

ORGANISMES PARITAIRES DE RECOURS ET TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS INTERNATIONAUX

par

Dr. J. F. HEYMAN

On peut constater la présence, au sein de chacune des Organisations internationales du ressort des Tribunaux administratifs internationaux, d'Organismes paritaires de Recours qui présentent des caractères communs incontestables. Si leur nom et, dans une certaine mesure, leur structure varie d'une institution à l'autre, ils forment tous une transition entre des organes purement administratifs et des organes purement judiciaires. Tel est le cas de la Commission paritaire de Recours de l'O.N.U. ou de celle du B.I.T. qui sont les plus typiques, mais on peut citer aussi le Conseil d'Appel de l'U.N.E.S.C.O., la Commission des Appels de la FA.O., la Commission mixte de Recours de l'O.M.M., le Comité d'Appel de l'U.I.T., le Comité d'Enquête et d'Appel de l'O.M.S., et la Commission mixte d'Appel de l'O.A.C.I.

Les liens qui les relient aux Tribunaux administratifs des Nations-Unies ou de l'O.I.T. sont de natures diverses et d'essence complexe et se situent sur des plans différents. D'un point de vue historique d'abord, il apparaît que la création de ces organismes paritaires a précédé dans la plupart des cas soit l'institution des Tribunaux eux-mêmes, soit la reconnaissance de leur compétence par les Organisations intéressées. Les organismes de l'époque de la S.D.N. (Comité du contentieux de la S.D.N. ou Commission paritaire de Recours du B.I.T.), rouages purement consulta-

tés, ne furent pas affectés par l'apparition d'une véritable juridiction. Par contre ceux de l'O.N.U. et de certaines Institutions spécialisées (comme l'U.N.E.S.C.O., par exemple), étaient doués à l'origine de véritables pouvoirs juridictionnels qui leur furent retirés ensuite au profit des Tribunaux.

Ensuite, en ce qui concerne leurs fonctions, celles-ci revêtent une double signification : bien que privés de pouvoirs de décision, ces organismes bénéficient d'une large compétence en matière de contentieux administratif. Ils remplissent ainsi une mission régulatrice au sein des Secrétariats internationaux en conseillant les Chefs d'administration. Mais leurs travaux sont également utiles aux Tribunaux eux-mêmes. Ceux-ci ne peuvent, en principe, être saisis qu'après le recours devant les Commissions paritaires dont l'avis les éclairent et qui peuvent parfois interdire leur accès à des requérants téméraires.

Enfin, on peut distinguer parmi ces organismes ceux dont le caractère présente un type plus juridictionnel, comme la Commission paritaire de l'O.N.U. et ceux dont le caractère est plus administratif comme celle du B.I.T. La mise en évidence du rôle de ces organismes paritaires doit tenir compte de ces éléments multiples. D'une façon générale les fonctions envisagées ont les liens étroits avec les conditions de recevabilité des recours devant les tribunaux. Aussi l'évocation de ces deux Commissions est évidemment nécessaire. Nous y ajouterons également, à titre d'exemple, celle du Conseil d'Appel de l'U.N.E.S.C.O. ; type d'institution qui devait initialement reconnaître la compétence du Tribunal administratif des Nations Unies et qui opta ensuite pour le Tribunal administratif de l'O.I.T.

Successivement, après un historique de leur création, seront étudiés le rôle des organismes paritaires de recours au Service des chefs d'administration (ce qui revient à envisager la compétence statutaire de ces organes), puis au service des Tribunaux. Il sera alors nécessaire de traiter brièvement le problème de l'unité de la

procédure qui se déroule successivement devant les organismes paritaires et les juridictions, avant d'aborder plus précisément la condition de recevabilité que constitue devant les secondes le recours pré-juridictionnel porté devant les premiers.

I — LA CREATION D'ORGANISMES PARITAIRES DE RECOURS

Bien que l'idée d'un Tribunal Administratif ait été lancée par la *Commission préparatoire de l'O.N.U.*, dès 1946, celui-ci ne fut mis sur pied qu'en 1949, à l'issue de laborieux travaux préparatoires. Cependant le besoin s'en faisait sentir, et l'article 23 de l'ancien Statut provisoire du personnel disposait d'ailleurs :

“ le Secrétaire Général instituera une procédure administrative d'enquête et d'appel applicable en matière de discipline ou de résiliation des contrats. Cette procédure devra prévoir la participation du personnel. ”

Aussi, le 3 avril 1947, le Secrétaire Général créait-il, à titre provisoire, un organisme, appelé d'abord *Comité d'Appel*, avant de s'intituler *commission paritaire de recours*, et composé d'un président indépendant du Secrétariat et de quatre membres dont deux représentaient le Secrétaire Général et deux autres le personnel (Doc.A/315).

Outre sa compétence définie à l'article 23, la Commission pouvait encore donner des avis consultatifs en dehors de tout litige, au Secrétaire général, et avec l'autorisation de celui-ci, au Comité du Personnel (article 154 b de l'ancien Statut provisoire du personnel). L'organisme, auquel de nombreuses affaires furent soumises tint soixante-cinq séances (Doc. A/565 : Rapport du Secrétaire Général)

En 1949, lors des débats au cours de la 4ème Session de l'Assemblée Générale, qui devaient aboutir à l'institution du Tribunal, le Secrétaire Général proposa dans un rapport (Doc.A/986)

une modification de l'article 23, dont le texte nouveau était ainsi rédigé :

"1 — Il sera créé un Tribunal chargé de connaître des requêtes des membres du personnel invoquant l'inobservation de leurs conditions d'emploi et de statuer sur les dites requêtes.

"2 — Le Secrétaire Général instituera une procédure administrative à laquelle il aura recours pour être conseillé en matière de discipline. Cette procédure devra prévoir la participation du personnel. "

L'institution du Tribunal devait donc entraîner la suppression de la Commission de recours.

Le Comité pour les questions administratives et budgétaires, souhaitait cette suppression. Le maintien aurait été à son avis administrativement très compliqué et aurait abouti à des conflits de compétence. Et l'allongement de délais dû à cette double procédure aurait lésé le personnel (Doc. A/1003).

Mais le Secrétaire Général entendait que ses décisions soient définitives pour l'appréciation des services du personnel, pour les mesures disciplinaires et pour les cas de faute grave, quand on ne saurait raisonnablement invoquer l'inobservation des conditions d'emploi de l'intéressé. Comme un recours juridictionnel devait être exclu pour ces cas-là, le Secrétaire Général proposait la création, simultanée à celle du Tribunal, d'une Commission mixte de discipline par l'intermédiaire de laquelle des représentants du personnel et de l'administration pourraient étudier les mesures disciplinaires envisagées et donner leur avis au Secrétaire Général avant qu'une décision ne soit prise. Cette commission, à son dire, pourrait agir promptement, et à titre officieux, et néanmoins protéger à la fois le personnel et le Secrétaire Général contre le risque des mesures disciplinaires non justifiées.

Le Comité du Personnel accueillit favorablement l'institution de ce Conseil de discipline mixte. Cependant, il l'estimait insuffisant et soutenait que le Tribunal aurait dû être compétent aussi pour les requêtes concernant des mesures disciplinaires. Le conseil de discipline, en effet, aurait reçu mission de procéder à des en-

quêtes et de formuler des recommandations préalablement à une décision administrative. La nécessité de permettre un recours contre les mesures disciplinaires demeurait donc intacte ; cette nécessité était fondée sur les garanties des fonctionnaires contenues dans le texte primitif de l'article 23, auxquelles la nouvelle rédaction ne donnait plus effet, et sur l'expérience des trois premières années de fonctionnement du Secrétariat de l'O.N.U.

D'autre part, le Comité du Personnel proposait le maintien de la Commission de Recours. Celle-ci, disait-il, s'est vivement fait apprécier et les intérêts à la maintenir seraient nombreux. Constatant qu'un certain nombre de contestations avaient pu être réglées de manière satisfaisante, le Comité pensait que son existence réduirait le nombre des contestations devant le Tribunal, celui-ci " étant toujours un organe judiciaire et non de négociation et d'arbitrage. " Le Tribunal ne devrait pas connaître des contestations d'importance secondaire, et si on lui réservait un nombre restreint de litiges importants, les personnalités les plus éminentes s'intéresseraient à son activité et accepteraient d'y être élues.

Enfin, la Commission aurait une grande utilité pour instruire les affaires " ce dont elle s'acquitte à merveille quand on connaît l'intégrité et la conscience de ses enquêtes. Le Tribunal se trouverait devant des affaires déjà débrouillées; ses sessions en seraient plus courtes et sa tâche facilitée ". La Commission aurait aussi un autre intérêt : elle opposerait un barrage à de nombreux plaideurs dont la tendance est de porter leurs demandes devant l'instance la plus élevée, même si ces demandes sont de toute évidence sans fondement, ou futiles. Le Comité du Personnel proposait l'adoption d'un texte permettant à la Commission d'opposer une fin de non-recevoir absolue et définitive aux demandes introduites quand les délais prescrits seraient largement dépassés, quand les dispositions relatives à la compétence n'auraient pas été respectées, ou quand les requêtes auraient un caractère futile. La décision devrait être prise alors à l'unanimité par la Commission.

