

LA REFORME DE LA COMMISSION DE RECOURS DE L'ORGANISATION EUROPEENNE DE COOPERATION ECONOMIQUE

par

Pierre STROHL

Président du Comité du Personnel de l'O.E.C.E.

Instituée en 1948, la Commission de Recours de l'O.E.C.E. présenta jusqu'au 27 Janvier 1956 la particularité d'être une juridiction *paritaire*. Elle est maintenant composée de juges indépendants des parties en cause, nommés par le Conseil, organe suprême de l'O.E.C.E. Cette nouvelle composition la rapproche des tribunaux administratifs de l'ONU et de l'O.I.T. Cette évolution se reflète-t-elle dans le Statut et la jurisprudence de la Commission ? Celle-ci a-t-elle changé de nature ou seulement de forme ?

C'est la question que nous voudrions nous poser ici, sans prétendre recommencer une analyse complète qui a déjà été faite par M. P. Huet, Conseiller Juridique de l'O.E.C.E., dans un important article du Journal de Droit International.¹

I. LA COMPOSITION

1. — Le 17 Avril 1948, le lendemain de l'adoption de la Convention de coopération économique par les représentants des pays membres, le Conseil vote une Résolution sur le Statut du personnel comprenant un article 19 ainsi rédigé :

1) 1953, p. 2560 " La Commission de Recours de l'O.E.C.E. "

“ Les litiges d'ordre individuel auxquels pourrait donner lieu l'application du présent Statut ou l'exécution des contrats d'engagement seront portés devant une Commission présidée par un représentant du Conseil et comprenant un représentant du Secrétaire Général et un représentant des agents de l'Organisation. ”

Dès cette époque il est naturel d'ouvrir aux fonctionnaires internationaux l'accès d'un tribunal chargé de contrôler l'application correcte des règlements et de dire le droit en cas de contestation. Mais les expériences en cette matière sont encore très partielles. Le TA. OIT, succédant au TA. SDN, existe depuis le 9 Octobre 1946, mais n'a tenu qu'une seule session, en Février 1947, pour prendre sept jugements concernant tous la liquidation des organisations internationales d'avant guerre. L'ONU ne possède pas encore de tribunal administratif, et sur le plan européen il n'y a encore rien.

Par contre, les Organisations existantes ont très généralement, comme la SDN, des Commissions paritaires de recours qui donnent au Chef du Secrétariat des *avis* sur les réclamations formulées par les fonctionnaires contre des décisions administratives; celle de l'ONU a été instituée le 3 Avril 1947 et maintenue, sur la demande du Comité du Personnel, lors de la création du Tribunal Administratif, le 24 Novembre 1949.

On pourrait se demander si le Conseil de l'OECE entendait faire bénéficier les agents d'une véritable garantie juridictionnelle, ou seulement d'un recours gracieux renforcé par l'intervention de représentants du personnel. Ni l'article 19 précité, ni les procès-verbaux, ne nous renseignent sur ce point. L'emploi du mot “ représentant ”, s'il devait être pris à la lettre, ne ferait guère penser à des juges, ni même en principe à des arbitres. En fait les organes politiques comme le Conseil n'entendent pas donner à de tels textes un contenu juridique aussi précis.

2. — A l'O.E.C.E., c'est le Secrétaire Général qui est chargé par l'article 20 de la même résolution de déterminer par des règlements les modalités d'application des règles très générales adop-

tées par le Conseil. Le premier Règlement du Secrétaire Général sur la Commission de Recours date du 8 Janvier 1950. Il a été repris — sous réserve de quelques retouches de forme ou de détail — lors de la refonte complète de tous les textes antérieurs en un document unique appelé " Règlement du Personnel " et publié le 30 Décembre 1950.

