

TROISIEME PARTIE  
COMMENTAIRES. NOTES. BIBLIOGRAPHIE

# LES RECOURS DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

par

Georges BENAR

Chargé de Cours à la Faculté de Droit de Dijon

## INTRODUCTION

1 — Devant le nouvel essor d'un contentieux de la fonction publique internationale, il devient non seulement nécessaire d'étudier les règles jurisprudentielles régissant le fond des problèmes, mais encore d'analyser et de préciser les notions purement procédurales comme celles de "recours", de "compétence", de "recevabilité" ou celles de "cas d'ouverture", "d'appel" ou de "voie de réformation". De même que l'apport au fond des juridictions internationales statuant en cette matière est original et contribue à la formation d'un droit administratif spécifique, de même, se fait, après chaque affaire, un droit procédural neuf dont les formules se cherchent un équilibre entre les divers systèmes juridiques du monde. Il faut tenir compte en effet de la nationalité différente des juges qui auront tendance à faire prévaloir, chacun de leur côté, leurs habitudes juridiques, leur vocabulaire, la conception nationale de leur administration. Pour ne prendre qu'un seul exemple, mais typique, la notion de "détournement de pouvoir", évidente pour un Français, sera difficilement acceptable pour un Anglais qui la confondra avec l'excès de pouvoir et lui préférera la notion d' "ultra vires". Il faut tenir compte également dans la recherche des nouvelles formules, du caractère récent des juridic-



tions administratives internationales : leur jurisprudence n'est pas encore fixée, d'autant que certaines juridictions, comme le Tribunal de l'O.I.T., sont compétentes pour statuer sur des litiges venus des horizons les plus divers, de l'O.M.S., de l'U.N.E.S.C.O., etc... Enfin, la multiplicité même des juridictions va accentuer les difficultés à découvrir des notions communes. Et pourtant n'est-il pas nécessaire d'éviter que les diverses jurisprudences ne se cristallisent dans des directions définitivement divergentes ? Pour lutter contre ce danger il faudrait, semble-t-il, et de façon systématique entreprendre un travail sur un double plan : tout d'abord il faut faire apparaître l'interdépendance des différentes juridictions. C'est ainsi que les Tribunaux des Nations Unies, de l'O.I.T., ne devront pas s'ignorer, mais ne devront pas ignorer non plus la Cour de la C.E.C.A. ou la Commission de l'O.E.C.E. De plus, la Cour Internationale de Justice, a, sinon en droit, du moins en fait, un rôle de coordination à jouer, qui peut avoir une influence indirecte à l'égard des juridictions européennes. Par ailleurs tout un travail doctrinal doit être entrepris dans le but de faciliter cette tendance à l'unité et la prise de conscience d'un droit administratif international autonome. Pour être fécond ce travail devrait à notre avis être effectué avec prudence, plus avec un esprit d'analyse partielle qu'un esprit de synthèse. C'est pourquoi nous avons choisi de creuser la notion de recours devant le Tribunal Administratif de l'O.I.T. Pourquoi cette notion de recours ? Parce qu'à notre avis elle est la pièce maîtresse d'un droit en formation dont la nature est d'être essentiellement jurisprudentielle. Pourquoi le Tribunal administratif de l'O.I.T. ? D'abord parce que, héritage de la S.D.N., il est le plus riche en expérience, et aussi parce que sa compétence étendue à un grand nombre d'organisations fait de lui le régulateur du secteur le plus large de la vie administrative internationale.

2 — Le TA. OIT est la plus ancienne juridiction administrative internationale. Il fut créé en 1927 et fonctionna jusqu'en 1946 sous le nom du " Tribunal administratif de la S.D.N. " A sa dernière session, en 1946, l'Assemblée de la Société des Nations, amenda son statut original, et le transforma en Tribunal Adminis-



tratif de l'Organisation Internationale du Travail<sup>1</sup>. Ce n'est qu'en 1949 que l'Assemblée générale des Nations Unies ressuscita, sur un modèle plus ou moins ressemblant, un Tribunal administratif s'inscrivant dans le cadre de la nouvelle organisation internationale à vocation universelle. Par ailleurs, depuis la même époque — et c'est dire son importance — le TA. OIT peut accueillir les requêtes des fonctionnaires des organisations inter-étatiques qui ont bien voulu adhérer à son Statut<sup>1</sup>. Ainsi, depuis plus de 8 ans, deux tribunaux fonctionnent parallèlement, l'un pour l'O.N.U., l'autre pour la plupart des institutions spécialisées, ce qui crée une dualité dont les dangers ne sauraient échapper à personne et que la sagesse des juges a pu éviter (Cf Fichier V<sup>o</sup> Unité de Jurisprudence)<sup>2</sup>

3 — Ce tribunal est de composition réduite : il comprend trois juges titulaires et trois juges suppléants, dont chacun doit appartenir à une nationalité différente. Il faut noter cependant que jusqu'à présent la prédominance a été européenne et que ce n'est que tout récemment que l'on a assisté à l'application effectuée de la fameuse règle de la répartition géographique. Les juges sont nommés pour une durée de trois ans par la Conférence de l'Organisation

---

1) Le TA. SDN, qui fut transformé par la suite en TA. OIT fut créé le 26 Septembre 1927 à titre d'essai pour trois ans. L'on trouvera le rapport de la Commission de Contrôle chargée de rédiger un projet dans le document A 1927 4ème Commission p. 250. Le 29 Septembre 1931, une Résolution de l'Assemblée le prorogea sans aucune discussion. Voir 1) le rapport favorable du Comité des treize : A 1931 4ème Commission p. 112 No. 68, 2) les procès verbaux de séances de la 4ème Commission ibidem p. 43, 3) le rapport de cette commission p. 245, 4) la résolution finale p. 150. Le 18 Avril 1946, à sa dernière session, la SDN modifiait légèrement le Statut du Tribunal et lui donnait son titre actuel. Voir JO. SDN Supp. Spec. No 194 p. 281 et ss, La conférence Générale de l'OIT adopta le Statut à ses 29ème et 30ème sessions, les 9 Octobre 1946 et le 10 Juillet 1947. Il fut modifié le 19 Juin 1949.

Le Règlement du TASDN fut élaboré par le Tribunal lui même le 2 Février 1928 en vertu de l'art. XI du statut du 26 Septembre 1927. Voir texte in Hudson-International Legislation vol. I p. 217. Il fut repris et simplement amendé le 22 Février 1927 et le 10 Août 1953.

2) cf. infra no 14.



internationale du Travail. Ils sont rééligibles et il est très intéressant de remarquer que la plupart des membres actuels siégeaient déjà avant guerre<sup>1</sup>.

Le tribunal, qui, pour siéger, doit être composé de trois membres dont l'un au moins doit être juge titulaire, est présidé par un Président et un vice-président qui sont élus par leurs collègues à la majorité mais ne sont pas rééligibles. Le tribunal dont le siège de principe est à Genève se réunit en session ordinaire sous réserve qu'il y ait suffisamment d'affaires inscrites à son rôle. Le Président du Conseil d'administration du B.I.T. peut, en vertu de l'article IV du Statut, demander la convocation d'une session extraordinaire. Notons même qu'en 1955 la session ordinaire a été divisée en deux parties, dont l'une a eu lieu en avril et l'autre en octobre de la même année<sup>2</sup>.

4 — Du point de vue juridique, le problème premier et fondamental qui se pose est de savoir quelle est la nature juridique du T.A. OIT ? Pour y répondre, il faut se référer aux règles posées

1) La compétence du T.A.N.U est également ouverte à toute Institution spécialisée en vertu de l'art. 12 de son Statut mais jusqu'à présent aucune institution spécialisée n'a présenté son adhésion. Les raisons invoquées sont très simples : le siège du T.A.N.U étant plus éloigné du siège de la plupart des organisations, les frais sont donc plus élevés. Cependant le T.A.N.U peut siéger en Europe ; ces raisons ne sont donc pas valables.

Monsieur Albert DEVEZE, de nationalité belge, Président en exercice, Avocat et homme d'Etat éminent, ancien vice-Président du Conseil, ancien Bâtonnier de l'Ordre des avocats de Bruxelles, S.E.M. DEVEZE était Juge titulaire lors de la fondation du T.A.SDN.

Le Professeur Georges SCALLE, de nationalité française, vice-président en exercice, l'un des plus grands maîtres du droit des gens, M. SCALLE était Juge suppléant du T.A.SDN dès 1938.

Le JONKHEER VAN RIJCKVORSEL, de nationalité hollandaise, ancien gouverneur de province, praticien très connu, qui siège depuis la fondation du T.A. SDN.

Les Juges suppléants sont actuellement M. J. STAVROPOULOS (de nationalité grecque), M. Chief Justice SIMMONS (de nationalité américaine) et Sir John FORSTER (de nationalité britannique).

2) Nos références à la Jurisprudence du T.A.OIT seront données à ce **Recueil**.



par l'Avis de la Cour en date du 31 Juillet 1954. Certes cet Avis ne concerne que le T.A.N.U. ; certes, il n'a pas en lui-même force obligatoire, mais il peut, selon nous, être étendu au TA. OIT, d'autant que l'Avis a été accepté par l'Assemblée Générale qui en a tiré toutes conséquences en organisant, le 17 Décembre 1954, une procédure de réformation, alignant ainsi, au moins de façon formelle, le T.A.N.U. sur le TA. OIT. Le Tribunal administratif est-il un corps judiciaire, un organe consultatif, ou bien un Comité de la Conférence<sup>1</sup>? Il est un corps judiciaire pour plusieurs raisons : la première raison est fondée sur un argument de texte. Le statut parle de " Tribunal ", de " jugement ", de " compétence ", de " requête ". Ensuite, le Tribunal rend des jugements motivés. Enfin, il a la " compétence de la compétence " en vertu de l'article II, par. 7 et surtout ses décisions sont " définitives et sans appel ". Il est donc parfaitement indépendant. Le fait que l'on ait prévu une procédure de demande d'Avis consultatif renforce cette indépendance. En effet, cette procédure fut instituée, nous le verrons, pour faire échapper définitivement le Tribunal au pouvoir de réformation implicite de la Conférence de l'O.I.T.

L'on sait que, pour le T.A.N.U., le problème s'est posé en termes analogues. Il fut admis que le fait même qu'un article dispose que les jugements sont définitifs et sans appel, enlève à l'Assemblée politique le droit d'effectuer un espèce d'appel indirect, en n'exécutant point les décisions. Mettant sur le même pied l'appel devant l'Assemblée et le refus d'exécution (confusion critiquée par Monsieur le Juge Winiarski, p. 65), la Cour indique que " si l'Assemblée Générale envisageait d'instituer, pour les différends à venir, les dispositions prévoyant la révision<sup>2</sup> des Jugements du Tribunal, la Cour estime que l'Assemblée Générale elle-même, étant donné sa composition et ses fonctions, ne pourrait guère agir comme un organe judiciaire examinant les arguments des

1) Cf le rapport de la Commission de contrôle de la SDN. A. 1927 4ème note 1) 4ème Comm. p. 251.