Cette dernière proposition avait pour but d'éviter aux fonc-

tionnaires l'obligation de procéder au dépôt d'une somme d'argent devant le Tribunal, en même temps que leur requête, ce cautionnement étant confisqué si celle-ci est reconnue futile. Ce dépôt présentait un caractère vexatoire aux yeux des fonctionnaires. Pourquoi, disaient-ils, un membre du personnel serait-il soupçonné de formuler une réclamation dénuée de fondement ? Et pourquoi serait-il privé pendant des mois du traitement d'une semaine ? En outre le dépôt, dont le montant avait été proportionnel au traitement du requérant, apparaissait encore cependant comme injuste : il aurait été une charge moins lourde pour les membres du personnel relativement aisés et aurait constitué indirectement une inégalité entre les membres du personnel en ce qui concerne les conditions de recours devant le Tribunal.

En regard de ces attributions, le Comité du Personnel souhaitait que soient supprimées les attributions consultatives de l'organisme paritaire. Le Tribunal aurait été seul habilité à donner des avis consultatifs. Cela aurait permis de coordonner les travaux de la Commission de Recours et du Tribunal ; il aurait été heureux, à la fois pour le Secrétaire Général et le personnel qu'en cas de doute les textes réglant les relations entre l'Administration et le personnel puissent être interprétés par une autorité judiciaire (Doc.A/986 annexe).

Ces suggestions furent longuement examinées au cours des débats au sein de la Cinquième Commission de l'Assemblée Générale de l'O.N.U., entre le 29 septembre et le 8 novembre 1949. Le maintien de la Commission de Recours, la suppression du dépôt furent retenus. Le Secrétaire Général et la Délégation de la Belgique proposèrent des amendements en ce sens. La délégation belge estimait " désirable de préciser la disposition de l'article 23 du Statut du Personnel quant aux garanties données aux fonctionnaires, et elle spécifia les trois organes à créer :

— organe paritaire à consulter avant la prise d'une mesure disciplinaire ;

— organe paritaire formulant des avis sur des recours contre

des violations de contrat d'engagement et contre des mesures disciplinaires ;

— Tribunal administratif. ”

Le Secrétaire Général proposa un amendement final pour ces textes à insérer au Statut du Personnel, qui était une synthèse de son propre texte et de celui de la Délégation de la Belgique (Doc. A/1127 : Rapport général à l'Assemblée par la 5ème Commission - Doc. A/C.5/L.4, Rev. 1 et 2).

Actuellement les articles 10.1, 11.1 et 11.2 du Statut du Personnel de l'O.N.U. contiennent la matière. Si l'article 10.1 concerne le Comité paritaire de discipline, les articles 11.1 et 11.2 disposent :

“ Le Secrétaire Général institue des organes administratifs auxquels participe le personnel pour lui donner des avis sur tout recours qu'un fonctionnaire formerait contre une décision administrative en invoquant la non-observation des conditions d'emploi, notamment de toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du Personnel, ou contre des mesures disciplinaires.

“ Le Tribunal Administratif des Nations Unies, suivant les conditions fixées dans son Statut, connaît des requêtes des fonctionnaires qui invoquent la non-observation des conditions d'emploi, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel, et statue sur ces requêtes. ”

L'institution, la composition, et la procédure de la Commission, sont réglées par les dispositions 111.1, 111.2, 111.3, et 111.4 du Règlement du Personnel de l'O.N.U.

Ainsi mise sur pied, la Commission devait être imitée pour la constitution de beaucoup d'organismes paritaires au sein des Institutions spécialisées.

*
**

Le Conseil d'appel de l'U.N.E.S.C.O., qui nous servira également d'exemple, subit une évolution semblable à la Commission

de l'O.N.U. : d'abord juridiction, il devint ensuite organe consultatif, mais garda sa structure originelle ; son président est encore aujourd'hui une personnalité indépendante de l'Administration et du personnel.

Le premier article 29 du Statut du Personnel de l'U.N.E.S.C.O. disposait :

“ Les différends... pourront être portés en dernier ressort devant un Tribunal administratif qui sera institué par le Conseil Exécutif pour la durée nécessaire en attendant un accord définitif avec les Nations Unies. ”

L'institution d'une véritable juridiction devait permettre d'attendre l'avènement d'un Tribunal des Nations-Unies et son affiliation à celui-ci.

Cependant, dès la première Conférence Générale de l'Organisation, le Directeur Général émit des réserves très justifiées. Il fit remarquer, devant la lenteur des travaux préparatoires et l'incertitude des caractéristiques du Tribunal de l'O.N.U., qu'il serait bon de ne pas prévoir expressement cette affiliation.

En outre, “ le Directeur Général manifesta la crainte de voir son action sur le personnel contrariée par l'intervention ultérieure de juges auxquels rien ne ferait contrepoids. ”

Aussi, la deuxième Conférence générale tenue à Mexico, au cours de l'année 1947, modifia l'article 29 : les termes de “ Conseil d'Appel ” emprunté à l'O.N.U., remplacèrent ceux de “ Tribunal administratif ”. Surtout, “ on supprima la mention du dernier ressort, on pensa que serait pris pour modèle ce qui avait été fait aux Nations Unies où le Tribunal restait un projet et où il existait simplement une commission de recours ”.¹

Le 31 Mai 1948, le Conseil Exécutif de l'U.N.E.S.C.O. édicta

1) M. Puget : Le Conseil d'Appel de l'U.N.E.S.C.O, Jurisclasseurs périodiques, 1952, Chronique. Page 1035.

un règlement pour instituer le Conseil d'Appel, conformément à l'article 29 dans le texte de la deuxième Conférence Générale, et le Directeur général prit les mesures d'application nécessaires. Les textes qui le concernent se trouvent actuellement dans le Manuel du Personnel de l'U.N.E.S.C.O.

*
**

Contrairement à l'Organisme paritaire de l'O.N.U., ou à celui de l'U.N.E.S.C.O., la *Commission paritaire de Recours du B.I.T.*, n'a pas été créée pour suppléer à l'absence de Tribunal Administratif, bien qu'elle soit antérieure à l'institution du Tribunal. Elle apparaît surtout comme un rouage interne de l'Administration au même titre que les autres Commissions administratives (commission des rapports, etc...) qui permet d'assurer un meilleur fonctionnement de l'Administration et d'associer le personnel à son action. Elle constitue à la fois une garantie pour les fonctionnaires et pour le Directeur Général qui prend ainsi des décisions en connaissant objectivement tous les éléments des affaires qu'il a à trancher.

Ces liens entre l'activité de la Commission et l'application du Statut du personnel sont si étroits que celle-ci n'est pas prévue dans un texte précis et général du Statut ; le recours devant elle est prévu tout au long du Statut, au sein de chaque disposition d'où pourrait naître une contestation éventuelle. Elle permet ainsi aux intéressés d'exercer de véritables droits de la défense chaque fois que leur situation est en jeu en matière de stage, de rapports périodiques, de promotions, de mauvaise application du Statut du personnel, de traitement inéquitable et même de mesures disciplinaires, puisqu'elle joue également le rôle de Conseil de discipline.

Son caractère administratif de Conseil du Directeur général apparaît clairement si l'on considère qu'elle intervient le plus souvent *avant* que celui-ci ne prenne aucune décision. Aussi se comporte-t-elle moins en juge qu'en organe administratif à qui est délégué un pouvoir d'enquête et d'information et qui joue, le plus souvent possible, un rôle de conciliateur.

Nous n'insisterons donc pas sur son historique qui supposerait l'étude de la genèse et de la plus grande partie des dispositions du personnel de l'institution.

*
**

Deux séries de textes en effet font état des organismes paritaires de recours. Les Statuts du personnel des Institutions intéressées, et les Statuts des Tribunaux administratifs compétents. Les textes relatifs au Personnel définissent le rôle de Conseil des Chefs d'Administration réservé aux diverses commissions. Le but des recours portés devant elles, même s'ils apparaissent (à des degrés divers) para-juridictionnels, est en effet d'éclairer les Directeurs ou Secrétaires généraux sur des difficultés contentieuses qui les opposent à tel ou tel de leurs fonctionnaires. Cela est aussi vrai pour des organismes à caractère quasi-juridictionnel que pour les organismes à caractère purement administratif. Le rappel de la compétence de quelques Commissions des deux types va confirmer ce point de vue.

II — L'ORGANISME PARITAIRE DE RECOURS AU SERVICE DU CHEF D'ADMINISTRATION

A/ L'Organisme paritaire à caractère quasi-juridictionnel

(1) Compétence de la Commission paritaire du Recours de l'O.N.U.

Cette compétence est définie à l'article 11.1 du Statut du Personnel de l'Organisation dont nous connaissons la genèse. Les fonctions de la Commission consistent à donner au Secrétaire général.