3. — A cette occasion le Conseil a lui-même révisé sa Résolution sur le Statut du personnel (21 Avril - 23 Mai 1950) ; en particulier dans le nouvel article 16 qui remplace l'article 19, le mot " représentant " a disparu et la composition est définie ainsi :

"..... un Président désigné par le Conseil en dehors du personnel de l'Organisation et deux autres membres désignés respectivement par le Secrétaire Général et par les agents. "

Il s'agit donc d'une amélioration technique de la rédaction. En même temps le Conseil approuve le règlement du Personnel révisé. Si ces deux démarches ont nécessité deux séances du Conseil, c'est justement parce que la question de la composition a été soulevée par une délégation. Dès cette époque on note une tendance à attribuer au Conseil un plus grand rôle dans la désignation des membres. Le Secrétaire Général, s'appuyant sur l'expérience satisfaisante d'une première session (jugements Nos. 1 à 5) et sur l'avis favorable du Comité du Personnel, insiste avec succès pour le maintien de la composition paritaire. Il estime qu'elle permet, sans inconvénient pour une organisation encore provisoire, d'avoir un tribunal peu coûteux, peu lourd et suffisamment au courant des problèmes particuliers à l'O.E.C.E.

4. — Le 27 Janvier 1956, le Secrétaire Général, à la suite d'une demande formulée par le Comité du Personnel plus d'un an auparavant, obtient du Conseil qu'il modifie la composition de la Commission de Recours. L'O.E.C.E. ayant perdu son caractère provisoire, le moment lui semble venu de réaliser une complète séparation entre l'Administration et le personnel d'une part, et l'organe de jugement d'autre part. Le nouvel article 16 prévoit que :

“ Les litiges d'ordre individuel sont portés devant une Commission de Recours comprenant un Président et deux membres de nationalités différentes désignés par le Conseil en dehors du personnel de l'Organisation. ”

Le Statut de la Commission est également modifié sur quelques points.

II. LE STATUT DE LA COMMISSION

1. — Malgré sa forme paritaire, le Secrétaire Général conçoit au départ la Commission de Recours comme un organe “ investi de la *justice déléguée*, c'est à dire qu'elle prend des décisions qui s'imposent à l'Organisation comme au requérant ” (M. P. Huet, *op. cit.* p. 280).

En effet l'article 72 du Règlement du Personnel dit que la Commission “ peut *annuler* les décisions du Secrétaire Général ”; lorsqu'une telle annulation est jugée inopportune par le Secrétaire Général, la Commission “ fixe une indemnité à *allouer* au requérant en raison du préjudice subi ”. Il n'y a donc aucune ambiguïté sur la force des jugements, qui sont rendus par écrit et motivés (art. 72, al. a) comme le sont en général les décisions de justice. Leur formation est entourée des précautions habituelles. En particulier, les membres de la Commission doivent exercer leur fonction en pleine indépendance et ne peuvent recevoir de mandat impératif ni être l'objet d'aucune mesure de contrainte (art. 69, al. e) ; c'est pourquoi ils délibèrent seuls et en secret (art. 71, al. e). Toute séance comporte un débat contradictoire², au cours duquel ces agents de l'Organisation peuvent être appelés à témoigner et sont tenus de le faire (art. 71, al. c) après s'être engagés à “ répondre de façon complète et exacte aux questions posées ” (Règlement de procédure, art. 4 al. d).

Par conséquent, tant par ses pouvoirs que par la “ solennité ”

2) Règlement de procédure (art. 4 al. a) adopté par la Commission de Recours le 12 Septembre 1952, révisé en 1957.

qui entoure ses décisions, la Commission de Recours de l'O.E.C.E., sous sa forme paritaire, se place déjà parmi les tribunaux administratifs internationaux et s'écarte des autres Commissions de Recours. On peut même ajouter que ses pouvoirs sont plus réels que ne le sont actuellement ceux du TANU dont les jugements peuvent être réformés.

2. — Quelques traits cependant la distinguent de ces mêmes tribunaux, mais qui ne découlent pas nécessairement de sa composition paritaire.