2) Il faudrait dire " réformation ". Le mot révision résulte d'une confusion avec l'anglais.



parties, appréciant les preuves produites par elles établissant les faits et disant le droit qui s'y applique — alors surtout que l'une des parties aux différends est l'Organisation des Nations - Unies elle-même " (p. 56).

5 — De cette nature juridictionnelle on peut tirer deux conséquences : d'abord, sur le plan institutionnel, la conséquence que les membres du Tribunal seront de véritables magistrats et ensuite que les recours devant le Tribunal seront eux-mêmes des recours juridictionnels.

a) Les membres du Tribunal doivent être considérés comme des magistrats auxquels s'appliquent les principes essentiels de toute magistrature : l'indépendance et la sécurité. Des droits et des avantages divers assurent cette indépendance, soit vis-à-vis de l'Etat national, soit vis-à-vis de la collectivité des Etats, et garantissent aux Juges une sécurité matérielle. Jusqu'à présent, aucun incident n'a permis de préciser avec certitude si les Juges bénéficient des immunités diplomatiques. Il ne semble même pas que le cas ait été expressément prévu ; nous pensons cependant qu'un incident, d'ailleurs fort improbable, serait rapidement résolu dans le sens de l'affirmative<sup>1</sup>. Un second élément d'indépendance réside dans le fait que les Juges, en dépit du silence des textes, peuvent être réélus indéfiniment, ce qui leur assure en outre une certaine garantie de carrière. L'honorabilité des personnes choisies a rendu inutile un texte précisant leurs obligations et leurs devoirs mais il faut mettre un relief que les juges ont toujours spontanément insisté sur l'idée que, si l'indépendance est un droit, elle est aussi un devoir sacré. Les hauts magistrats du TA. OIT ont toujours été très attachés à l'idée de discrétion et de secret profes-

---

1) Il semble que les juges bénéficient des immunités diplomatiques. Jusqu'à présent, aucun incident n'a permis de le préciser avec certitude. Si, par impossible, un incident survenait, qui ne se réglerait pas à l'amiable, on pourrait invoquer utilement l'accord de l'O.I.T. avec le Gouvernement Suisse en date du 11 Mars 1946 (Cf. Bull. Off. du B.I.T. — XXIXème No 1 (1946) 46) dont l'article 14 dispose que les autorités suisses faciliteront la circulation et le séjour des " personnes appe-



sionnel, qu'ils ont étendue aux membres du Greffe. La fin normale des fonctions est la fin du mandat lui-même. Mais le juge peut encore démissionner. Il n'est pas prévu, comme dans l'article III par. 5 du Statut du T.A.N.U. que la révocation des juges pourra se faire par l'Assemblée sur avis conforme de l'unanimité des autres juges.

6 — b) De la nature du TA. OIT se déduit également la nature juridictionnelle du recours porté devant lui. Le Tribunal en a tiré les ultimes conséquences en décidant qu' " un recours est ouvert de plein droit à tout employé d'une organisation, même en l'absence d'une disposition de droit positif. Cette règle est fondée sur l'idée de sécurité de l'emploi et sur le fait que l'absence de recours " rendrait extrêmement précaire la situation des salariés et risquerait de les soumettre à des décisions arbitraires, sans qu'ils disposent d'aucun recours ni devant les Tribunaux nationaux, ni devant le Tribunal administratif ". (Cf. Jugt 11) (DESGRANGES) (Rec. D.J. p. 38)

Cependant le problème reste entier de savoir si ces recours juridictionnels sont des recours en annulation, ou pour suivre la terminologie française, des recours de pleine juridiction. La réponse à cette question est assez délicate du fait même de la nouveauté des Tribunaux administratifs, du manque d'expérience et du défaut de recul. Seulement il est possible de poser malgré tout les bases d'une discussion. En vertu de la doctrine française le critère de

---

lées en qualité officielle auprès de l'Organisation internationale du travail ". Mais, il ne s'agit là que d'une simple facilité, et non d'une immunité au sens strict. C'est pourquoi il serait peut-être préférable d'invoquer l'art. 16 qui accorde le bénéfice des immunités diplomatiques aux catégories de fonctionnaires désignées par le Directeur du B.I.T. et agréées par le Conseil fédéral Suisse. Même en l'absence d'un accord exprès, une interprétation large et libérale devrait conduire selon certains à considérer qu'un accord tacite existe à ce sujet entre ces deux personnes juridiques. D'ailleurs la difficulté sur ce point de droit serait vite résolue par l'arbitrage que prévoit l'art 27 en cas de divergence concernant l'interprétation ou l'application de l'Accord du 11 Mars 1946.



différenciation est double : alors que le recours en annulation ou objectif vise une situation abstraite, qu'il est selon la formule classique un procès fait à un acte, alors qu'il ne donne au juge qu'un pouvoir de contrôle de la légalité excluant en théorie toute appréciation des faits et de l'opportunité, le recours de pleine juridiction visera une situation juridique particulière, d'ordre subjectif, et donnera au juge un plein pouvoir d'appréciation de la situation et un plein pouvoir de condamnation à faire, à ne pas faire ou à verser des dommages-intérêts.

Or selon les travaux préparatoires du Statut du T.A.SDN il semble que cette distinction ait été présente à l'esprit des rédacteurs<sup>1</sup>. C'est ainsi que l'article II, alinéa 2 du Statut du Tribunal, visant les recours concernant les indemnités d'invalidité, d'accident ou maladie, a été ajouté pour permettre au juge d'apprécier le droit et les faits, la légalité et l'opportunité. Cet alinéa 2 institue donc un recours de pleine juridiction par opposition à l'alinéa précédent qui crée lui, du moins en apparence, un recours en annulation. Cependant, à l'heure actuelle, nous pensons que la situation n'est plus aussi simple.

7 — A notre avis, il faut distinguer selon qu'il s'agit d'un recours visant une décision de licenciement ou un recours visant les autres violations d'un contrat d'engagement ou des dispositions du Statut. En ce qui concerne tout d'abord, c'est là une première hypothèse, le recours ayant pour objet un licenciement, il nous paraît que sa nature est mixte ; dans la mesure où le juge va pouvoir annuler la décision de licenciement, le recours aura la nature du recours en annulation qui déclanchera une confrontation de la décision administrative au regard des règles en vigueur, au regard de la légalité, qui comprend, nous le verrons, les dispositions statutaires, réglementaires, les principes de la Charte et les principes généraux du Droit. D'ailleurs c'est en cette matière de licenciement que le Tribunal administratif de l'O.I.T., nous le verrons également, s'est reconnu expressément la qualité de Juge de la lé-

---

1) Cf. Rapport précité de la Commission de Contrôle.



galité. Seulement ces considérations ne doivent pas exclure certains éléments subjectifs. Peut être sans doute, le juge ne pourra en tirer toutes les conséquences et se placer sur le terrain de la pleine juridiction, examiner tous les aspects de droit et de fait de l'affaire, mais il pourra, dans certains cas, allouer des dommages - intérêts. Dans la plupart des Statuts du personnel en effet, le Chef et l'Administration devra payer une indemnité compensatrice s'il estime inopportun de réintégrer un agent malgré l'annulation par le Tribunal de la décision de licenciement. Or, en fait, la réintégration est systématiquement refusée par le Chef de l'Administration ; il faut reconnaître du reste qu'elle ne peut, dans la pratique, n'avoir qu'un caractère exceptionnel. *Tout se passe alors comme si le fonctionnaire demandait directement et immédiatement une indemnité.*

8 — Si, dans une seconde hypothèse, on envisage le recours dirigé contre une violation du Statut, autre que le licenciement abusif, alors, peut être, l'éclairage va changer. En aucun cas l'agent ne demandera une indemnité pour violation de son droit. Il prétendra au rétablissement de celui-ci, donc au respect de la légalité. Néanmoins, là encore, apparaît une teinte subjective. En effet, la situation en cause est particulière, du moins dans la mesure où elle affecte les éléments contractuels du lien existant entre l'Agent et son Administration. Mais le recours ne reste-t-il pas objectif puisque le juge n'a aucun pouvoir de " pleine juridiction " ? Par ailleurs, si la décision administrative affecte les éléments réglementaires du lien entre l'Agent et l'Administration, le recours est nécessairement objectif.

9 — Enfin, dernière hypothèse, celle de l'article II alinéa 2 dans les cas de recours en indemnité fondée sur un accident ou une maladie, le recours est très certainement de pleine juridiction.

Notons, par ailleurs, que si une comparaison s'impose avec les catégories du Droit Administratif français, elle ne doit viser que les recours des Agents publics et non les recours de citoyens. Or justement la distinction entre recours objectif et recours subjectif s'efface sur ce terrain en droit français. La juridiction administrative permet à l'Agent public d'intenter un recours de pleine juri-



diction, visant une situation particulière, dans les formes du recours pour excès de pouvoir. Disons, pour conclure sur ce point, qu'à notre avis la question ne semble pas encore mûre. La seule certitude est que le recours est juridictionnel et doit se rattacher à une violation du Statut du fonctionnaire, le mot Statut étant pris dans son sens le plus large.

Ce recours étant défini, il faut étudier maintenant :

- 1°) ses conditions d'exercice ;
- 2°) les pouvoirs du juge qu'il déclanche ;
- 3°) les voies de recours existantes.

Nous verrons qu'à chacun de ces stades tendent à se dégager des notions originales, signe de la spécificité d'un droit administratif international.

## Ière PARTIE

### LES CONDITIONS D'EXERCICE DU RECOURS

10 — Le recours devant le TA. OIT ne peut être exercé que par certaines personnes, ce qui fait apparaître à côté de la compétence *ratione materiae*, une notion de compétence *ratione personae*. Par ailleurs les recours s'exercent selon une procédure particulière, à la fois écrite et orale. Nous verrons successivement les conditions tenant à la compétence et celles tenant à la procédure.