“... avis sur tout recours qu'un fonctionnaire formerait contre une décision administrative en invoquant la non observation des conditions d'emploi, notamment de toutes les dispositions applicables du Statut et du Règlement du Personnel ou contre les mesures disciplinaires.”

La disposition 111.1 du Règlement du Personnel précise cet-

te compétence. Bien que, par ses pouvoirs, l'organisme ne soit pas une véritable juridiction, il ne joue cependant pas le rôle d'un administrateur actif, ni d'un supérieur hiérarchique. Ainsi, par exemple, ne doit-il jamais réexaminer au fond un problème comme celui de l'insuffisance totale ou relative d'un fonctionnaire, quand cela est allégué contre lui. Mais il pourrait admettre des faits qui tendraient à prouver que la décision incriminée a été motivée " par un parti pris, ou par un autre facteur non pertinent ".

Comme une véritable juridiction, la Commission décide en cas de doute au sujet de sa compétence. Par contre, elle n'est pas maîtresse de son Règlement, puisque celui-ci est intégré dans le Règlement du Personnel. Elle peut seulement présenter à ce propos des recommandations au Secrétaire Général.

D'une façon générale, la compétence de la Commission recouvre deux domaines : le premier comprend l'examen des recours qui portent sur l'inobservation des conditions d'emploi au regard du Statut et du Règlement du Personnel. Cela coïncide exactement avec la compétence du Tribunal administratif des Nations-Unies : le second s'étend sur les mesures disciplinaires infligées à des fonctionnaires. Nous savons que c'est là une des raisons pour lesquelles la Commission a été maintenue, puisque le Tribunal est radicalement incompétent à cet égard.

Mais ces mesures disciplinaires sont cependant appréciées par deux organes consultatifs au sein de l'organisation. Le premier organe est le *Comité Paritaire de Discipline*, créé dans les dispositions 110.1 et 110.2 du Règlement du Personnel), en vertu des articles 110.1 et 110.2 du Statut du Personnel. Cet organisme a pour fonction de donner un avis au Secrétaire Général avant qu'il n'inflige une sanction à un fonctionnaire coupable de faute ou de négligence dans l'exercice de ses fonctions.

Ce Comité qui se prononce après avoir entendu le fonctionnaire intéressé, doit intervenir, malgré une certaine contradiction dans les textes applicables, avant que la mesure ne soit prise, sauf si le Secrétaire Général et l'intéressé renonçaient d'un commun accord à sa consultation.

Au cours de la procédure contradictoire et confidentielle, le fonctionnaire doit pouvoir présenter sa défense et même se faire assister ou représenter par un autre fonctionnaire de son Organisation.

Le Comité remet un rapport au Secrétaire Général en principe dans les deux semaines de sa convocation par celui-ci.

Le Chef de l'Administration prend alors l'une des mesures disciplinaires qui sont : le blâme écrit, la suspension sans traitement, la rétrogradation ou le renvoi pour faute.

Postérieurement à cette décision, le fonctionnaire peut former un recours contre la sanction devant le second organe consultatif que constitue la Commission paritaire de recours. Celle-ci donnera à l'issue de sa procédure normale un nouvel avis au Secrétaire général, dont la décision nouvelle ou confirmant la première, sera définitive.

Aucun recours n'est donc ouvert aux fonctionnaires en matière disciplinaire, devant une véritable juridiction.

A l'U.N.E.S.C.O., les intéressés qui peuvent faire appel au Conseil sont tous les membres du Personnel, c'est-à-dire tous les fonctionnaires et agents liés à l'organisation par un contrat, même de très courte durée. Ces contrats de durée indéterminée, limitée ou définie sont de durée supérieure à un mois. Cependant des engagements pour quinze, huit ou même un jour, s'ils sont basés sur un contrat, doivent également permettre à leur titulaire de se pourvoir devant le Conseil.

La compétence de celui-ci est très proche de celle de la Commission de l'O.N.U. D'une façon générale, il examine les recours contre toute décision relative à l'interprétation administrative des règles ou ordonnances en vigueur et sur les points précisés ci-dessous :

— Résiliation du contrat d'engagement, sauf si elle coïncide avec sa date d'expiration ;

- Violation des clauses du contrat ;
- Demandes d'indemnités ;
- Mesures disciplinaires prises par le Directeur Général à l'égard du requérant (article 4.011, Section III du Nouvel Administratif).

A cela, il faut ajouter " toutes les matières que le Directeur Général pourra préciser par la suite, bien qu'il n'ait encore jamais fait usage de cette faculté. Enfin, " le Conseil peut examiner tous les autres cas où il estimera qu'un commencement de preuve sera fourni quant aux sujets de plainte d'un membre du personnel contre l'Organisation. "

Cette compétence s'exerce de la façon suivante :

" En cas d'insuffisance absolue ou relative d'un fonctionnaire, motivant la résiliation de son contrat, le Conseil n'examine pas si ses services donnent satisfaction. Il doit seulement vérifier si cette résiliation a été inspirée par des préventions contre l'intéressé, ou par quelque élément étranger à l'appréciation des services. "1

Dans toutes les autres hypothèses, le Conseil doit se comporter en juge de la légalité et des contrats. Les faits et le droit, notamment en cas de mesures disciplinaires, peuvent faire l'objet de son examen. Mais n'étant ni un supérieur hiérarchique, ni un administrateur actif, il ne doit pas apprécier la pure opportunité des décisions qui lui sont soumises.

Enfin, comme la Commission de l'O.N.U., le Conseil est juge de sa compétence.

B/ L'organisme paritaire à caractère purement administratif :

(2) Compétence de la Commission Paritaire du B.I.T.

La compétence de la Commission est du même ordre que celle de l'Organisme de l'O.N.U. Elle n'est pas définie dans un texte

(2) La Compétence du Conseil d'Appel de l'UN.E.S.C.O.

unique, mais on l'a prévue dans les différentes dispositions du Statut du Personnel qui traitent de l'objet possible des recours. C'est ainsi que l'article 11 prévoit que :

“ Toute réclamation émanant d'un fonctionnaire qui estime avoir été traité d'une manière incompatible soit avec les dispositions du présent Statut, soit avec les termes de son contrat d'engagement, ou avoir été l'objet d'un traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un fonctionnaire supérieur, doit, sauf dispositions contraires du présent Statut, être adressée au Directeur Général par l'entremise du chef responsable du fonctionnaire en question, ainsi que de l'Office du Personnel, dans les six mois qui suivent le traitement qui fait l'objet de la plainte. Le Directeur Général peut renvoyer une telle réclamation à la Commission pour observation et rapport. ”

Ce texte important est le premier qui fasse allusion à l'Organisme paritaire de recours dans le Statut du Personnel. On doit remarquer que seule est prévue une initiative directoriale, d'ailleurs facultative, pour saisir la Commission. Cela tient sans doute au fait que l'article 11 envisage le recours hiérarchique et les pouvoirs du Directeur général à ce propos. Mais ce qui est une possibilité ici, pour le Chef de l'Administration, est un droit pour le fonctionnaire qui en vertu de l'article VII du Tribunal de l'O.I.T., devra saisir l'organisme paritaire pour qu'un recours juridictionnel lui soit ouvert ensuite.

Dans une seconde série d'hypothèses, le droit du fonctionnaire de former un recours devant la Commission est inscrit dans le Statut du personnel lui-même. Cela est prévu lorsque le “ Comité des rapports ” (organe administratif et consultatif chargé d'apprécier périodiquement les services et la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'organisation), émet un avis défavorable, soit à propos du stage d'un fonctionnaire, soit à l'occasion des rapports annuels et des rapports quinquennaux prévus par le Statut. Si le membre du B.I.T. estime que cette recommandation a été motivée par des raisons sans rapport avec son aptitude, sa com-

pétence, son rendement ou sa conduite dans le service, ou bien (hors le cas du stage), qu'elle a été fondée sur une appréciation erronée de ces motifs, il a le droit d'en appeler à la Commission paritaire dans un délai de huit jours (articles 32, 37 et 38 du Statut).