Cette composition, malgré tout, restreint l'accès de la Commission de Recours. Ainsi, par exemple, on ne pourrait insérer dans les contrats passés entre l'Organisation et des commerçants qui lui prêtent leurs services ou lui fournissent des marchandises une clause attribuant juridiction à la Commission de Recours, analogue à celle qui est prévue pour le T.A.O.I.T (St. art. III, al. 4). La difficulté a dû être tournée pour certains autres cocontractants qui, sans être des agents de l'Organisation, peuvent requérir devant son tribunal: il s'agit des employés du magasin de vente de l'O.E.C.E. ainsi que des consultants et experts. Pour les premiers, le Règlement du Secrétaire Général du 12 Juin 1952, qui leur permet de saisir la Commission de Recours, précise qu'en vue de la constitution de la Commission, ils sont considérés comme agents, c'est à dire qu'ils participent à la désignation du juge qui représente le personnel. Pour les consultants et experts de l'O.E.C.E., c'est le Président de la Commission de Recours qui désigne, pour chaque affaire, celui d'entre eux qui doit siéger (art. 14 du Statut des Experts et Consultants).

En ce qui concerne la compétence, la manière très générale et large dont elle est définie semble nous ramener aussi à la parenté avec les autres commissions paritaires. M. Huet (op. cit. p. 268) a fait remarquer que les sanctions disciplinaires peuvent être attaquées devant elles, tandis qu'elles sont exclues de la compétence des tribunaux administratifs. Mais il n'y a sans doute pas lieu de généraliser, car la Commission de Recours de l'O.E.C.E. limite

elle-même sa compétence, comme nous le verrons plus loin, tandis qu'à notre avis les textes sur la compétence des autres commissions sont trop étroits. Leur rôle naturel devrait être, en effet, de conseiller le Chef du Secrétariat sur tous les aspects de ses décisions individuelles (réalité des faits, valeur des motifs, opportunité de la décision compte tenu de ses conséquences administratives, sociales, humaines, caractère équitable de la décision....) et non de l'éclairer sur leur valeur en droit strict.

Enfin *les séances* de la Commission offrent, elles aussi, quelques particularités.

Ces séances ne sont pas publiques, et les personnes qui y assistent sont tenues " de garder le secret le plus absolu " sur les faits et les opinions venus à leur connaissance à cette occasion (art. 71, al. a et d). Au contraire, devant le TANU, la procédure orale est publique " à moins que le Tribunal ne décide que des circonstances exceptionnelles exigent qu'elle se déroule à huis-clos " (Statut, art. 8) et le TAOIT décide dans chaque cas si les débats doivent être tenus en public ou à huis-clos (Statut, Art. V). Le public de tels tribunaux est nécessairement restreint; il l'est surtout lorsque le tribunal ne fonctionne que pour une seule organisation et d'autant plus que celle-ci est plus petite. On peut estimer que, plus le cercle est étroit, moins le public est indifférent à l'égard des affaires jugées, et moins sa présence apporte la garantie que l'on en attend généralement. Il faut peut-être ajouter pour expliquer, sans la justifier, la solution adoptée à l'O.E.C.E. que le juge désigné par le personnel surveille, en son nom, la régularité de la procédure.

Signalons, pour terminer, deux détails qui, eux, aussi, nous font penser à un organe administratif interne: c'est seulement un agent qui peut assister ou représenter le requérant au cours des débats et non un avocat (art. 71, al. b); le Secrétaire de la Commission établit les procès-verbaux des séances (art. 70, al. c).

3. — Lorsque la Commission de Recours cesse d'être pari-

taire, les adaptations nécessaires de son Statut restent réduites; ce qui précède nous le laissait prévoir.

Un rapport du Secrétaire Général du 16 Décembre 1955 reconnaît que la modification de la composition ne peut qu'avoir certaines incidences sur la procédure. M. P. Huet a montré (op. cit. pp. 262-263) que la forme paritaire permet d'instituer une procédure simple (absence de formalisme), rapide (délais courts), économique (pas de ministère d'avocat ni d'avoué). Le fait que les juges soient maintenant extérieurs à l'Organisation oblige à une instruction plus poussée, donc plus longue, et rend plus difficiles les convocations de la Commission. C'est pourquoi tous les délais de procédure sont sensiblement allongés, tout en restant inférieurs à ceux du T.A.N.U ou du T.A.O.I.T. A la même nécessité d'améliorer l'information des juges, peut se rattacher la reconnaissance du droit du requérant de se faire assister par un avocat et, s'il triomphe dans son action, de se faire rembourser ses dépens (art. 71, al. b nouveau et art. 72, al. d nouveau; idem pour les frais exposés par les témoins).