Après avoir étudié la compétence et la procédure, il semblerait logique de faire un exposé des cas d'ouverture du recours. En Droit administratif français, ces cas sont délimités d'une façon assez stricte par la doctrine : l'on parle d'incompétence, de vice de formes, de violation de la loi, de détournement de pouvoir. Nous ne pensons pas qu'il soit possible d'en faire de même en notre matière. D'une part, les distinctions doctrinales entre les cas d'ouverture sont assez floues et arbitraires : les auteurs français eux-mêmes sont loin d'être d'accord sur la terminologie. Le Conseil d'Etat n'a pas une théorie préconçue ; il parle de façon générique

d'excès de pouvoir, sans préciser davantage, du moins le plus souvent. D'autre part, cette transposition en Droit Administratif international serait dangereuse pour trois raisons : la première parce que les Tribunaux administratifs internationaux sont le lieu de rencontre de plusieurs systèmes juridiques ; la seconde parce que chaque Tribunal aura ses théories propres ; la troisième parce que le nombre de cas n'est pas encore suffisamment nombreux pour permettre une théorie d'ensemble.

Ces considérations expliquent pourquoi il est préférable d'étudier les problèmes sous l'angle des pouvoirs du Juge : Il est plus exact de dire, du moins pour l'instant, " le Juge annulera pour tel ou tel motif ", que de dire, " le recours est ouvert dans tel ou tel cas " <sup>1</sup>.

#### I — LES CONDITIONS D'EXERCICE TENANT A LA COMPETENCE

11 — En matière de compétence la règle fondamentale, caractéristique de la fonction juridictionnelle elle même, est la totale indépendance du juge : En cas de contestation sur la compétence le Tribunal décide. Cette règle qui est un véritable principe général de droit, que la Cour a encore rappelé, dans un Avis du 13 Juillet 1954, est reprise expressément dans l'art. II § 7 du Statut. Elle s'applique surtout en cas de contestation de la compétence *rationae materiae* mais il n'est pas exclu qu'elle puisse également trouver à s'appliquer à propos de la compétence *rationae personae*, comme le prouve d'ailleurs la jurisprudence Hilpern du T.A.N.U.

##### A) La compétence *rationae personae*

12 — Les deux questions qui se posent sont très simples. Qui a accès au Tribunal ? Contre qui la requête peut-elle être dirigée ? En vertu de l'article II, par. 6 du Statut du Tribunal, on a accès

1) Toutefois, le système de la C.E.C.A. semble calqué sur le système français.



à ce dernier, tout fonctionnaire, même si son emploi a cessé, ou toute personne ayant succédé *mortis causa* à ses droits résultant du contrat d'engagement du fonctionnaire décédé ou des dispositions du Statut du personnel dont pouvait se prévaloir ce dernier.

En vertu de l'art. II, par 3, qui règle la compétence du Tribunal *en matière de pension*, pourront accéder au Tribunal les fonctionnaires, leur conjoint ou enfant, ou toute catégorie de fonctionnaires à laquelle s'applique le règlement de la Caisse des pensions.

13 — Quelles sont, par ailleurs, les personnes qui ont accès au Tribunal *au titre du droit d'intervention* ? En vertu de l'article 12 du Règlement seuls le Directeur général du B. I. T., le Président du Conseil d'administration de la Caisse des pensions ou leur représentant, dans le cas où ils estimeront que leurs administrations respectives peuvent être affectées par la décision éventuelle du Tribunal, auront la faculté d'intervenir, après en avoir préalablement avisé le Président du Tribunal. Par ailleurs toute personne ayant accès au Tribunal aux termes de l'art. II du Statut, peut demander à intervenir dans une affaire en faisant valoir qu'elle est titulaire de droits susceptibles d'être affectés par le jugement qui doit être rendu. Enfin, le Président, ou, pendant la session, le Tribunal, peut ordonner au Greffier de notifier toute requête à telle personne qu'ils détermineront, lorsqu'il sera estimé que cette personne peut être appelée à user de la faculté ainsi accordée. Il faut noter par ailleurs que les demandes d'intervention peuvent être formulées à tout moment et qu'il appartient au Tribunal de statuer sur leur recevabilité.

Selon une jurisprudence bien établie du TA. OIT, une intervention ne peut pas être présentée au nom de l'Association du Personnel. Néanmoins, le Président de l'Association est autorisé à intervenir en son nom propre. (Jugt 13, Rec. D. J. p. 51 et Jugt 17, Rec. D.J., p. 98). La circonstance que l'intervenant ne possède pas un statut semblable à celui du requérant n'empêche pas l'intervention. Le Jugt 17 dispose " *qu'ils suffit que le litige porte sur des principes applicables sans distinction à la situation*



*juridique de l'ensemble du personnel* ". (Rec. D. J. p. 98). Il est à relever ici que la jurisprudence du T.A.N.U. est analogue ; elle rejette l'intervention du Comité du Personnel, aux motifs qu'aux termes du Statut et Règlement, les interventions ne sont ouvertes qu'aux personnes physiques, et que l'intervenant doit être affecté *directement* par la décision du Tribunal. Un troisième argument est du reste invoqué (Jugt 1) qui n'est valable que pour le T.A.N.U. Cet argument se fonde sur l'art. XVIII, par. 2 du Règlement du T.A.N.U., en vertu duquel "le Tribunal peut décider d'entendre des représentants dûment autorisés de l'Association du Personnel de l'organisation intéressée ". En conséquence l'intervention de l'Association, en tant que telle, est superfétatoire.

Quid du *Régime de l'intervention devant le TA. OIT* ? Ce dernier a décidé, dans son Jugt 13 (Rec. D. J. p. 78) que l'intervention suit le sort de la demande principale, que si celle-ci est irrecevable, l'intervention l'est également. Par ailleurs, une requête en intervention ne peut donner lieu à l'allocation de dommages-intérêts; elle ne peut entraîner que l'allocation de dépens causés par l'intervention elle-même.

#### 14 — Contre qui la requête est-elle dirigée ?

En vertu de l'art. II, par. 1 du Statut, la requête peut être dirigée contre l'Administration de l'Organisation internationale du Travail, mais en vertu du par. 5, elle peut être dirigée également contre les Administrations des organisations interétatiques qui ont adhéré au Statut du Tribunal Administratif de l'O.I.T. Ces Organisations sont, pour la plupart, des institutions spécialisées ; ce sont depuis 1949, l'O.M.S. et depuis 1953 : l'U.N.E.S.C.O., l'U.I.T., l'O.M.M., et l'O.A.A. Par ailleurs, depuis 1955, le Centre européen de la Recherche Nucléaire est également partie au Statut ; depuis 1958, la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du Commerce (ICITO - GATT). Nous citerons pour mémoire l'ancien Institut de Coopération Intellectuelle qui avait donné au TA. SDN et à son continuateur, une *compétence*<sup>1</sup>.

1) Les Institutions spécialisées ont jusqu'à présent choisi le TA.



Enfin l'action peut être portée contre les différentes *Caisses de Pensions*. Celles-ci, en vertu de l'art. II, par. 3 du Statut, peuvent être défenderesses à l'instance, dans des conditions qui sont en faits très complexes<sup>1</sup>.

Disons seulement ici qu'il existe deux catégories de fonctionnaires :

- 1°) — ceux qui adhèrent à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ;
- 2° — ceux qui adhèrent encore à la Caisse du B.I.T. ou aux *caisses spéciales* des diverses organisations inter-étatiques.

Les fonctionnaires de la première catégorie ne peuvent saisir que le T.A.N.U. ; les fonctionnaires de la seconde catégorie ne peuvent en principe saisir que le T.A.O.I.T.

15 — Peut se poser également devant le Tribunal le problème des *litiges entre le B.I.T. et un co-contractant* : En effet en vertu de l'art. II, par. 4 du Statut, " le Tribunal est compétent pour connaître de différends issus de contrats auxquels l'organisation internationale du Travail est partie, et qu'il lui attribue compétence en cas de différends au sujet de leur exécution ". Aussi l'O.I.T. peut être défendeur, en tant que co-contractant, mais encore faut-il qu'une Clause spéciale ait été prévue<sup>2</sup>.

B) La compétence *ratione materiae* :

16 — Les textes de base sont l'art. II, par. 1, 2 et 3 qui disposent : " Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme, des

---

OIT parce que, entre autres raisons, les frais sont moins lourds et que géographiquement la commodité était plus grande.

1) Les affaires dans lesquelles la Caisse des Pensions de la S.D.N. a été défenderesse sont : Jugt 2 (AVENOL) et Jugt 9 (STARKE). Sur le problème de la nature juridique de Caisses, voir Jugt. 2

2) Le traité instituant la C.E.C.A. comporte une disposition analogue. (Art. 42).

stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Bureau international du Travail et des dispositions du Statut du Personnel qui sont applicables à l'espèce " ;

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

Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes fondées sur l'inobservation du Règlement de la Caisse des Pensions ou des règles en application de ce dernier, et formées par un fonctionnaire, le conjoint ou les enfants d'un fonctionnaire ou par toute catégorie de fonctionnaires à laquelle s'appliquent ledit Règlement ou lesdites règles " .

L'application de ces textes a déjà donné lieu à une jurisprudence relativement abondante.

17 — a) Dans son Jugt 17, (Leff) le Tribunal s'est déclaré compétent pour examiner la requête d'un fonctionnaire titulaire d'un engagement à terme déterminé qui venait naturellement à expiration, mais que le Directeur général de l'U.N.E.S.CO, n'avait pas voulu renouveler.

Comment fonder cette compétence ? L'art. II, par. 1 dispose que le litige doit résulter de l'inobservation d'un contrat d'engagement ou des dispositions du Statut du personnel. Or, à première vue, ni contrat, ni Statut n'étaient violés. Il s'agissait de toute évidence, d'un refus de renouvellement d'un contrat venu normalement à expiration. Cependant le Tribunal a considéré qu'il fallait interpréter le mot " Statut " de façon très large et sous-entendre " Le Règlement ". " Il s'agit d'un litige portant sur l'interprétation du Statut et du Règlement du Personnel... " Or, le Directeur Général avait promis d'une façon générale et abstraite de renouveler les contrats sous certaines conditions de capacité. Cette promesse valait règlement. Donc le litige qui se rapportait en fait à l'appli-



cation ou la non-application de cette promesse, se ramenait à une question d'interprétation du Statut pris au sens large.

La Cour Internationale de Justice dans son Avis du 23 Octobre 1956, a refusé d'infirmier ce jugement.

Elle a estimé qu'il faut " un rapport réel entre le grief et les dispositions invoquées ", qu'il faut un lien entre le litige et le Statut du personnel ou le contrat. Peu importe que l'emploi ait cessé. Aussi la Cour examine le problème sur le double plan du contrat et du Statut : Si un contrat vient à terme, son titulaire a une vocation à un renouvellement. *Le nouveau contrat est la suite du précédent.* Tout litige concernant le renouvellement se rapporte donc au contrat. Par ailleurs, une note administrative promettant un renouvellement est une véritable offre de contracter, une offre de caractère individuel, prise en la forme d'un acte général. Tout litige sur l'offre est un litige se ramenant au contrat.

