher des mesures par ailleurs légales et justifiées. Comme instance préliminaire, il lui appartient au contraire de corriger ces vices en rétablissant de sa propre autorité les formalités substantielles qui auraient été omises pour éviter que des mesures justifiées ne soient entravées par des accidents administratifs toujours possibles et permettre au Directeur général de se prononcer souverainement et valablement sur une procédure désormais régularisée sans intervention externe. Bien qu'à cet égard le rôle de la Commission diffère de celui d'un organe juridictionnel, elle contribue néanmoins à assurer là aussi le respect de la loi, comme le Tribunal l'a souligné.<sup>17</sup>

#### Les principes de la justice naturelle

93. Or aucun fonctionnaire appartenant à la même unité administrative que l'intéressé ne peut siéger à la Commission paritaire, ce qui exclut à la fois les chefs hiérarchiques dont dépend l'intéressé et ses collègues, que des relations journalières de tra-

---

voirs du Directeur général s'exercent sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration (Statut 1952, Article 114).

16) Voir Jugement *Sherfi*, loc. cit., dans lequel le Tribunal n'a pas retenu les arguments tirés de vices de procédure que la Commission avait constatés mais corrigés par son propre examen du cas, avant que le Directeur général ne se prononce.

vail prédisposeraient à une opinion préconçue. D'autre part, les auteurs des mesures référées à la Commission et l'intéressé ne participent à la procédure de la Commission que comme parties et par l'intermédiaire d'un représentant, et ne comparaissent personnellement que pour témoigner. Le renvoi obligatoire devant la Commission de propositions de sanctions ou de renvoi pour insuffisance professionnelle, et la faculté accordée à l'intéressé de saisir d'autres mesures qui portent atteinte à ses intérêts assurent qu'aucun " acte administratif grave ne (soit) pris par l'administration sans entendre préalablement la personne que cet acte est susceptible de léser dans ses intérêts matériels ou moraux " <sup>18</sup> tandis que les règles de procédure offrent aux deux parties l'occasion d'exposer leur cas par écrit et oralement et d'étayer leurs arguments par la production de documents et l'audition de témoins. Enfin, le rapport motivé de la Commission paritaire est toujours communiqué à l'intéressé, sauf en cas de traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur, qui fait l'objet d'une enquête administrative plutôt que du règlement d'un litige, mais donne lieu à une décision motivée du Directeur général. Les règles régissant le fonctionnement de la Commission respectent donc le principe que nul ne doit être juge dans sa propre cause, que nul ne soit condamné sans être entendu, et que la partie perdante connaisse les motifs de la décision qui lui est contraire, qualifiés de principes de la justice naturelle par la Commission d'enquête sur les pouvoirs de l'exécutif et essentiels à l'exercice du pouvoir discrétionnaire lorsque celui-ci revêt des attributs judiciaires.

#### La Commission est un organe quasi-judiciaire

94. La Commission paritaire, qui présente les caractères d'un organe administratif par certains côtés, et ceux d'un organe judiciaire par d'autres, mérite donc l'appellation d'organe quasi-

18) M. Letourneur, *op. cit.* p. 25 Voir aussi la note sous l'arrêt *Dame Veuve Trompier-Gravier* (Conseil d'Etat, 5 mai 1944, *Revue du Droit public*, 1944, p. 256) dans Long, Weil et Braibant, *op. cit.* pp. 242-244.

judiciaire, en réconciliant les exigences des principes de la justice naturelle avec celles de l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui caractérise l'administration. Ce tempérament ne pouvait venir de l'extérieur, mais son absence eût été regrettable. Aussi est-il réconfortant pour la fonction internationale publique que l'administration se soit elle-même dotée d'un organe qui, sans faire obstacle à son action, garantisse celle-ci des risques d'arbitraire.

---