En dehors de ces réformes qui découlent du changement de composition, il en est quelques autres qui manifestent le désir de se rapprocher de la tradition juridictionnelle. Sans que les débats deviennent publics, un pas est fait en ce sens: un représentant du Comité du Personnel peut y assister (a. 71 al. b nouveau), donc en rendre compte à ce Comité. Les procès-verbaux dont la pratique, dit le Secrétaire Général, n'est pas conforme à la procédure normale des tribunaux administratifs, sont supprimés.

III. LA JURISPRUDENCE

1. — La Commission de Recours de l'O.E.C.E. ne marque de doutes ou d'hésitations ni sur l'étendue de ses pouvoirs, ni sur la nature du rôle qui lui est attribué, ni sur les conclusions qu'elle doit en tirer quant à sa compétence. Sous sa deuxième forme — les jugements Nos. 24 à 29 ont été rendus depuis la réforme —

la Commission continue dans la voie ouverte par les premiers arrêts qui sont déjà ceux d'un véritable tribunal administratif.

Conformément à son Statut, elle "annule" des décisions du Secrétaire Général (Jts. Nos. 9, 10, 21), "ordonne paiement à X par l'Organisation de son salaire jusqu'au..." (Jts. Nos. 12, 13), "alloue" des indemnités (Jts. Nos. 22, 24, 25, 26). Interprété strictement, le Règlement du Personnel ne prévoyait qu'un recours en annulation, et c'est la Commission qui comble une lacune en créant le recours direct en réparation; cette création jurisprudentielle est d'ailleurs confirmée par le Règlement du Personnel lors de la réforme (art. 72, al. b nouveau).

2. — La même conscience très claire de son rôle se retrouve dans la manière dont la Commission apprécie sa compétence. S'étant, dès ses premiers jugements, proclamée "juge du droit" (Nos. 1, 2, 3, idem 24, 25, 26), elle estime ne pas avoir "qualité pour soumettre à son examen les questions d'opportunité." (Jgt No. 3). C'est pourquoi elle ne juge ni ne compare les aptitudes professionnelles des agents (Jgts. Nos. 1, 2, 3, 4). "Le recrutement, le choix ou le maintien" du personnel échappe à ses compétences (No. 3), car à cet égard l'Organisation possède une "autonomie complète" (No. 4) ainsi que pour "les réorganisations qui lui paraissent nécessaires dans l'intérêt du bon fonctionnement de ses services" (No. 3, idem 12 et 13). Dans son jugement le plus récent (No. 29), la Commission de Recours réaffirme qu'elle ne peut apprécier le mérite d'une réorganisation, mais qu'il lui appartient seulement d'en vérifier l'existence.

Plus généralement, après avoir constaté que les *motifs* invoqués par l'Administration sont de nature à fonder la décision en droit (Jgt. No. 1), à justifier la mesure prise (Nos. 24, 25, 26) et ne sont pas entachés d'une erreur de droit (No. 29), la Commission se contente de vérifier s'ils existent en fait (Nos. 5, 29), ne sont pas matériellement inexacts (24, 25, 26, 29) ou si les vrais motifs ne sont pas étrangers au service (Nos. 2, 29). Elle se refuse nettement à en peser le mérite du point de vue de l'organisation

administrative, comme nous l'avons dit, et même par rapport à des exigences d'équité entre les agents (Jgt. No. 24, 25, 26).

C'est donc une séparation très précise entre l'opportunité et la légalité qui est tracée avec une continuité remarquable. Dans le cadre de cette distinction, le pouvoir d'appréciation du Secrétaire Général est réservé et peut se traduire non seulement par des actes positifs, comme nous l'avons vu, mais par des abstentions: il en use, par exemple, en ne prenant pas de dispositions transitoires lorsqu'il édicte un nouveau règlement (Jgt. No. 24, 25, 26).