Il y a donc bien examen d'une inobservation des stipulations d'un contrat. Mais y a-t-il inobservation des dispositions d'un Statut du personnel ? Ici, le raisonnement de la Cour se rapproche de celui du Tribunal.

La note administrative, dit-elle, est par nature analogue au Règlement. Elle vaut Règlement. Elle est prise par l'autorité compétente pour édicter et modifier le Règlement du personnel. De plus la note se réfère *explicitement*, ou *implicitement*, au Statut du personnel dont elle est, comme le Règlement, le mode d'exécution.

18 — b) - En d'autres affaires, le TA. OIT s'est déclaré incompétent dans plusieurs cas, et, en particulier pour les litiges concernant la décision de renvoi collectif prise en 1940 par la S.D.N. (Jugt. 9).

Il s'est déclaré incompétent pour apprécier le bien-fondé des décisions du chef d'une Administration dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou en matière d'administration intérieure.

De même, il s'est déclaré incompétent pour se prononcer sur le bien-fondé d'un motif invoqué pour ne pas communiquer une pièce<sup>1</sup>.

19 — Les cas de compétence arbitrale auxquels nous avons fait allusion, ont donné lieu à plusieurs jugements qui ont été rendus contre l'Institut international de Coopération Intellectuelle.

Nous savons que cet Institut avait donné pouvoir au Tribunal d'intervenir à titre d'arbitre dans les affaires qui l'opposeraient à son personnel (Voir à ce sujet, les Jugts 4, 5, 6, 7 et 16).

20 — Le problème se pose également de savoir si la compétence du TA. OIT est moins large lorsqu'une Institution spécialisée est partie au Statut du Tribunal. On a fait remarquer en effet que le par. 5 de l'article II ne reproduisait que les termes du par. 1 de l'article II. Il ne reprend pas les dispositions des paragraphes 2 et 3 qui attribuent compétence au TA. OIT en matière d'accident, maladie et en matière de pension.

Sur le plan des pensions, les règles sont complexes : Tout dépend de la question de savoir si l'Organisation est affiliée ou non à la Caisse Commune : De toutes les façons, une garantie juridictionnelle pourrait être organisée mais devant le T.A.N.U.

Sur le plan des accidents ou maladies, doit-on dire que le fonctionnaire d'une Institution Spécialisée n'aura aucun recours malgré l'adhésion de son organisation au Statut du TA. OIT ?

A notre avis, le par. 2, article II, peut être considéré comme le renforcement des garanties du fonctionnaire de l'O.I.T. dans le cas où son Statut ne comprendrait aucune disposition concernant les maladies. Si une disposition expresse existe, le TA. OIT est compétent de toutes les manières sur la base de l'article II, par. 1.

---

1) (En matière de **stage**, voir Jugts, 8 et 13 — en matière de **mise à la retraite**, voir Jugt 12 — en matière de **capacité professionnelle** où le TA. OIT s'est déclaré très énergiquement incompétent, voir Jugts 8 et 12, et surtout les Jugts 14 à 17 — en matière de **refus de communication de pièces**, voir surtout Jugt. 13).



Si aucune disposition n'est prévue, le TA. OIT est, malgré tout, compétent sur la base du par. 2. Ainsi, pour l'OIT comme pour une autre Institution spécialisée, tout dépend du Statut du Personnel ; le mot " Statut " comprenant implicitement le Règlement. Si le Statut comprend une disposition expresse, la compétence du TA. OIT se fonde sur le par. 1. Sinon, il est incompétent. Disons néanmoins qu'une réponse définitive à cette question n'est pas encore possible. D'autres arguments peuvent encore être invoqués, entre autres, un argument de texte tiré de l'Annexe au Statut rédigée en 1953 disposant que le Statut s'applique " intégralement " aux organisations y ayant adhéré. De même, une interprétation des travaux préparatoires pourrait être fructueuse<sup>1</sup>.

De cet examen des conditions du recours tenant à la compétence, il apparaît que le Tribunal comprend son rôle de façon à donner aux fonctionnaires des garanties très efficaces, de caractère juridictionnel, conciliant ainsi les intérêts du personnel et ceux de l'Administration. Le même état d'esprit apparaîtra au regard des conditions tenant à la procédure.

## II — LES CONDITIONS D'EXERCICE TENANT A LA PROCEDURE DU TRIBUNAL

La procédure devant le TA. OIT pose plusieurs problèmes relatifs à la saisine, au déroulement de l'instance, à l'administration de la preuve.

Nous étudierons ces points en suivant pas à pas la procédure. Celle-ci débute par la requête, se continue par la réplique, les communications de pièces. Vient ensuite la procédure orale qui, à l'inverse du TANU où elle est facultative, prolonge nécessairement la procédure écrite.

---

1) Cf. notamment rapport de la Commission de Contrôle A/1927 IVème Comm. P. 251. Voir *Straud* : le TA. SDN Thèse Paris 1942, p. 71

## 1 — LA SAISINE ET LE DEROULEMENT DE LA PROCEDURE ECRITE :

### A — L a r e q u ê t e

21 — L'établissement de la requête doit se faire conformément à un modèle qui est annexé au Statut. La requête devra être adressée au Président, et envoyée au Greffier. Elle sera rédigée en français ou en anglais. Elle devra contenir un bref exposé des faits et des arguments de droit. Il serait très inopportun de soulever un nouvel argument au cours de l'audience. Il a été jugé en tout cas que l'administration ne pouvait pas invoquer pendant l'audience un motif qu'elle n'avait jamais invoqué auparavant, et en particulier un motif fondé sur l'intérêt de l'Organisation (Jugt 13). Il semble que la réciprocité soit valable, et que le requérant ne puisse non plus, invoquer des motifs nouveaux.

La requête devra être accompagnée de l'original de toutes les pièces à l'appui, ou de leur copie qui devront, le cas échéant, être traduites et certifiées conformes. La requête sera datée et signée par les personnes qui y sont habilitées par l'art. 7, par. 2 du Règlement. La requête et ses annexes devront être établies en 6 exemplaires. Tous les documents devront être certifiés conformes par la signature du requérant ou de son représentant. La requête devra être envoyée en recommandé avec accusé de réception. L'accomplissement de ces formes est placé sous la responsabilité du Greffier du Tribunal qui, aux termes de l'art. 7 par. 4 du Règlement doit, le cas échéant, inviter le requérant à régulariser sa requête dans le délai d'un mois.

Si le Greffier est négligent, ou si ses réponses peuvent laisser croire que la requête est régulière en la forme, le requérant ne peut en supporter les conséquences, et sa demande sera considérée comme recevable. Il en a été ainsi jugé dans le Jugt 11 (DESGRAN-CES).

22 — Les conditions de la recevabilité sont énumérées dans l'art. VII du Statut<sup>1</sup>

---

1) Nous ne voulons pas entamer ici une discussion sur la notion



Première condition de recevabilité : une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous les moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du Personnel. Une décision sera considérée comme définitive si le recours administratif du requérant est resté sans réponse pendant soixante jours (art. VII, par. 3).

Dans le Jugt 1, le Tribunal a apporté un assouplissement à cette première condition, mais il s'agit là vraisemblablement d'un cas d'espèce. Plus intéressant à étudier est le jugement 15 : dans cette affaire le requérant n'avait pas pu épuiser les voies de recours, par suite de l'expiration d'un délai administratif, mais comme le requérant était excusable, le TA. OIT a ordonné que le délai soit réouvert, afin de lui permettre d'épuiser les voies de recours.

Le délai légal devra être respecté. Ce délai est de quatre vingt dix jours. Il est compté à partir a) du jour de la *notification* de la décision définitive ou b) du jour de la *publication* si la décision attaque toute une catégorie de fonctionnaires, ou c) du jour de l'*expiration* du délai de soixante jours quand la décision est devenue définitive par le silence de l'Administration. Ce délai de quatre-vingt-dix jours est un délai statutaire, d'ordre public ; il ne peut donc être réouvert en vertu de l'art. 13 du Règlement.

Par ailleurs, le Jugt 3, p. 2, dispose que " conformément à la jurisprudence du Tribunal, la confirmation d'une décision définitive ne peut donner ouverture à un nouveau délai ". Ajoutons

---

ce recevabilité. Notons cependant qu'en théorie pure, un recours est déclaré irrecevable lorsqu'il n'existe pas en droit, lorsque les conditions d'existence du recours ne sont pas réunies ; le recours n'existe pas encore, quand les voies de recours gracieux ne sont pas épuisées ; le recours n'existe plus quand les délais sont expirés. Donc il n'y a aucun rapport entre les conditions de formes et celles de recevabilité qui, elles, impliquent déjà le fond du droit.



que c'est la date d'expédition de la requête qui sera prise en considération<sup>1</sup>.

23 — Elle n'a pas l'effet de suspendre de plein droit l'exécution de la décision administrative ; il ne semble pas que le Tribunal puisse ordonner cette suspension de l'exécution. En revanche, le TA. NU (cf Jugt 13) quoique ayant refusé d'ordonner un sursis à l'exécution, ne paraît pas l'avoir fait en vertu du principe de l'art. 7 par. 6 de son Statut, mais au vu des circonstances de l'espèce. Une discussion est ouverte sur ce point. Par ailleurs, il est évident que la requête va déclencher non seulement le contrôle de pure forme du Greffier, mais encore la procédure écrite proprement dite.

B — La réplique et les communications de pièces : (art. 8 du Règ.) :

24 — Le Greffier va être la plaque tournante de toute la procédure écrite. Il saisit l'Administration de la requête. L'Administration doit lui adresser dans les trente jours une réplique qu'il va transmettre au requérant. A ce moment, le Greffier va saisir le Président. Ce dernier pourra demander un exposé écrit additionnel ou de pièces complémentaires, et fixera un délai pour leur production. Celle-ci doit être faite en six exemplaires. Quand le Président estime que le dossier est suffisamment complet, il charge le Greffier d'inscrire l'affaire au rôle. Les parties sont alors avisées de cette inscription, de la date d'ouverture de la session, et de la date de l'audience<sup>2</sup>.

Pendant cette partie de la procédure, le demandeur et le défendeur peuvent prendre l'initiative d'écrire au Président pour lui demander la production de nouvelles pièces, ou d'un exposé écrit additionnel (art. 9, par. 2 du Règlement). La même demande

1) Il n'existe pas, devant le TA. OIT, d'irrecevabilité du fait de caractère " futile " de la demande. En revanche, aux Nations Unies, la commission Paritaire, instance administrative préalable, peut, si la requête est futile, supprimer la possibilité d'un recours juridictionnel.