Ce droit, le fonctionnaire doit l'exercer dans l'intérêt même de l'Organisation, pour que soient établis les rapports les plus exacts possibles. D'autre part, il y aurait danger pour lui à ne pas l'exercer, et le Tribunal, dans son *Jugement No 29 du 13 juillet 1957 (Affaire SHERIF contre OIT)* a débouté un requérant qui protestait contre son licenciement pour services insuffisants, parce qu'il n'avait jamais fait appel des décisions issues de rapports défavorables à son égard. Les rapports de ses chefs sur l'intéressé avaient été, en effet, favorables, ou en tout cas normaux (bien qu'une prolongation de son stage lui ait été imposée), mais ils devinrent, au bout d'un certain temps, réticents ou défavorables. Le fonctionnaire soutenait qu'il avait subi un véritable préjudice " car il a vu s'effondrer la certitude qu'il soutenait avoir acquise de la sécurité de son emploi. "

Le Tribunal, après avoir admis :

"... que l'un des rouages administratifs destinés à éclairer le Directeur Général sur la valeur technique et les services des fonctionnaires peut, dans certains cas, devenir sujet à caution par suite de la camaraderie susceptible de s'établir entre les chefs de service et les subordonnés et de là tendance à une bienveillance excessive qui peut en résulter dans la rédaction des rapports. "

ajoute :

" Attendu que l'on constatera avec étonnement que devant la persistance des rapports défavorables et des refus subséquents d'augmentation, l'intéressé se soit systématiquement abstenu de tout appel des décisions contenues dans les conclusions du Comité des rapports et qu'il ait laissé passer les délais d'appel qui lui étaient impartis devant l'instance paritaire ;

" Attendu qu'il n'a interjeté appel qu'après que l'offre lui

eut été faite de résilier son contrat et après qu'à défaut d'acceptation de cette offre, il se soit vu menacé d'être remercié pour services non satisfaisants ;

“ Attendu qu'il a invoqué pour motiver ses abstentions systématiques de tout recours, son respect vraiment inattendu de ses devoirs techniques et de la discipline ;

“ qu'il est beaucoup plus vraisemblable qu'il redoutait, à bon droit, l'intervention de la Commission paritaire et ses appréciations sur ses travaux, puisque cette Commission s'est prononcée finalement à l'unanimité pour le maintien de la décision intervenue. ”

Comme dans l'hypothèse des rapports, un droit d'appel semblable est reconnu au fonctionnaire en cas de licenciement pour réduction du personnel (article 52 du Statut du Personnel).

Le troisième domaine de la compétence d'attribution de la Commission comprend les mesures disciplinaires, à propos desquelles aucun recours n'est possible devant le Tribunal. L'organisme paritaire du B.I.T. fait alors fonction de Conseil de discipline plus que de Commission de recours. L'article 100 du Statut du Personnel dispose, en effet :

“ A l'exception de l'avertissement ou de la réprimande, aucune sanction ne sera appliquée avant que la proposition de l'appliquer ait été renvoyée à la Commission paritaire pour observations, et que le Directeur Général ait pris connaissance de ces observations. Les dispositions du présent article peuvent toutefois ne pas être appliquées si le fonctionnaire intéressé y consent. ”

Ces sanctions sont le blâme, la réduction du traitement et la rétrogradation, le renvoi avec ou sans préavis (notons cependant que le licenciement pour services insatisfaisants ne constitue pas en lui-même une sanction, aux termes de l'article 52 bis du Statut).

D'une façon générale, à la différence de la Commission paritaire de l'O.N.U., devant laquelle le recours est toujours formé contre une première décision du Secrétaire Général, que lui-même

confirmera ou infirmera au vu de l'avis rendu, la Commission du B.I.T., intervient toujours préalablement à la décision du Directeur Général. Lorsque celle-ci est prise, seul le recours devant le Tribunal est possible à son encontre, dans les limites de la compétence juridictionnelle que nous connaissons (article 12 du Statut du Personnel.)

*
**

La compétence des trois principaux organismes paritaires des Organisations internationales a ainsi été examinée tour à tour. Il importe, maintenant que sont connus le fonctionnement et le rôle de ceux-ci auprès de Chefs d'administration, de préciser leurs caractères généraux et les rapports qui les unissent aux Tribunaux administratifs. Et lorsque l'unité de procédure qui apparaît dans le point de vue d'un requérant sera suffisamment mise en lumière, il restera à exposer l'incidence de ces recours préjudicatifs sur la recevabilité des actions devant les Tribunaux.

III — L'ORGANISME PARITAIRE DE RECOURS AU SERVICE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

A - L'organisme paritaire et l'Unité de la Procédure

Les rapports entre les organismes paritaires et les tribunaux sont complexes, et il est nécessaire avant de les définir, de rappeler les ressemblances qui les unissent et les différences qui les séparent.

Les *ressemblances* sont faciles à déterminer : les uns et les autres ont en commun un certain domaine de compétence. Il recouvre essentiellement les différends relatifs à l'application des Statuts du personnel et des contrats d'engagement des fonctionnaires, et d'une façon générale la presque totalité du contentieux de la compétence des Tribunaux : ceux-ci doivent en principe statuer après l'examen des litiges par les commissions paritaires de recours.

D'autre part, ils sont également incompétents pour l'appré-

ciation des faits, et doivent respecter dans les mêmes conditions le pouvoir discrétionnaire des chefs d'Administration. D'une façon générale, ils ont tous une compétence d'attribution.

Un autre point commun tient au caractère de leur procédure respective : il s'agit dans tous les cas de procédures juridictionnelles; deux parties sont en présence ; elles peuvent ou doivent être assistées ou représentées. D'autre part, organismes paritaires et tribunaux ont des pouvoirs d'enquête et d'information. Ils peuvent entendre des témoins, examiner des preuves, etc... Dans les deux cas, les recours ne sont pas suspensifs.

Il existe des *différences importantes* d'autre part, entre les Tribunaux et les Organismes paritaires.

La compétence des commissions est beaucoup plus large que celle des Tribunaux. La première comprend en effet l'examen des mesures disciplinaires qui n'appartient pas à la seconde. A propos de la plupart des organismes paritaires, le Secrétaire général et le Directeur général peuvent leur soumettre toute affaire qu'ils estiment utile de faire ainsi examiner, ce qui est impossible devant les Tribunaux.

Parallèlement, les Tribunaux possèdent une certaine compétence qui échappe aux commissions. D'abord, l'accord des parties est suffisant dans certains cas pour porter les affaires devant les Tribunaux sans saisir préalablement les organismes paritaires.

Ensuite, pour le contentieux des pensions, les intéressés saisissent le Tribunal des Nations Unies contre les décisions du Comité Mixte qui ne sont pas soumises aux commissions paritaires décrites ci-dessus.

Enfin, si un contrat de l'O.I.T. avec l'un de ses fournisseurs, prévoyant la compétence du Tribunal de l'O.I.T. donnait lieu à un litige, le différend n'aurait sans doute pas à être examiné par la Commission paritaire de recours.

Les différences les plus frappantes entre Tribunaux et Com-

missions tiennent évidemment aux pouvoirs qu'ils possèdent. Il s'agit pour les uns de véritables décisions juridictionnelles, et pour les autres de simples recommandations ou avis donnés au chef de l'Administration en cause. Toutefois, l'autorité de chose jugée s'attache aux deux décisions.

Cette comparaison esquissée, quelle est la nature *des rapports* qui unissent organismes paritaires de recours et Tribunaux? Le problème est complexe, et l'on serait tenté de répondre qu'il n'existe aucun lien entre les uns et les autres. Les textes indiquent seulement la nécessité d'épuiser les recours administratifs internes aux Organisations, pour saisir les Tribunaux. Mais il est certain, et il faut le souligner, qu'aucune continuité n'existe entre l'instance devant la Commission et celle devant le Tribunal. Il ne s'agit pas de deux juridictions superposées, dont l'une se prononcerait en premier ressort, et l'autre en appel. Les Tribunaux administratifs jugent toujours en premier et dernier ressort, et tout à fait indépendamment de la décision de l'Organisme paritaire.

D'abord le recours au Tribunal n'est jamais formé contre une décision de la Commission, mais contre une décision du Secrétaire ou Directeur général prise toujours *après* la consultation de l'organisme paritaire. (Peu importe que la décision directoriale soit nouvelle ou simplement confirmative d'une décision préalable antérieure). Cela s'explique puisque l'on sait que l'organisme n'a aucun pouvoir qui lui permette de modifier la mesure incriminée. Il ne peut qu'en suggérer le retrait ou le changement. Et cette impuissance s'étend aux motifs de la mesure en cause. Le Tribunal de l'O.I.T. a confirmé dans son jugement no 13 (Mc INTIRE) qu'une commission paritaire ne pouvait pas opérer une substitution de motif, qu'elle estimerait justifiée. C'est au seul chef d'Administration de supporter la responsabilité de sa décision, des motifs et de la procédure préparatoire qui l'a précédée.

Ensuite, (mais pour le seul Tribunal de l'O.I.T. ; il n'en est pas ainsi à l'O.N.U.) les parties à l'instance devant la Commission ne sont pas les mêmes que celles qui se présentent devant

le Tribunal (au moins pour les fonctionnaires de l'O.I.T. et de l'UNESCO). Alors que le requérant s'opposera devant le Tribunal au Chef de l'Administration, il aura pour adversaire devant la Commission, ou Conseil d'Appel soit son supérieur directement hiérarchique, soit le représentant d'une Commission administrative comme la Commission des rapports de l'O.I.T., soit le chef du personnel comme à l'UNESCO.

Toutefois la situation est différente à l'O.N.U. où le Secrétaire Général et le requérant s'opposent devant la Commission comme devant le Tribunal. Mais d'une façon générale, Tribunaux et Organismes paritaires sont tout à fait autonomes les uns par rapport aux autres.