2) A ce stade, les demandes de renvoi pourront être déposées. Voir à ce sujet l'art. 9, par. 5.



peut être faite au Tribunal pendant l'instance (solution implicite du Jugt 13).

Sauf décision contraire du Tribunal, les communications de pièces et les notifications seront considérées comme régulièrement effectuées huit jours après leur expédition, sous pli recommandé avec avis de réception. Ce délai est susceptible de prolongation en vertu de l'art. 6, par. 2, qui fixe des délais de distance.

25 — Le Tribunal ne peut, en principe, connaître que des pièces communiquées à l'adversaire. En ne communiquant pas chaque partie agit à ses risques et périls. Cela a été jugé par le TA. NU et semble confirmé par la jurisprudence du TA. OIT. Un refus, même justifié, de produire une pièce, ne peut préjudicier en quoi que ce soit aux intérêts légitimes ou aux droits de l'autre partie. La question s'est posée en particulier eu égard au refus de l'Administration de communiquer une pièce, aux motifs que le Directeur Général avait une obligation de discrétion à l'égard d'un Etat membre. Dans son Jugt 13, (Rec. D.J. p. 50), il est indiqué " que l'existence d'un document *secret* concernant (le requérant), dont le contenu lui est inconnu, et contre lequel il est par conséquent impuissant à se défendre, vicie évidemment l'application équitable du Statut du requérant, et porte atteinte non seulement à l'intérêt du personnel tout entier, mais à celui de la Justice elle-même (en ce sens, Jugt 15 du TA.NU) "

En principe, la communication doit se faire dans des délais raisonnables, avant l'audience. Il semble que l'on soit fondé à demander une suspension d'audience si la communication est tardive.

## 2 — LA PROCEDURE ORALE :

26 — Elle suit nécessairement la procédure écrite, en ce sens que le Tribunal ne peut la supprimer, comme cela est le cas pour le T.A.N.U. Cependant, rien ne s'oppose à ce que les parties y renoncent d'un commun accord. Comment va se dérouler cette procédure ? Il y aura d'abord l'ouverture des débats et la plaidoirie



des parties. Ensuite, les témoins seront entendus, et les parties auront de nouveau le droit à la parole. Cet ordre n'est toutefois pas obligatoire.

27 — “ Le pouvoir d'instruction du Tribunal est réglé dans l'art. 11 du Règlement qui dispose : “ le tribunal peut ordonner toute mesure d'instruction qu'il jugera utile, notamment la comparution personnelle des parties, l'audition sous serment des témoins tant d'office que sur l'indication des parties en cause, des expertises, des prestations ou déclarations de serment, etc... toutes mesures d'instruction pourront, si le Tribunal en ordonne ainsi, être faites par commission rogatoire ”.

Entrent dans le cadre de ce pouvoir d'instruction les dispositions de l'art. 14 du Règlement qui dispose que “ dans l'intervalle des sessions, le Président statue, par ordonnance au provisoire, sur tous droits des parties, sauf en principal, sur toutes mesures qui lui seront demandées et qui auront pour objet de faire toutes constatations utiles à la décision ultérieure du litige. Cette procédure est faite par écrit sous forme de requête adressée au Président, à moins que ce dernier ne décide qu'une audience sera tenue en tel lieu qu'il désignera ”.

28 — Les parties elles-mêmes peuvent prendre des initiatives sur le terrain de la preuve : elles peuvent, nous l'avons vu, demander des expertises ou des enquêtes, demander que le serment soit déféré. Insistons aussi sur les règles concernant les témoins.

Les parties devront indiquer le nom de leurs témoins suffisamment à l'avance. Le jour de l'audience, ceux-ci seront interrogés après avoir prêté serment. L'interrogatoire se fait comme devant les juridictions françaises. Les parties demandent au Président de poser telle ou telle question. Devant le TA.NU, plus sensible à la procédure anglo-saxonne, la tendance est de pratiquer le “ cross-examination ”. Devant le TA. OIT, les témoignages sont consignés par écrit dans un procès-verbal qui est signé par les témoins.



29 — Le problème de la représentation : Il est bien certain que la requête introductive d'instance peut être signée soit par le requérant lui-même, soit par "ses représentants légaux", ou bien par "un mandataire faisant partie d'un barreau régulier appartenant à l'un des pays membres de l'OIT" (part. 2 para. 7 du Règlement). Il nous semble d'ailleurs qu'il faille interpréter extensivement cette dernière phrase et sous-entendre " appartenant à l'un des pays membres de l'Organisation inter-étatique objet de la requête " : par exemple, pourra représenter en justice, un avocat espagnol, dont le pays d'origine fait partie de l'U.N.E.S.C.O., lorsque naturellement c'est l'U.N.E.S.C.O. qui est partie à l'instance. Si c'est une autre organisation à laquelle l'Espagne n'est pas partie, cet avocat n'aurait pas le droit de représenter. Mais là n'est pas la difficulté majeure.

Quid en effet de la représentation pour la plaidoirie ?

Un avocat a-t-il le monopole de la plaidoirie ? l'intéressé peut-il se défendre lui-même ou faire appel à d'autres conseils juridiques ?

Dans le silence des textes, c'est le Tribunal qui, jusqu'à présent, a réglé la question.

D'une part, il est certain que le requérant lui-même peut se défendre : *c'est un droit*. Ainsi, la requérante, dans l'affaire MARSCH c/OIT a plaidé elle-même, bien que le Président l'ait vivement engagée à faire appel à un avocat<sup>1</sup>.

En 1951, dans l'affaire MANGE, la requérante manifeste l'intention de se faire représenter au cours des débats par un fonctionnaire appartenant au Conseil du Syndicat du Personnel du BIT. La demande fut agréée, " sous réserve qu'il s'agisse d'un fonctionnaire ayant des connaissances suffisantes pour pouvoir se présenter utilement devant le Tribunal ".

30 — Peut-on concevoir une autre extension et admettre des conseillers juridiques *en dehors du personnel* des Organisations internationales ?

1) La même règle existe devant le T.A.N.U mais elle est expressément prévue par l'art. 12 du Règlement.



Une solution positive pourrait se fonder sur une interprétation extensive de l'art. 7 qui déborderait du domaine de la requête à celui de la plaidoirie. De plus, il faudrait interpréter l'expression " représentants légaux ", de façon très large.

Pour nous, c'est la solution négative, qui doit prévaloir. On peut certes étendre l'art. 7 au domaine de la plaidoirie, mais on ne peut dire que l'expression " représentant légal " recouvre tous les mandataires possibles d'une partie.

Nous estimons qu'un représentant légal est un représentant donné à un requérant incapable aux termes de sa *loi* personnelle, en vue de sa protection. D'ailleurs, si toute personne pouvait représenter, l'art. 7 n'aurait jamais fait une distinction entre mandataires inscrits à un barreau et " représentants légaux " ; ses rédacteurs auraient écrit simplement " tout mandataire ".

En l'absence de travaux préparatoires sur ce point, c'est la solution la plus logique qui l'emporte. D'ailleurs, selon le Règlement du TA.NU, art. 7, par. 2, " la requête est signée par le requérant ou, en cas d'incapacité, par son représentant légal. "

Il faut ajouter que le représentant d'un avocat, lui-même non avocat, ne pourrait plaider : " représentation sur représentation ne vaut ". Cependant, exceptionnellement dans l'affaire Hartman, le TA. OIT a autorisé un conseil privé, non avocat, à plaider mais en présence d'un avocat régulièrement inscrit.

31 — Le problème de la représentation de l'Administration : sauf le cas des affaires jugées en 1946 par le TA. SDN où l'Administration a fait appel à Monsieur le Professeur Rousseau de Paris, l'Administration est représentée par un nombre de son service juridique. Ceci n'est pas critiquable en soi ; cependant, que l'on nous permette de déplorer que ce représentant ne soit pas lié par les normes professionnelles qui obligent tout avocat, même en dehors de son pays.

32 — Les garanties accordées aux plaideurs : outre le droit de se défendre lui-même, et de se faire assister, le requérant se voit



reconnaitre des avantages ou parfois des garanties ; (Cf. Les Droits de la Défense, au Fichier) Ainsi :

1) le requérant se voit assurer l'accès au prétoire par certains avantages financiers : l'Organisation, en effet, assure le paiement de son voyage ou le paiement de celui de son conseil (pour le T.A.N.U, voir Jugt 15, par. 30-3).

En cas de refus, l'intéressé peut saisir le Tribunal (Cf aussi T.A.N.U, Jugt 14, par. 11.)

Nous signalons également que l'Association du Personnel peut faire des avances si elle jure que l'intérêt général de la fonction publique est en cause.

2) La publicité : elle est une des garanties essentielles accordées au plaideur. Elle est prévue dans l'art. V du Statut qui dispose : " le Tribunal décidera, dans chaque cas, du point de savoir si les débats à intervenir devant lui seront, en tout ou en partie, tenus en public ou à huit clos "1.

Jusqu'à ce jour, le huit-clos semble être exceptionnel. Lorsque les débats sont publics, la presse peut faire des reportages plus ou moins malvenus, mais qui donnent toute sa valeur à la règle de la publicité.

3) Les plaideurs se voient également garantir le *secret* absolu qui, nous l'avons vu, s'étend d'une manière particulièrement ferme à tous les membres du Greffe.

\*  
\*\*

L'étude des conditions d'exercice du recours révèle un esprit libéral du Tribunal. Celle des pouvoirs du juge va démontrer son rôle important. Non seulement il va apaiser les litiges entre l'Admi-

---

1) Malgré l'expression " dans chaque cas " qui diffère de celle de "Article 8 du Statut du T.A.N.U qui pose le principe de la publicité, nous pensons qu'ici également le principe est la publicité.

nistration et ses agents mais encore il va exercer une influence bien-faisante sur le Secrétariat : Juge de la légalité, le Tribunal sera aussi un régulateur de la vie administrative, jouant sinon un rôle de supérieur hiérarchique, du moins celui de conseiller écouté et respecté.

## IIème Partie

### LES POUVOIRS DU JUGE

33 — Les pouvoirs du juge peuvent être étudiés sous deux angles différents : A un premier point de vue le juge aura pouvoir de décider que l'acte attaqué est illégal pour telle ou telle raison et alors il assurera le respect d'un principe suprême de légalité. A un second point de vue il aura certains pouvoirs de condamnation et d'injonction.

#### I — LE TA.OIT JUGE DE LA LEGALITE :

Dans son jugement 17 p. 5 a), le Tribunal s'est reconnu le pouvoir d'exercer " un contrôle général de la légalité, sans lequel une décision, surtout si elle n'est pas motivée, serait susceptible de prendre un caractère arbitraire ". Donc, il semble bien que le juge peut exercer ce contrôle, même en matière de pouvoir discrétionnaire, surtout en cette matière, parce que les motifs n'étant pas fournis, la " discrétion " risque de se transformer en arbitraire. Deux questions se posent : Dans quels cas y a-t-il illégalité ? Quel est le contenu de cette légalité ?<sup>1</sup>

#### 34 — Quand y a-t-il illégalité ?

##### a) la violation de la légalité intrinsèque :

Le TA.OIT utilise tantôt la formule " *détournement de pouvoir* " (jugement 13), tantôt celle l'idée " *d'abus de pouvoir* ", jugement 14) ou celle d' " *abus de droit* " (jugement 17)

Le TA.NU qu'utilise rarement l'idée de " *détournement de*



*pouvoir* ” cf cependant jugement 2, Rec. D.J. p .164) préfère celle de “ *fins illicites* ”, de “ *motifs spécieux et inexacts* ”, d’ *erreur de droit* ”.

Plusieurs difficultés empêchent une systématisation : d’abord le fait que le défaut d’analyse doctrinale se répercute sur les traductions de l’anglais en français. Ensuite le fait même que l’on hésite à prendre parti sur l’adoption d’un système : Les anglo-américains préfèrent l’expression “ *abus de droit* ” qui n’implique pas l’examen du “ *mental process* de l’administrateur. Les français n’hésitent pas à tirer du dossier de simples intentions. Par ailleurs, la notion de détournement de pouvoir est ambivalente dans la doctrine française : elle signifie tantôt l’utilisation d’un pouvoir faite de *bonne foi* mais dans un but non prévu par le texte, tantôt l’utilisation d’un pouvoir faite de *mauvaise foi*, par animosité ou pour favoriser un dessein personnel. Selon que l’on se réfère à l’un ou à l’autre sens, le rapprochement est possible ou non avec la doctrine anglo-américaine. Ce que celle-ci ne peut admettre, c’est l’appréciation par le juge des pensées secrètes de l’Administrateur.

D’ailleurs, il faut noter que lorsqu’un droit administratif est à ses débuts il n’admet pas le contrôle de la mauvaise foi de l’Administration. En France, ce contrôle a été introduit assez tardivement et il est resté, même de nos jours, subsidiaire par rapport aux autres cas d’annulation. Il ne faut donc pas s’étonner que les Tribunaux administratifs internationaux soient très prudents sur ce terrain.

De toutes les façons, il faudrait, selon nous, éliminer l’expression “ *détournement de pouvoir* ” qui est source de confusion.

A notre avis, en cas de pouvoir lié, délimité par un texte, l’utilisation de ce pouvoir faite de *bonne foi* mais dans un but non prévu par le texte, devrait être qualifiée d’ “ *excès de pouvoir* ” ou d’ “ *erreur de droit* ” ou “ *de violation de la loi* ” ou “ *d’utilisation à des fins illicites* ”, mais pas de “ *détournement de pouvoir.* ”

Cette dernière expression pourrait à la rigueur être réservée



au cas de *mauvaise foi* mais alors la formule du TA.NU " motifs spécieux et inexacts " serait peut être plus juste.

Le raisonnement reste valable même à propos de l'exercice du prétendu pouvoir discrétionnaire du Directeur Général. En effet, un pouvoir n'est jamais complètement discrétionnaire puisqu'il est limité, implicitement ou expressément par l'idée de " bien du service " ou celle " d'intérêt de l'Institution " (jugement 17, Rec. D.J. p. 91). Ce qui compte dans tous les cas c'est la bonne ou mauvaise foi.

### 35 — b) La violation de la légalité extrinsèque.

Les Tribunaux administratifs se sont reconnus le droit de contrôler le vice de forme ou de procédure (cf TA.NU. jugement 17, par. 16 Rec. D.J. p. 464). Encore faut-il que le vice soit *déterminant*, c'est-à-dire qu'il y ait un lien de cause à effet avec la décision attaquée (cf. jugement 10/Marsch), qu'il y ait une certaine gravité, et qu'il soit *irréparable*.

### 36 — c) Le problème du contrôle des faits

Le TA. OIT, s'il peut examiner les faits, ne peut les apprécier. En aucun cas, il ne peut substituer son appréciation à celle du Directeur général, et nous avons déjà vu les domaines dans lesquels le Tribunal s'est déclaré incompétent.

Naturellement, le Tribunal Administratif recouvre tout son pouvoir s'il y a détournement ou abus de pouvoir. Par ailleurs, le TA.NU s'est reconnu le droit d'examiner la compétence professionnelle ou même des questions d'ordre intérieur, *mais uniquement à des fins de preuves* (Cf jugement 15 - TA.NU).

### 37 — Quel sont les éléments de la légalité ?

Le pouvoir du juge se ramène au contrôle de l'application régulière des *conditions d'emploi*. Cette notion est capitale. Elle comporte deux éléments, les éléments contractuels et réglementaires. Le respect des uns et des autres est obligatoire pour le Directeur Général : là est la limite de son pouvoir ; là est ce que l'on appelle



en droit français, le principe de la légalité. (cf V° Conditions d'emploi au Fichier).

Ainsi la légalité comporte l'ensemble de ces éléments et en particulier les suivants :

1°) — La *Charte des Nations Unies* elle-même, (cf ce mot au Fichier).

2°) — *Les instruments votés en Assemblée ou en Conférence*, c'est-à-dire les statuts et règlements du personnel des Organisations intéressées:<sup>1</sup>

3°) — Les Tribunaux n'hésiteront pas à se référer également à ce que nous appellerons les *déclarations unilatérales* des chefs d'administrations ; ces déclarations unilatérales sont, soit de portée générale, soit de portée particulière. Elles revêtent souvent la forme de promesses. (Voir Fichier V° Déclaration unilatérale)

4°) Les circulaires, " manuels " ou mémoranda administratifs, ont une force obligatoire Cf. Jugements 12, 14 et 15 du TA.OIT — Voir aussi CIJ — Avis de 23 Octobre 1956). (Voir Fichier V° Circulaire)

Lorsque la déclaration unilatérale ou promesse est de portée particulière, il semble que le TA.NU ait décidé implicitement qu'elle ne créait aucun droit (Cf. Jugement 58 du TA.NU). Le TA.OIT dans son Jugement 16, a estimé qu'une promesse de réintégrer n'avait pas force obligatoire, mais il s'est fondé sur des considérations particulières à l'espèce.

5°) — La légalité peut être appréciée également par rapport à la jurisprudence des divers Cours ou tribunaux. Les Tribunaux Administratifs peuvent appliquer la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice Cf. par exemple TA.NU Jugement 4, Rec. D.J. p. 177).

---

(1) Le Règlement peut être rédigé par le Directeur général : Il est alors source de légalité.

Le TA.OIT applique naturellement la jurisprudence du TA. SDN et celle du TA.NU (le Jugt 13 OIT invoque le Jugement 4 du TA.NU, et également le Jugement 15 TA.NU, invoque le Jugement du TA. SDN)

6°) — Enfin, les Tribunaux administratifs appliquent les principes généraux de droit : c'est le cas lorsqu'est visée la Déclaration universelle des Droits de l'homme.

Dans son jugement 6, le TA. OIT a range dans cette catégorie l'impossibilité de revaloriser le franc, (Rec. D.J. p. 23) et dans son Jugement 11 (Rec. D.J. p. 37), l'interdiction du désir de Justice.

7°) — L'application éventuelle des législations nationales : Le TA.OIT s'est reconnu le pouvoir d'appliquer la législation nationale du lieu où se trouve le Bureau de correspondance du BIT de Paris. Nous renvoyons au jugement 11 (DESGRANGES) (Rec D.J. p. 38) qui signale d'ailleurs " que les deux parties paraissent implicitement d'accord pour estimer qu'il y a lieu d'appliquer en la cause et par analogie, la législation nationale ". Mais cette application est à notre avis exceptionnelle. En principe le droit national est exclu (Voir Fichier V° Droit National)

8°) A l'inverse du TA.NU, le TA.OIT semble plus sensible aux considérations d'équité. Cependant, il a déclaré dans le jugement 14 : " Le Juge est tenu d'observer rigoureusement les règles du droit, et ne peut recourir à l'équité qu'en cas d'obscurité du texte, ou de silence du statut " (Rec. D.J. p. 65)

Le Tribunal a fait appel à des considérations d'équité dans la détermination du quantum des indemnités (Cf. jugement 16-NIESTLE, (Rec. D.J. 85) pour un exemple typique d'appel à l'équité).

En matière de compétence arbitrale, le Tribunal a statué *ex aequo et bono* pour déterminer le quantum des dommages-intérêts. (Cf. jugement 5, Rec. D.J. p. 20 et jugement 6).

Cependant, cette notion a été appliquée même en matière o.



dinaire (Cf. jugement 17,) toujours pour déterminer le quantum des dommages-intérêts. Rec. D.J. p. 97)

Sans nous étendre davantage, notons qu'il ne faut pas confondre ces deux notions d'équité et *ex aequo et bono*.

## II — LE T.A.OIT ET SON POUVOIR DE CONDAMNATION

38 — La sentence et ses formes : Elle est prise à la majorité des voix. Elle est motivée. Elle est rédigée en deux exemplaires, dont l'un sera déposé aux archives du BIT, et l'autre aux archives de l'Organisation internationale faisant l'objet de la requête. Elle est à la disposition de tout intéressé. Elle est communiquée par écrit au Directeur du BIT et au Directeur général de l'Organisation internationale faisant l'objet de la requête. Elle est communiquée également au requérant. Elle est toujours rendue en audience publique.

39) La présentation matérielle des jugements diffère selon le Tribunal administratif. Les jugements du T.A.NU comportent a) un exposé des faits ; b) un exposé des deux thèses ; c) l'opinion du Tribunal sous forme de paragraphes numérotés. Les jugements du T.A.OIT comportent : a) l'exposé des faits, auquel un soin de plus en plus grand est apporté; b) l'opinion du Tribunal sur la recevabilité, sur la compétence, sur le fond ; les paragraphes ne sont pas numérotés, mais cotés par des lettres majuscules.

40 — Dans sa sentence, le T.A. OIT peut *annuler* une décision. Mais l'annulation *n'oblige pas à réintégrer*. Le Juge n'est pas une autorité hiérarchique (T.A.OIT Jugement 17. Rec. D.J. p. 95). Cependant, l'annulation donne droit à des dommages - intérêts compensatoires pour le cas où la réintégration ne serait pas faite malgré l'annulation du licenciement.