Cependant conclure à l'inexistence de tout lien serait foncièrement inexact. Tribunaux et commissions interviennent indirectement mais réciproquement dans leur fonctionnement respectif et vu sous l'angle du requérant, ils constituent des étapes successives au sein d'une même procédure de recours.

Les Commissions de recours ne sont pas de simples conseils des chefs d'Administration, car elles jouent un certain rôle en filtrant et en instruisant des affaires qui vont devant les Tribunaux. La manifestation la plus explicite de cette fonction tient dans les pouvoirs de la Commission paritaire de l'O.N.U. qui peut supprimer tout recours au Tribunal lorsqu'elle estime à l'unanimité qu'une requête est futile (art. 7 art. 5 du Statut du T.A.N.U.). Cette disposition avait pour but d'éviter des recours systématiques au Tribunal, lorsqu'il était évident qu'ils ne pouvaient aboutir et qu'ils étaient "frivolous" c'est à dire "ridicules". L'inanité de la requête doit donc être évidente, et elle apparaît comme telle quand elle est manifestement irrecevable, comme en cas de forclusion des délais, ou quand le Tribunal est sans aucun doute incompetent ; la décision en cause devient alors définitive, en ce sens qu'elle ne peut plus jamais être mise en discussion.

Des pouvoirs semblables ne sont pas reconnus aux autres organismes paritaires mais leur rôle procède d'un même esprit. On

veut réserver aux Tribunaux la connaissance des décisions importantes et d'affaires déjà débrouillées, pour qu'ils puissent se cantonner à l'étude des points essentiels. Ainsi les Commissions jouent-elles un rôle d'instruction en procédant à une première étude des affaires, d'autant plus facilitée que ces Commissions sont des organes administratifs des Institutions en cause, et qu'elles connaissent parfaitement les nécessités de la vie administrative.

En outre, la présence de délégués de l'Administration et du personnel peut aider les deux parties à se concilier, ou peut décourager un requérant téméraire ou ignorant de la véritable étendue de ses droits. Aussi les organes paritaires jouent-ils un rôle de conciliation et réussissent à résoudre un nombre important d'affaires qui échappent aux Tribunaux.

Les Tribunaux, de leur côté, exercent un contrôle sur le fonctionnement des organismes paritaires de recours. L'étude de leur jurisprudence nous fournira les exemples de décisions juridictionnelles rendues en la matière. Mais les jugements ont été rendus à propos de décisions de chefs d'administration qui concernaient les Organismes paritaires de recours, ou à propos desquelles ceux-ci avaient mal fonctionné.

Cette compétence des Tribunaux, juges de légalité de la vie administrative internationale, est tout à fait normale. Le recours aux Organismes paritaires constitue une garantie statutaire due aux fonctionnaires. L'application régulière de leur contrat d'engagement suppose donc la parfaite régularité de ces instances préjudicielles.

On doit constater d'ailleurs l'excellent fonctionnement des Commissions au Conseil d'Appel, et la haute compétence des Commissaires ou Conseillers que les Tribunaux n'hésitent pas à souligner comme dans le Jugement No 12 du Tribunal de l'O.I.T. rendu sur requête d'une fonctionnaire de l'U.N.E.S.C.O. et qui va jusqu'à citer un extrait du rapport du Conseil d'Appel :

“ Attendu... qu'appelé à donner un avis sur la décision en-

treprise elle-même, le Conseil d'Appel, présidé par un Magistrat éminent investi de la confiance de toutes les parties, et composé paritairement par des membres désignés par le Directeur général et par l'Association du personnel, a exprimé à l'unanimité une opinion diamétralement opposée (à celle du Directeur général), qu'après étude attentive et contradictoire de tous les faits de la cause, il a formulé l'avis unanime " que les requérantes ne sont pas écartées des plus hautes qualités requises des membres du Secrétariat, n'ont pas méconnu des intérêts véritables de l'Organisation ; que lesdites requérantes sont fondées à la demande d'annulation " ; que le Tribunal se rallie à cet avis particulièrement autorisé. "

**B - L'organisme paritaire et la recevabilité des
recours juridictionnels.**

Il s'agit maintenant d'envisager, non plus la philosophie des rapports qui unissent les commissions paritaires aux juridictions, mais leur réglementation formelle. Pour le fonctionnaire international qui tenterait une action en effet, les travaux des Organisations paritaires ont une double signification. Les requêtes portées devant ceux-ci sont soumises à deux conditions de recevabilité dont l'une tient au caractère définitif de la décision administrative contestée et l'autre aux délais d'introduction du recours. Seule la première rentre dans le cadre de la présente étude, comme l'indiquent les textes pertinents des Statuts des deux juridictions.

L'article VII du Statut du Tribunal administratif de l'O.I.T. dispose :

" Une requête n'est recevable que si le fonctionnaire intéressé a préalablement soumis le différend à l'organisme paritaire de recours prévu par le Statut du Personnel et si cet organisme a communiqué son avis au Secrétaire Général, sauf lorsque le Secrétaire Général et le requérant sont convenus de soumettre directement la requête au Tribunal administratif.

" Dans le cas et dans la mesure où les recommandations de

L'Organisme paritaire font droit à la requête présentée, une requête devant le Tribunal est recevable si le Secrétaire Général

a) a rejeté les recommandations ;

b) n'a pas pris de décision dans les trente jours qui suivent la communication de l'avis ; ou

c) n'a pas donné suite aux recommandations, dans les trente jours qui suivent la communication de l'avis.

“ Dans le cas et dans la mesure où les recommandations faites par l'Organisme paritaire et acceptées par le Secrétaire Général ne font pas droit à la demande du requérant, la requête est recevable sauf si l'organisme paritaire estime à l'unanimité qu'elle est futile. ”

La première condition de recevabilité devant les deux Tribunaux est donc que la décision attaquée soit définitive après épuisement des recours internes. Il s'agit pour l'intéressé d'obtenir une décision administrative préalable, comme en droit administratif français, soit par un recours gracieux devant l'autorité qui a pris l'acte, soit par un recours hiérarchique devant ses supérieurs, soit par un recours devant un organisme paritaire. Ces divers recours se combinent d'ailleurs mais d'une façon différente selon les Organisations. La consultation de l'organisme paritaire peut se placer à deux stades de la procédure administrative. Elle peut avoir lieu avant la prise de la décision préalable au recours, ou bien s'effectuer après une décision préalable initiale, qui sera confirmée ou modifiée au vu des recommandations de l'organe consultatif. En droit français, le recours à un organe paritaire (Conseil supérieur de la Fonction publique), existe dans certains cas, mais sa consultation n'est pas une condition de recevabilité devant les Tribunaux administratifs.

A la Société des Nations, et au Bureau International du Travail, le seul recours possible était le recours gracieux formé devant le Secrétaire Général ou le Directeur Général qui prenaient leur décision après avis du Comité du contentieux ou de la Com-

mission Paritaire de recours. Ce recours devant le Conseil de la S.D.N., ou le Conseil d'Administration du B.I.T., qui existait à l'origine, disparut à l'époque de l'Institution du Tribunal.

A l'O.N.U., le fonctionnaire qui voudrait former un recours doit d'abord obtenir du Secrétaire Général une décision préalable. Si celle-ci ne lui donne pas satisfaction, il saisit alors la Commission paritaire de Recours, qui, selon la procédure que nous connaissons, adressera un rapport au Secrétaire Général. Celui-ci prendra alors une dernière décision, attaquable en vertu de l'article 112 du Statut du Personnel. S'il rejette (son silence et son inertie sont assimilés au rejet) les recommandations favorables de l'organisme paritaire ou si l'un et l'autre ne font pas droit à la demande du requérant, le recours juridictionnel est possible.

A l'O.I.T. la consultation de l'organisme paritaire est antérieure à la décision préalable prise par le Directeur Général. En effet, le fonctionnaire doit d'abord former un recours hiérarchique devant le Directeur Général qui, s'il l'estime utile, peut renvoyer la réclamation pour étude et rapport à la Commission paritaire. Ou bien le fonctionnaire saisit-il directement la Commission d'une proposition de mesure à son égard adoptée par une Commission administrative (en matière de stage, de rapport, de licenciement, etc...) Ce n'est jamais à propos d'une décision du chef de l'Administration que l'Organisme paritaire est saisi. Le Directeur Général ne prend sa décision qu'au vu des conclusions de la Commission de Recours, dont le rôle est de lui fournir les éléments d'une solution possible au cas envisagé. Seule l'action devant le T.A.OIT est ouverte contre cette décision, ainsi que le rappelle l'article 12 du Statut du Personnel.

Pour les autres Organisations Interétatiques qui ont reconnu la compétence de la juridiction de l'O.I.T. des recours semblables sont prévus devant des organismes à composition paritaire. Ces organismes varient suivant les Institutions, mais leur structure est plus ou moins inspirée de la Commission paritaire de l'ONU. On ne doit pas oublier en effet qu'il s'agit, à une exception près, d'Ins-

tutions spécialisées, créées avec ou après l'O.N.U. et pour lesquelles il était prévu initialement une adhésion au T.A.N.U. Le plus original est le Conseil d'Appel de l'U.N.E.S.C.O. qui doit être saisi pour que la décision du Directeur Général de l'U.N.E.S.C.O. soit attaquable devant le Tribunal.