L'article VIII dispose en effet :

“ Dans les cas visés à l'art. II, le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'annulation de la décision contestée, ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si cette annula-



“ tion ou exécution n'est pas possible ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert ”.  
(Sur cette question très complexe des dommages - intérêts - Cf. Fichier-V° Dommages-intérêts)

Le Tribunal admet la notion de préjudice matériel et de préjudice moral. Il fonde le préjudice moral sur le sentiment d'insécurité dans laquelle le requérant s'est trouvé depuis son licenciement. (Cf. jugement 4). Semblent entrer dans la notion de préjudice moral, les difficultés que rencontrera le requérant dans la recherche de nouveaux moyens d'existence. (Jugement 17, Rec. D.J. p. 28). De plus, la publicité donnée à un motif, en l'espèce le défaut d'intégrité, aggrave le préjudice (Jugement 17, Rec. D.J. p. 97)

41 — Le pouvoir d'injonction du juge, qu'il ne faut pas confondre avec le pouvoir d'instruction qui a lieu en cours d'instance, est la faculté de donner de véritables directives à l'Administration pour l'exécution du jugement. Cette question est liée à la compétence *ratione materiae* du Tribunal. C'est ainsi que le pouvoir d'injonction du Juge est paralysé par la compétence discrétionnaire du Directeur général. Le Juge ne peut ordonner la prolongation d'un contrat d'engagement. Il ne peut ordonner l'accomplissement d'un stage.

Néanmoins, le TA. OIT, dans son Jugement 10 (Rec. D.J. p. 35) a indiqué qu'une prolongation de stage devait “ pour sortir ses pleins effets ” être recommencée à partir d'une date qu'il indiquait.

Le Jugement ne peut ordonner le renouvellement d'un contrat de durée déterminée. Il ne peut qu'annuler et fixer les dommages-intérêts pour préjudice et des dommages-intérêts compensatoires (Jugement 17). Devant le TA.NU, un requérant avait demandé la rectification de notes de classement ; le TA.NU s'est déclaré incompétent (jugement 17). Néanmoins, ce même Tribunal s'est déclaré compétent pour ordonner la rédaction d'un certificat de services, en conformité avec les dispositions du règlement du person-



nel. Notons que le même Tribunal s'est déclaré incompétent pour prononcer la suppression d'allégation injurieuse (jugement 17). A plusieurs reprises, le T.A.NU a renvoyé un dossier devant la Commission Paritaire pour que celle-ci régularise sa procédure, soit quand aux formes (jugement 28), soit quant au fond (jugement 29). Ce dernier pouvoir s'apparente à ce que nous appellerons " le pouvoir régulateur " des Tribunaux administratifs.

Nous avons déjà vu (Cf. supra No. 40) que le Tribunal ne pouvait ordonner directement une réintégration.

42 — L'absence de pouvoir de revision des contrats : Le T.A. OIT s'est toujours refusé à reviser les contrats d'engagement. Il a rejeté systématiquement les demandes de revalorisation du franc ((Cf. Jugement 6 Rec. D.J. p. 23). Cependant, il s'est reconnu le droit dans cette dernière affaire, de formuler d'une autre manière certains motifs invoqués par le requérant.

43 — Comme son confrère, le T.A.NU, il peut arriver que notre Tribunal adresse aux parties soit des critiques, soit des éloges. Lorsque ces critiques et ces éloges s'adressent à l'Administration, le Juge peut être considéré comme le régulateur de la vie administrative. Il a accompli ce rôle en particulier dans ses Jugts 11 (Rec. D.J. p. 36) et 14 (Rec. D.J. pp. 63 et 64),

Ainsi le T.A.OIT remplit son rôle de conseiller auprès de l'Administration, soit qu'il s'adresse directement à elle dans ses jugements, soit qu'il se fasse juge de l' " intérêt " de l'Organisation. Sans doute il ne peut ordonner mais il se fait écouter et ce résultat est bien plus appréciable. Il n'en reste pas moins que nul n'est infallible et que des voies de recours pourront être exercées contre ses sentences.

### IIIème Partie

## LES VOIES DE RECOURS

### I — LA REVISION

44 — L'Art. VI du Statut dispose que les " jugements sont



définitifs et sans appel ". Nous verrons à la rubrique suivante les réserves qu'il y a à faire au sujet des autres voies de reformation. En ce qui concerne la revision, cet article n'implique pas que la TA.OIT soit insusceptible d'opérer une revision de ses jugements. En effet, le recours en revision est un recours de droit commun s'exerçant sans texte. La preuve en est que, devant le T.A.N.U., ce recours existait avant même qu'il soit prévu expressement par la Résolution de 1955<sup>1</sup>. Malgré l'art. 10 par. 2 de son Statut qui dispose également que ses jugements sont définitifs et sans appel, le T.A.N.U. pouvait, selon la formule de l'Avis Consultatif de la Cour Internationale de Justice en date du 13 Juillet 1954, " reviser lui-même un jugement dans des circonstances particulières, lorsque des faits nouveaux d'importance décisive ont été découverts ". D'ailleurs, et le Cour, l'a reconnu, avant 1955, le T.A.N.U. a déjà exercé ce pouvoir dans le Jugt 51 (REED) qui avait été pourtant baptisé par le Tribunal " Jugement rectificatif d'erreur matérielle ".

Il semble que soit valable pour le TA. OIT la règle posée par l'Avis de la Cour, selon laquelle la revision est " strictement limitée par le Tribunal lui-même " et peut s'inspirer des " règles généralement posées dans les statuts ou les lois concernant les cours de justice, comme par exemple l'article 61 du Statut de la C.I.J. ". Le TA.OIT n'a jamais eu l'occasion de reviser un de ses jugements.

## II — LA REFORMATION OU APPEL :

45 — La question dite de l'appel est peut-être la plus célèbre des questions soulevées par les Tribunaux Administratifs Internationaux. Elle est liée étroitement à celle de la force obligatoire ou exécutoire des sentences. Par ailleurs, elle pose le problème de la

---

1) Notons que cette Résolution de l'Assemblée générale de l'O.N.U., du 8-11-1955 a modifié l'article 12 du Statut du T.A.N.U., et a prévu une revision pour fait nouveau et une revision pour erreur matérielle — la première n'est possible que pendant les 30 jours suivant la découverte du fait nouveau, et l'année du jugement. La seconde n'est soumise à aucun délai.



nature même du Tribunal Administratif, et le point de savoir si c'est un organe subsidiaire d'ordre administratif, ou une véritable juridiction.

Peut-on en effet déduire de la formule " les jugements sont définitifs et sans appel " qui figurait déjà dans l'art. IV du Statut du TA.SDN, qu'aucun organisme ne puisse remettre en cause les jugements, par même l'organe suprême de l'Organisation, l'Assemblée Générale, ou la Conférence ? Cette interrogation touche essentiellement le problème de la force exécutoire d'un jugement. En effet, les indemnités que le Tribunal Administratif peut allouer doivent figurer sur le budget de l'Organisation. L'Assemblée de cette dernière peut donc, sur un plan strictement budgétaire refuser de payer les indemnités allouées. Ce refus est-il illégal ?

A sa dernière session, en 1946, l'Assemblée de la S.D.N. a considéré sur rapport de sa Commission des Finances, qu'elle n'avait pas à donner effet aux jugements du TA. SDN. Celui-ci, en effet, dans une série de treize jugements rendus le 26 Février 1946, avait fait droit aux réclamations des requérants licenciés, en leur attribuant des sommes représentant ce qu'ils auraient gagné si le préavis réglementaire leur avait été accordé (pour le texte de l'un de ces jugements, voir Bull. Off. du B.I.T., vol. XXIX pp. 42 à 45).

L'Assemblée s'est principalement fondée sur l'idée " qu'une acceptation du jugement du Tribunal Administratif placerait sa décision au-dessus de l'autorité de l'Assemblée ". Le Tribunal est un organe créé par l'Assemblée, pouvant être dissous par elle, et par conséquent subordonné à elle. Nous voyons ici se poser la question de la nature du Tribunal.

Ce refus d'exécuter ayant créé un certain malaise une procédure fut prévue dans le Statut du TA. OIT, sur suggestion du Président du Conseil d'Administration du B.I.T. lui même. Ce qu'il fallait éviter avant tout, c'était de mettre le Tribunal Administratif dans la dépendance d'un organisme politique dont une variation de majorité pouvait influencer sur la sécurité de l'emploi et la stabilité de la fonction publique internationale.



C'est pourquoi il fut admis que, s'il était choquant de voir l'Assemblée politique liée par un organe qu'elle avait créé, il l'était beaucoup moins de la voir liée par un organisme qui puisait sa validité dans la Charte des Nations Unies, tout comme l'Assemblée elle-même. Dans ces conditions, il fut prévu que l'affaire serait portée devant la Cour Internationale de Justice, par une procédure très originale. C'est ainsi que l'art. XII du Statut dispose :

1) " au cas où le Conseil exécutif d'une organisation internationale, ayant fait la déclaration prévue à l'art. II par. 5 du Statut du Tribunal, conteste une décision dudit Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie, la question de validité de la décision rendue par le Tribunal sera soumise par ledit Conseil exécutif, pour avis consultatif à la Cour Internationale de Justice ".

2) " l'avis rendu par la Cour aura force obligatoire "1.

46 — Que faut-il penser de ce texte ?

Il faut d'abord noter que l'article VI par. 1 du Statut, selon lequel les jugements sont sans appel, n'a pas été modifié. A première vue n'y a-t-il pas contradiction à dire que les jugements sont définitifs et *sans appel* et à ouvrir une possibilité de remise en cause ? Ainsi dans le Statut du T.A.N.U., l'article 10 par. 2 disposant que les jugements sont définitifs et sans appel a été complété, en 1955, par la formule " sous réserve de l'article 11 ". Rien de tel dans le Statut du TA. OIT, et il faut en tirer les conséquences suivantes : ou bien, l'absence de réserve est le fait d'un oubli, ou bien il n'y a pas contradiction. Nous pensons que le juriste doit, avant de

---

1) Notons que, par sa Résolution du 8.11.55, l'Assemblée Générale de l'O.N.U. a institué une Réformation semblable pour le T.A.N.U., bien que plus large cependant. Celle-ci peut, en effet, être provoquée sous certaines formes et conditions par un Etat membre ou par la personne ayant fait l'objet du jugement. D'autre part, les moyens d'annulation comprennent les cas où le T.A.N.U. a outrepassé sa juridiction ou sa compétence, ou n'a pas exercé sa juridiction ou a commis une erreur de Droit, ou une erreur essentielle dans la procédure (Cf Art. 11 nouveau du Statut du T.A.N.U.)



crier à l'illogisme ou à l'oubli, essayer de concilier les textes apparemment contradictoires.

Remarquons tout d'abord que l'expression " les jugements sont définitifs et sans appel " est, dans l'esprit des rédacteurs, l'équivalent de " without appeal ". Or, en anglais, le mot " appeal " signifie " recours " et non pas appel. Donc la formule de l'article VI par. 1 interdit tout recours, quel qu'il soit. Mais justement, il est possible de soutenir que la demande d'Avis à la Cour n'est ni un appel, ni un pourvoi en cassation, ni même un recours au sens strict du terme.

Elle n'est pas un appel parce qu'elle n'a aucun effet dévolutif. Elle n'est pas une cassation parce qu'elle n'aboutit pas à un renvoi. De façon générale, ce n'est même pas un " recours juridictionnel " au sens strict. Un recours suppose, en effet, que des parties s'affrontent. Or, si celles-ci s'opposent devant le Tribunal elles ne le font pas devant la Cour, quelque soient les mesures d'ordre procédural que la Cour pourrait prendre pour permettre la confrontation des points de vues. Certes cette absence d'un vrai débat contradictoire entre l'Administration et le fonctionnaire résulte d'une règle de droit international général qui refuse la personnalité " active " et l'accès de la Cour aux individus. Il n'en reste pas moins que des parties n'existent pas. Selon une expression du droit administratif français il s'agit plutôt de " personnes en cause ". La demande d'Avis, donc, même si elle aboutit à déclencher une fonction judiciaire de la Cour, n'est pas un recours. Elle s'inscrit plutôt dans le cadre du droit de l'Organisation de s'assurer si le jugement a une validité juridique, s'il a une existence juridique. Cette assurance ne peut être donnée que par la Cour, en la forme d'un avis d'une espèce particulière, d'un " avis ayant force décisive ", qui se rattache néanmoins au pouvoir général de demande d'avis que possède une Organisation dans les termes de l'article 96 de la Charte. Au fond des choses, *l'article XII ne fait que lier la compétence de l'Organisation d'exécuter ou non un jugement, compétence qu'elle conserve en principe. Mais alors, s'il ne s'agit pas d'un véritable recours au sens strict, la règle de l'art. VI, par.*



Il n'est pas contredite. Puisque le jugement n'existe pas, le problème de son caractère définitif ne se pose pas.

La Cour Internationale semble bien confirmer ces points de vue. Dans son Avis du 23 Octobre 1956, rendu à propos de l'Affaire LEFF et autres (jugement 17), les principes suivants ont été dégagés :

47 — 1) La Cour confirme un principe de portée générale selon lequel la fonction consultative a un caractère judiciaire. (Cf. p. 84 de l'Avis). La Cour déduit de ce caractère judiciaire de l'Avis le principe de l'égalité entre les parties, principe qui jusqu'alors allait de soi puisqu'il s'agissait d'un litige entre Etats. Son fondement réside dans la protection des fonctionnaires ; " une absence d'égalité apparente ou théorique ne doit pas obscurcir ou effacer cet objet essentiel ". (Cf. p. 86).

Cette règle de l'égalité entre les parties doit jouer au *stade de la demande d'Avis*. Chacune des parties doit disposer de facultés égales dans la *présentation des moyens*. Dans les litiges entre les Institutions Spécialisées et le fonctionnaire, une certaine inégalité apparaît, puisque seule l'Administration a le droit exclusif de saisir la Cour (article XII du Statut du TA. OIT)

Mais " l'inégalité ainsi constatée n'est pas en réalité une inégalité devant la Cour. Elle est antérieure à l'examen de la question par la Cour... Cette inégalité reste quelque peu *théorique* parce que les fonctionnaires ont eu gain de cause devant le Tribunal Administratif " (Cf. p. 85).

Il faut noter que, pour le TA.NU, il y a une parfaite égalité entre les parties, les fonctionnaires pouvant saisir directement " le Comité de filtrage ".

La règle de l'égalité des parties doit jouer également dans le développement de la procédure devant la Cour.

" Le caractère judiciaire de la Cour exige que, d'un côté et de l'autre, ceux qu'affectent directement cette procédure soient admis à soumettre à la Cour leurs vues et leurs arguments ". La



Cour y a pourvu " d'une part par le procédé consistant à faire parvenir à la Cour des observations des fonctionnaires par l'intermédiaire de l'UNESCO, d'autre part en renonçant à toute procédure orale ". (Cf. p. 86).

Un Avis rendu sur un jugement du T.A.N.U. observerait sans doute les mêmes principes qui, naturellement, ne pouvaient pas être réglementés par la Résolution de l'Assemblée Générale du 8-11.55.

48 — 2) La demande d'Avis est une demande en appréciation de validité.

" La procédure consultative ainsi engagée se présente comme faisant en quelque sorte fonction de recours ". (Cf. p. 84). La Cour ne dit pas qu'il s'agit d'un recours stricto sensu. Les termes qu'elle emploie sont très caractéristiques. La demande se rapproche d'un recours en Cassation car il ne porte que sur des questions énumérées limitativement et il aboutit *pratiquement* mais non pas formellement à une annulation. Mais *théoriquement* ce n'est pas un recours en annulation ; il y a une simple appréciation et une simple indication de ce que le Tribunal *aurait dû faire* pour que son jugement ait une existence juridique. (Cf. p. 98 *infra*). La mise à néant par la Cour n'appelle aucun renvoi devant la juridiction inférieure. Il ne se conçoit même pas puisque la Cour saisie pour des questions de forme n'aura pas à examiner le fond de l'affaire<sup>1</sup>.

Enfin la Cour s'est réservée la possibilité de substituer ses propres motifs à ceux utilisés par le Tribunal pour démontrer sa compétence (Cf. p. 87).

49 — 3) Seules, les *Organisations Internationales* peuvent formuler une demande à l'exclusion des *fonctionnaires* ou des *Etats Membres*.

Il est à noter que, pour le T.A.N.U., ces trois catégories peu-

---

1) En ce sens : rapport du Comité Ad-hoc 78. Document A/2909 p. 24 No 59. Voir *infra* no 51,

vent prendre l'initiative de la procédure de réformation. La Cour décide implicitement (Cf. p. 79) que seules les Organisations parties au Statut du TA. OIT peuvent saisir la Cour, : ce sont à la date de l'Avis l'O.I.T., l'O.M.S., l'UNESCO, l'U.I.T., l'O.M.M.; l'O.A.A., le CERN. La Cour admet que ces Organisations délèguent leur pouvoir de demander Avis à leur Conseil Exécutif.

50 — 4) En cas de contestation sur une décision du Tribunal affirmant sa compétence, la Cour devra contrôler que ce dernier a correctement utilisé ses pouvoirs. Mais il ne s'agit ici, selon la Cour, que des pouvoirs du Tribunal relatifs à sa *saisine* et non des pouvoirs du Tribunal relatifs au *fond* du droit. La Cour doit donc examiner si la déclaration de compétence du Tribunal est conforme au Statut du Tribunal ou plus exactement à l'article qui règle sa compétence. En l'espèce, c'est l'article 11 du Statut du TA. OIT (Cf. p. 87 et 88).

Ainsi tout se ramène à l'interprétation de l'article II. Il ne peut donc s'agir d'utiliser la notion d'excès ou d'abus de pouvoir qui est le dépassement du droit *quant au fond*. Cette notion conduirait la Cour à examiner la question de savoir si le Tribunal a bien interprété le Statut du Personnel et s'il n'a pas commis un abus ou un excès de pouvoir qui est le dépassement du droit *quant au fond*. (Cf. consultation de M. Verzijl sous l'Avis de M. Reuter Doc. FISCA/INT/15 du 15.2.56).

Ceci explique que la Cour ait refusé d'examiner la deuxième question à elle posée et qui concerne le problème du renouvellement des contrats à terme fixe et le problème des relations de l'U.N.E. S.C.O. avec un Etat Membre. De là, également, vient le refus d'examiner la question de savoir si le Tribunal a excédé ses pouvoirs en accordant une indemnité *ex aequo et bono*.

Cependant la Cour se déclarerait compétente pour examiner ces question à condition que la demande soit fondée sur le pouvoir général de demandes d'Avis que possèdent les Institutions spécia-



lisées. (Cf. p. 99 et 100). En effet les Institutions internationales régulièrement habilitées peuvent demander Avis en vertu d'un *pouvoir général*, défini par l'article 96 de la Charte. Il suffit que l'objet de la demande soit " une question juridique qui se poserait dans le cadre de leur activité. " Par exemple, quand l'U.N.E.S.C.O. demande un Avis relatif aux fonctionnaires, il met en œuvre ce pouvoir général qui sert de cadre au pouvoir spécial, défini et limité dans l'art. XII. La Cour dispose :

" La question posée à la Cour est une question juridique. Elle s'est posée dans le cadre de l'activité de l'U.N.E.S.C.O. au moment où le Conseil exécutif avait examiné les mesures à prendre à la suite des quatre jugements ". Et la Cour se fonde sur ce pouvoir général pour *donner suite* à la demande d'Avis.

Dans la mesure où l'Avis est fondé sur l'article XII du Statut du TA. OIT, il ne peut être demandé que dans les cas strictement énumérés dans cet article XII et ne peut concerner le fond. Mais si l'U.N.E.S.C.O. avait demandé un Avis sur la base de son pouvoir général alors le fond aurait pu être examiné par la Cour mais l'Avis aurait été purement consultatif. Ici existe une difficulté vis-à-vis des Organisations qui, étant parties au TA.OIT et pouvant dès lors se fonder sur l'article XII, n'ont pas un pouvoir général de formuler une demande d'Avis. C'est le cas pour le C.E.R.N. Est-ce à dire qu'une demande du C.E.R.N. a propos d'un agent ne serait pas examinée par la Cour ? Nous ne le croyons pas. Il y a là en tous cas, dans la motivation de la Cour, une certaine obscurité.

Pour conclure, il paraît certain que la plupart des notions purement procédurales ou formelles ont besoin d'être affinées, discutées, comparées avec celles des autres systèmes juridiques. Souvent les moyens de procédure touchent le fond des problèmes : il y a donc un intérêt majeur du simple point de vue théorique à creuser ces notions ; mais il existe un intérêt non moins fondamental qui est celui des fonctionnaires eux mêmes. Sans règles claires, facilement accessibles et utilisables, ceux-ci n'auront pas ce sentiment,

cette conviction profonde de sécurité qui est et doit rester le principe de base de tout la fonction publique internationale et qui a déjà fondé de si nombreuses décisions du Tribunal. (\*)

---

---

\*) Cette étude est surtout destinée à poser des problèmes et à faciliter des études similaires. L'auteur s'excuse de n'avoir pu, pour des raisons personnelles, développer certains points qui lui tenaient à coeur. (CH.C.)