Le Comité d'enquête et d'appel de l'O.M.S. mérite une mention spéciale, car il existe à deux degrés. Chaque agence régionale possède un comité qui conseille le Directeur " régional ", et le Directeur Général a auprès de lui, de la même façon, un comité d'appel au siège à Genève. L'originalité tient en ce que les deux directeurs et les deux comités doivent être saisis successivement. Toutefois, pour les domaines de compétence qui appartiennent exclusivement au Directeur Général, le comité d'appel régional n'a pas à être saisi.

Précisons la signification du terme " appel " : il s'agit de la traduction littérale du mot anglais " appeal ", qui veut dire " recours ". Il n'y a donc rien de commun avec la procédure judiciaire d'appel du droit français, procédure constituée par un jugement au second degré avec effet dévolutif.

Pour le C.E.R.N. (Centre Européen de la Recherche Nucléaire), qui n'est pas lié à l'O.N.U., l'article 23, alinéa 1er du Statut du Personnel, prévoit un tribunal d'arbitrage de trois membres respectivement désignés par le Directeur Général, l'ensemble des membres du Personnel et le troisième désigné par entente entre les deux premiers arbitres, ou à défaut par le Président du Tribunal du B.I.T. Quinze jours après l'arbitrage, la partie qui s'estime lésée pourra former un recours devant le " Tribunal du B.I.T. ". La situation est donc très différente de celle des Institutions spécialisées, puisque l'organisme interne n'est plus consultatif, mais qu'il a le pouvoir de prendre une décision. Nous sommes en présence ici de l'esquisse d'un véritable " appel ", avec identité de parties et effet dévolutif, car il y a une certaine continuité entre le tribunal d'arbitrage et le Tribunal de l'O.I.T.

Nous avons ainsi énuméré les voies de recours dont l'épuisement est nécessaire pour saisir le Tribunal. Cet épuisement est obligatoire, en principe, mais il supporte des exceptions. L'article 7 du Statut du T.A.N.U. permet de saisir directement le Tribunal si le Secrétaire général et le requérant sont d'accord pour le faire. Ce fut le cas dans l'affaire " *Helen KAGEN POZNER* " qui donna lieu au *Jugement no 22* de T.A.N.U.¹. Il en est de même au sein de l'U.N.E.S.C.O. (Disposition 111,2 (b) du Règlement du Personnel et article 6 du Statut du Conseil d'Appel), à propos du T.A.O.I.T. On trouve dans le *Jugement no 22 du 29 Octobre 1955* (Mademoiselle FROMA contre U.N.E.S.C.O.) :

" La requérante ayant, d'accord avec le Directeur Général
" de l'Organisation défenderesse, renoncé à son droit de recours
" au Conseil d'Appel, et décidé de recourir directement au Tribu-
" nal Administratif, ainsi que le permet l'article 6 des Statuts du
" Conseil d'appel, la décision entreprise est considérée comme dé-
" finitive et la requérante est considérée comme ayant épuisé tou-
" tes les autres voies de recours ".

Rien de semblable n'a été prévu dans les textes de l'O.I.T., mais la situation est cependant exactement la même. L'Institution de ces organismes correspond à des garanties accordées aux fonctionnaires et les parties intéressées, nous le verrons à propos des délais, peuvent y renoncer.

Les deux Tribunaux ont rendu des décisions importantes relatives aux organismes internes de recours. Toutes ne concernent pas des problèmes de recevabilité ; mais il est intéressant de rassembler et d'analyser tous ces jugements, car leur confrontation va permettre de faire apparaître l'importance réelle, pour les Tribunaux, de l'épuisement préalable des recours internes. Cette jurisprudence offre l'exemple de trois points de vue différents pour les Tribunaux. Certains jugements se prononcent sur des points

1) Voir également le Jugement No 45 du Tribunal des Nations Unies (Affaires ROHAN).

de recevabilité avant de passer au fond. Un jugement rendu sur le fond concerne le seul fonctionnement d'un organisme paritaire de recours. D'autres décisions, enfin, rendues également sur le fond par le T.A.NU précisent les rapports entre la Commission et le Tribunal.

La Jurisprudence du T.A.OIT —

La première affaire soumise au Tribunal de l'O.I.T. (*Jugement no 1 LHOEST contre S.D.N.*) appartenait au contentieux non liquidé de la S.D.N., à propos duquel une certaine compétence avait été attribuée à ce Tribunal.

Le requérant présentait une demande d'indemnité supplémentaire à propos de son licenciement, mais avait omis de demander au Secrétaire Général que fut saisi le Comité du Contentieux, prévu à l'article 67 du Statut du personnel de la S.D.N. Le Tribunal, saisi de conclusions d'irrecevabilité du Secrétariat, déclara cependant la requête recevable pour des considérations de fait : l'intéressé avait dû saisir d'urgence le Tribunal pour éviter la forclusion, car les délais de recours avaient été réduits. Et, d'autre part, le Comité du Contentieux n'était qu'un organe consultatif ne liant pas le Secrétaire général, qui pouvait toujours, même après l'introduction du recours, prendre l'avis de ses juristes.

Il ne semble pas qu'on puisse tirer des conclusions théoriques importantes de cette décision. Il faut se souvenir qu'elle a été rendue à l'époque de la disparition de la S.D.N. et que les juges n'avaient pas à craindre de créer un précédent. Plus intéressante est la décision suivante : *Affaire LEFF contre U.N.E.S.C.O. (Jugement No 15 du 6 Septembre 1954)* Le requérant, LEFF, citoyen des Etats-Unis et fonctionnaire de l'U.N.E.S.C.O. avait refusé de participer à la procédure de loyalisme intentée contre lui dans son pays. Convoqué pour témoigner devant le Grand Jury, il reçoit de son Directeur Général après avoir été suspendu, puis réintégré, l'ordre les 3 et 11 décembre 1953 de se rendre à New-York, à cet effet. Le Conseil d'Appel, saisi, recommanda l'annu-

lation de cet ordre, en indiquant que son avis aurait pu être différent si la citation avait été une citation à prévenu et non à témoin.

Le 22 mars 1954, le Directeur Général donnait à LEFF l'ordre " de satisfaire la requête des autorités judiciaires américaines " qui avaient déclaré LEFF, à la suite d'une erreur, en état de " contempt of court " et sous mandat d'arrêt. LEFF fit opposition devant la juridiction fédérale sur le fond et sur la décision par défaut, aussitôt rapportée.

Comme il estimait que les deux ordres des 3 et 11 décembre 1953 et du 22 mars 1954 portant sur l'application de mêmes principes étaient inséparables, il fit un recours général au Tribunal Administratif sans saisir le Conseil d'Appel du nouvel ordre du 22 mars.

Le Tribunal distingua les deux ordres et annula le premier " se ralliant à l'opinion du Conseil d'Appel ". Pour celui du 22 mars 1954, le Tribunal, rappelant l'art. 7 de son Statut ; constate l'absence de recours devant le Conseil d'Appel, devenu impossible par suite de l'expiration des délais.

Mais, ajoute-t-il " s'il n'en a pas été fait usage, c'est évidemment parce que dans la thèse du requérant, il n'y avait pas lieu de distinguer entre l'ordre des 3 et 11 décembre 1953 et l'ordre du 22 mars 1954 ".

"... qu'il est donc du strict intérêt d'une justice impartiale que le délai de recours soit rouvert à la date du présent jugement de manière telle que le requérant puisse user librement et entièrement du droit qui lui appartient de contester devant le Conseil d'Appel la validité de l'ordre litigieux. :

et disant " la requête actuellement irrecevable en tant qu'elle vise l'ordre du 22 mars 1954 " ;

" dit que le délai de quinze jours imparti statutairement... est rouvert à partir de la date du présent jugement ".

Notons qu'ensuite le requérant n'intenta pas le recours de-

vant le Conseil d'Appel, le Directeur général ayant manifesté la volonté de retirer son ordre.

De cette décision doit être rapproché le *Jugement no 20 (Mademoiselle HARTMANN contre O.M.S. du 14 Août 1955)*. Ce cas est curieux car il ne s'agit pas d'un problème de recevabilité devant le Tribunal, mais devant l'organisme paritaire de recours, et que le Tribunal tranche au fond, en tant que juge de la légalité et des contrats de fonctionnaires.

Un médecin fonctionnaire de l'O.M.S., de nationalité danoise, Mademoiselle HARTMANN, contracta un engagement de durée déterminée de deux ans, le 9 février 1952. A la fin de l'année, souffrante, elle fut déclarée inapte à exercer ses fonctions à la suite de divers examens médicaux effectués selon les règles en vigueur à l'Organisation. Toutefois le Comité médical proposa de l'affecter durant six mois à un travail de bureau, pour reconsidérer sa situation. Le 29 novembre 1952, l'O.M.S. lui notifia que son engagement prendrait fin le 31 décembre 1952, mais que l'Administration s'efforceraient de la maintenir en fonction. Elle fut d'ailleurs transférée temporairement au Siège, du 1er janvier au 28 février 1953, date où ses fonctions cessèrent totalement. Cette cessation lui fut confirmée par lettre du 1er septembre 1953, après qu'elle eût subi un nouvel examen médical, au mois de juin, avec l'accord de l'Organisation à qui les résultats furent communiqués. Mais ce n'est que le 1er novembre 1954, donc plus d'un an après la décision de l'Administration, que l'intéressée saisit le Comité d'enquête et d'Appel. Le Directeur Général demanda alors au Comité d'examiner la question de la recevabilité au regard de l'article 1030-8 (b) du Règlement du Personnel. Ce Comité se prononça unanimement pour une réouverture du délai. Mais le Directeur Général refusa, estimant que les motifs du retard de la requérante n'étaient pas clairement justifiés et que cela conduisait à une quasi-abolition des délais, ce qui rendrait la tâche de l'Administration extrêmement difficile, sinon impossible.

Le Tribunal fut saisi pour examiner la décision directoriale.

Il estima que la requérante connaissait l'existence des délais en cause, car un exemplaire du Statut et Règlement du personnel, sur lesquels son attention avait été attirée, fut remis à la fonctionnaire lors de son engagement. Ensuite l'examen de la correspondance échangée entre l'Administration et le Docteur HARTMANN le convainquit que celle-ci savait que son engagement avait pris fin. Enfin, considérant la consultation et l'avis du Comité d'Enquête et d'Appel, le jugement déclarait :

“ que l'Avis exprimé par ledit Comité ne lie nullement le Directeur Général et qu'à supposer que le Comité eût le droit de modifier certains délais, il ne peut lui être fait grief de ne pas s'être servi de cette faculté ;

“ qu'il appartenait au Directeur Général d'apprécier si l'avis, tel qu'il a été formulé, lui paraissait suffisant pour éclairer sa décision...

“ que la requérante fait grief à l'Administration de ne pas avoir attiré son attention spéciale sur le délai de réclamation qui lui était imparti.

“ qu'il eut certes été souhaitable qu'elle eut agi de la sorte, mais qu'elle n'y était tenue par aucune disposition statutaire ou réglementaire,

par ces motifs:

“ Déboute la requérante de sa demande ”.

*
**

La Jurisprudence du TA. NU —

Le Tribunal administratif de l'O.N.U. s'est prononcé lui aussi plusieurs fois sur le fonctionnement de la Commission paritaire de Recours. Mais, comme dans l'affaire HARTMANN contre O.M. S., il ne s'agissait pas seulement de questions de recevabilité. Pourtant, il semble intéressant de rassembler toute la jurisprudence à propos des Commissions de recours, pour trois raisons essentielles :

la première tient à ce que ces décisions concernent l'épuisement des recours internes; la seconde, plus importante, est qu'elles éclairent ce point essentiel relatif à la recevabilité : la décision attaquée est toujours celle du chef de l'Administration, et non celle de l'organisme paritaire de recours, vis-à-vis duquel le Tribunal n'est jamais juge d'appel. Et ceci, mis en évidence dans le Jugement no 20 du TA.OIT, nous conduit à la troisième raison : c'est l'intérêt d'une étude comparative, entre la jurisprudence des deux tribunaux, pour montrer l'unité certaine du droit administratif international.

Dans une affaire *VANHOFÉ* No 22 (*Jugement no 14 du 26 février 1953*), le requérant, licencié pour raison d'insuffisance professionnelle, avait critiqué cette décision en prétendant que la procédure suivie lors de l'examen de son recours administratif interne n'avait pas été régulière. Plus précisément, la Commission de recours de l'O.N.U. ne se serait pas prononcée en pleine connaissance de cause pour s'être réunie après l'expiration des délais prescrits dans ses textes, et n'avoir pas pu entendre un témoin important dont elle savait sans doute le départ imminent de New-York. Le Tribunal réfuta sur ce point l'argumentation du requérant, car il estima :

“ que la Commission paritaire de recours a toute latitude pour décider d'entendre tel ou tel témoin. Une décision contraire à ses vues sur ce point ne suffirait pas à rendre sans valeur la procédure qui a eu lieu devant la Commission paritaire de recours ”.

La suite du jugement éclaire les rapports du Tribunal et de la Commission, et fait apparaître, sans le dire expressément, le rôle d'instructeur des affaires que remplit pratiquement celle-ci. Le requérant s'était plaint de ne pas pouvoir consulter la jurisprudence de la Commission, et spécialement ses recommandations dans l'affaire en cause. C'était là le sujet d'un long débat entre les fonctionnaires, soutenus par l'Association du personnel, et, d'autre part, le Secrétaire Général, qui

‘ ‘prétendait que les délibérations et recommandations de la Commission paritaire de recours en tant qu'organisme purement

consultatif du Secrétaire Général, ont un caractère purement confidentiel ”.

Dans son jugement,

“ Le Tribunal estime que les Procès-Verbaux de la Commission paritaire de recours, relatifs à une affaire dont le T.A.N.U. est saisi et sur laquelle la Commission s'est prononcée, devraient non seulement être à la disposition du Tribunal, mais encore pouvoir être consultés par le requérant ”.

Ces principes posés, il n'estime pas qu'en la cause les agissements de l'Administration aient pu avoir la moindre influence défavorable sur la juste appréciation du fond de l'affaire, et rejette la requête.

Le second cas est constitué par l'affaire WALLACH No 36 (Jugement no 28 du 2 août 1953). Le point litigieux ne concernait pas directement la recevabilité du recours, mais l'examen irrégulier de l'affaire par la Commission de recours, ce qui permit au Tribunal d'exercer ses fonctions en matière de procédure.

Le requérant WALLACH était titulaire d'un contrat permanent, contrat particulièrement fort à propos desquels la compétence du Secrétaire Général n'est pas discrétionnaire en matière de licenciement. De nationalité américaine, et suspect d'activités anti-américaines ou communistes, WALLACH avait été licencié et critiquait cette décision. Il invoquait, notamment, pour prouver que cette mesure était viciée, la composition irrégulière de la Commission de recours lorsqu'elle avait examiné son cas. A cette époque, en effet, en 1952, le membre du personnel élu à la Commission, Mr. Bancroft, avait été interrogé par le Sous-Comité de la Sécurité intérieure des Etats-Unis. Il s'était alors abstenu de siéger à la Commission pour l'examen de la situation du requérant, semblable à la sienne. Le Président de la Commission l'avait excusé mais n'avait pas, comme il pouvait ou devait le faire, saisi un membre suppléant. L'Avis avait donc été donné au Secrétaire Général, par un organe ne comprenant plus que deux membres sur trois. Ce problème posé

au Tribunal était délicat. La décision critiquée devant lui n'était pas celle de la Commission, mais celle du Secrétaire Général prise antérieurement à la consultation de l'organisme paritaire, et confirmée après celle-ci. D'autre part, les recours internes avaient bien été épuisés, mais avec un vice de forme. Le Tribunal constata que :

“ la procédure devant la Commission paritaire de recours n'a pas été régulière :

a) donc l'affaire ne peut, en l'état, être régulièrement soumise au T.A.N.U., aux termes de l'article 7 de son Statut.

b) l'affaire doit être renvoyée à la Commission paritaire de recours pour que celle-ci procède conformément aux règles en vigueur ”.

Le Tribunal a donc estimé que le vice de forme était réparable et a utilisé ses pouvoirs de renvoi en matière procédurale, prévus à l'article 9, § 2 de son Statut. Le point le plus intéressant est la notion de “ mise en état ” de l'affaire qui s'accomplit dans cette phase de prérecevabilité. Le recours à l'organisme paritaire constitue une garantie permettant aux parties d'être mieux averties de leur situation et de leurs droits. Elles peuvent alors se concilier en pleine connaissance de cause, et si elles ne le font pas, leurs positions respectives apparaissent dans une suffisante clarté pour engager ultérieurement l'affaire devant le Tribunal, à moins qu'à l'unanimité la Commission interdise tout recours à une requête futile.

*
**

Le silence de l'Administration —

En droit français, la nécessité d'une décision préalable a conduit le législateur à assimiler à une décision de rejet le silence de l'Administration opposé quatre mois (loi du 17 juillet 1900, article 3) à la demande d'un intéressé. On évite ainsi que l'Administration, par mauvaise volonté, n'interdise l'introduction d'un recours juridictionnel.

En droit administratif international, le même problème s'est

posé et des solutions s'inspirant d'un même esprit ont été données pour chacun des Tribunaux.

L'article VII, § 3 du Statut du TA.OIT (inchangé depuis la S.D.N.) dispose : " Au cas où l'Administration, saisie d'une réclamation, n'a pris aucune décision touchant ladite réclamation, dans un délai de soixante jours à dater du jour de la notification qui lui a été faite, l'intéressé est fondé à saisir le Tribunal et sa requête est recevable au même titre qu'une requête contre une décision définitive ".

Et l'article 7, § 2 du Statut du TA.NU. prévoit que si les recommandations de la Commission paritaire sont favorables au fonctionnaire intéressé, sa requête sera recevable si le Secrétaire Général...

b) n'a pas pris de décision dans les trente jours qui suivent la communication de l'avis ".

Le délai initialement prévu pour le TA.NU était de soixante jours. Il fut réduit à trente jours, comme le souhaitait le Comité du personnel. Celui-ci arguait que le recours devant la Commission paritaire allongeait déjà le délai, et qu'un long délai était préjudiciable aux fonctionnaires licenciés très loin de leur pays d'origine : leur licenciement peut rendre très difficile leur résidence dans le pays-hôte pour des raisons pécuniaires ou pour des motifs qui tiennent à la législation locale sur le séjour des étrangers (Doc. A/986, Annexe 1).

Le libellé différent des deux Statuts s'explique par la différence des procédures administratives qui précèdent les procédures contentieuses.

A l'O.I.T., le texte ne contient aucune allusion à la Commission de recours parce que la décision du Directeur Général, seule attaquant devant le Tribunal, est toujours prise après l'avis de l'organisme paritaire. Nous savons que les parties, devant celui-ci, sont le fonctionnaire et son supérieur directement hiérarchique, ou bien la Commission des rapports, mais jamais le Directeur Général. Ce-

lui-ci conserve toujours une position prééminente à son égard, et l'organisme agit en quelque sorte en vertu des pouvoirs hiérarchiques d'enquête et d'information que lui délègue le Directeur-Général¹. L'article VII du Statut du Tribunal correspond à l'article 11 du Statut du Personnel de l'O.I.T., qui prévoit pour toutes réclamations concernant l'application du Statut ou le contrat à un fonctionnaire, ou un traitement injustifié ou inéquitable de la part d'un supérieur, un recours hiérarchique préalable devant le Directeur Général, dans un délai de six mois, avant la saisine du Tribunal. Quant au licenciement pour réduction de personnel, cette décision est toujours prise par le Directeur Général. Notons que ce système logique et cohérent est très proche du droit français.

A l'O.N.U., le système est différent. La Commission paritaire de recours se prononce toujours sur une première décision du Secrétaire Général, donc *après* celle-ci. Le Secrétaire Général joue, par son représentant, le rôle de défendeur devant l'organisme paritaire. Puis, au vu de l'avis rendu, il confirme ou modifie sa décision, alors définitive et attaquant devant le Tribunal.

Si cet avis fait droit à la requête du fonctionnaire, le Secrétaire Général doit prendre sa décision en pleine connaissance des éléments nouveaux contenus dans les recommandations de la Com-

1) Notons cependant que l'Organisme paritaire devant obligatoirement être saisi avant le Tribunal, son silence doit être assimilé au silence de l'Administration. La Jurisprudence du TA. OIT va dans ce sens, comme le prouve le Jugement No 27, Affaire MAUCH contre O.I.T. du 13 juillet 1957 : " La requérante saisit le Comité d'appel le 11 juillet 1955. Le président du Comité d'appel l'informa, le 10 août 1955, que le Comité d'appel se réunirait le 16 août pour examiner son cas. Le 23 octobre 1955 la requérante n'ayant pas été convoquée par le Comité d'appel, informa le Président du Comité de son intention de présenter une requête au Tribunal administratif, et, se fondant sur les dispositions du par. 3 de l'art. 7 du Statut du Tribunal, qui assimile le silence de l'administration après expiration d'un délai de soixante jours à compter de la notification d'une réclamation, à une décision implicite de rejet, introduisit la présente requête, ainsi recevable au même titre qu'une requête contre une décision définitive. "

mission. Pour éviter que son inertie n'empêche le recours au Tribunal, un silence de trente jours vaut décision de rejet de sa part. Si au contraire le Secrétaire Général et la Commission de recours sont d'accord pour rejeter la requête, aucun élément nouveau n'apparaît et la nouvelle décision du Secrétaire Général, qui accepte les recommandations, est purement confirmative ; elle est alors attaquable quelle que soit sa forme, expresse ou implicite. La seule réserve est l'interdiction du recours quand la Commission estime la requête futile.

Cependant, deux difficultés ne peuvent-elles pas survenir ? Au cours de la procédure administrative, la première consisterait dans le silence du Secrétaire Général qui refuserait de prendre une décision préalable initiale, empêchant ainsi son examen par la Commission. Ce cas a été prévu dans la disposition 111-3 du Règlement du Personnel.

Tout fonctionnaire qui désire former un recours contre une décision administrative doit adresser dans le mois de sa notification une lettre au Secrétaire Général pour demander un nouvel examen et obtenir une décision préalable. Il pourra alors adresser une requête au secrétaire de la Commission dans un délai de deux semaines qui suit la date à laquelle cette réponse lui est parvenue. Mais si aucune réponse ne lui parvient, il pourra faire le même recours au bout d'un délai de deux semaines à dater de l'envoi de sa lettre. Ici encore, le silence de l'Administration vaut décision de rejet.

La deuxième difficulté proviendrait du silence de l'organe paritaire de recours. Il ressort clairement de l'article 7 du Statut du T.A.N.U. que l'organisme paritaire doit avoir communiqué son avis au Secrétaire général, pour que celui-ci puisse prendre une décision définitive. Que se passerait-il en cas d'abstention de la Commission ? Le recours au Tribunal serait-il impossible ?

Une première solution peut être fournie par l'accord du Secrétaire Général et du fonctionnaire pour renoncer à la consultation de l'organisme paritaire et soumettre le cas directement au

Tribunal, comme le permet l'article 7, § 1 du Statut du T.A.N.U. Un exemple a été fourni par l'affaire No 30 Helen KACEN-POZNER (Jugement no 22 du 21 août 1953). L'intéressée avait introduit un recours devant la Commission, qui l'avait examiné, mais sans faire aucune recommandation au Secrétaire Général. Celui-ci autorisa alors la fonctionnaire à saisir le Tribunal. Mais que se serait-il passé en l'absence d'accord du Chef de l'Administration ? On a pu estimer que le silence de la Commission ne devrait pas paralyser l'affaire et que la requête serait de toute façon recevable devant le Tribunal. Mais alors se poserait un problème de délai : au bout de combien de temps le silence vaudrait-il décision de rejet ? La disposition 111.3 du Règlement du Personnel prévoit que la Commission adresse son rapport dans les trois semaines qui suivent la date à laquelle elle a entrepris l'examen de l'affaire. Mais le texte ajoute qu'elle peut, dans des cas exceptionnels, ne pas respecter le délai. Et il va de soi qu'elle est seule juge de ces cas exceptionnels. Jusqu'à présent la jurisprudence n'a fourni aucun exemple d'une telle difficulté. Cependant, à notre avis, une telle difficulté n'est pas insurmontable. Le délai d'un mois prévu en cas de silence du Secrétaire Général devrait être appliqué par analogie au silence de la Commission comme dans la jurisprudence du Tribunal administratif de l'O.I.T. à propos du Conseil d'Appel de l'O.I.T. ; (Jugement No 27. RAUCH).

Il reste à examiner le cas des Organisations interétatiques, autres que l'O.I.T. et qui sont parties au Statut du T.A. OIT. L'article VII du Statut du Tribunal, et les délais qu'il contient, s'appliquent à leur égard. Mais comme ces Institutions spécialisées possèdent pour la plupart des organes paritaires internes beaucoup plus proches de ceux de l'O.N.U. que de l'O.I.T., les développements sur les rapports entre la Commission et le Secrétaire Général peuvent, rappelons-le, s'appliquer à ceux entre les Conseils ou Comités d'Appel et les Directeurs Généraux.

Notons qu'à l'U.N.E.S.C.O. le Manuel du Personnel prévoit que le Conseil d'appel doit adopter obligatoirement un rapport à

l'issue de ses débats. Le problème de son silence est ainsi résolu.

Les organismes paritaires de Recours jouent donc un rôle important au sein des Organisations internationales auxquelles ils appartiennent. Il interviennent, non seulement dans la vie administrative de ces institutions, mais encore dans la procédure contentieuse des juridictions administratives internationales. Institutions très originales, ces Conseils présentent par leurs structures une transition entre les administrateurs actifs et les juridictions, et assurent une liaison entre les diverses parties intéressées au Contentieux administratif et les Magistrats chargés de la trancher. Cette collaboration entre Organismes paritaires et Tribunaux contribue, pour une part, à garder la spécificité du droit administratif international. Et l'on peut conclure en soulignant le caractère heureux d'un tel système qui permet d'associer le personnel au Règlement de ses propres litiges. En outre, il fonctionne avec une suffisante souplesse puisque le recours à l'organe paritaire est obligatoire en cas de désaccord des parties, mais qu'il peut être écarté lorsque celles-ci estiment cette garantie superflue.