3. — C'est enfin dans l'application des règles de droit que les organes de jugement des institutions internationales peuvent apporter la plus grande originalité. Dans quel esprit les règlements du personnel seront-ils appliqués? Lorsque ces textes présentent une lacune, comment le jugement sera-t-il rendu? Ne peut-on le faire qu'en cas de lacune? Dans la jurisprudence administrative internationale, l'expérience est encore mince. Deux exemples cependant peuvent situer la jurisprudence de la Commission de Recours de l'O.E.C.E. à cet égard.

Dans les affaires Nos. 12 et 13 il s'agissait du licenciement d'employés du magasin de vente, qui ne sont pas agents de l'O.E.C.E. Leur contrat soumis au droit français ne prévoit qu'un préavis de 8 jours alors que le code du travail impose, impérativement, un préavis d'un mois: l'Organisation est condamnée à verser la différence. Pour le surplus le licenciement est jugé régulier, mais ni nécessaire ni justifié par des raisons d'opportunité. Bien plus les circonstances dans lesquelles il est opéré (il est lié à des détournements de marchandises dont le requérants ne sont pas responsables) provoquent un préjudice moral que la Commission condamne l'Organisation à réparer.

Dans les affaires 24, 25, 26, trois agents se plaignaient du retrait de leurs indemnités d'expatriation survenu à la suite d'une modification dans les conditions d'attribution de ces indemnités. La Commission de Recours constate que leur contrat ne leur donne pas le droit, permanent ou à titre transitoire, de bénéficier de ces

indemnités puisqu'il les soumet au contraire à tout nouveau règlement, sans réserve de droits acquis. Cependant la Commission reconnaît que la décision du Secrétaire Général est irrégulière en tant que rétroactive d'une quinzaine de jours: elle annule donc le retrait pendant cette période. Mais elle va plus loin; bien que la suppression ne constitue pas " un bouleversement imprévisible du contrat ", son application sans préavis et même rétroactive apporte un " trouble momentané" (No. 24) ou même accru par la situation de famille de l'intéressé (No. 25). Par contre, il n'y a pas de trouble lorsque le retrait n'a pas de caractère brusque, à l'égard d'un agent spécialement prévenu de la précarité de son droit dont il ne jouissait d'ailleurs que depuis peu de mois.

Dans ces deux exemples, dont l'un se place pendant la période paritaire et l'autre après la réforme, les considérations d'équité (sanction d'une conduite légale mais préjudiciable, obligation de respecter un préavis mentionné par aucun texte) et les principes généraux du droit (règle de la non rétroactivité), ont joué un rôle subtil, mais réel. D'après son Statut la Commission a, dans son jugement au fond, le choix entre trois possibilités: débouter, annuler la décision contestée ou condamner à réparer le dommage causé par une irrégularité. Mais elle ne détache pas la décision des conditions dans lesquelles elle est intervenue et tient un très grand compte des circonstances de la cause auxquelles elle se réfère très souvent (Jgt. 1, 9, 12, 13, 22, 24...). En cela sa jurisprudence rappelle tout à la fois celle du Conseil d'Etat français et celle des tribunaux anglo-saxons toujours préoccupés des "surrounding circumstances". La composition des tribunaux internationaux en fait un point de rencontre entre conceptions empruntées à des systèmes juridiques différents, et ce n'est pas le moindre intérêt de leur jurisprudence.

*
**

Il faut bien reconnaître, après cette courte analyse, que la réforme de la Commission de Recours de l'O.E.C.E. n'a exercé pour le moment aucune influence visible sur sa jurisprudence qui

en fait l'équale des grands tribunaux administratifs internationaux. Elle a, dès son origine, parfaitement rempli son rôle naturel comme si la "fonction" dominait "l'organe". Ses remaniements internes font ainsi figure d'adaptation sans heurt à l'évolution de l'Organisation elle-même.

Nous souhaitons que, dans le même esprit, les Commissions paritaires internes sachent trouver leur voie, en répondant à un besoin réel plus qu'à une conception. Leur composition les y prépare parfaitement, mais non la complexité de leur procédure et l'étroitesse de leur statut qui tendent presque à en faire des juridictions de première instance. Si nous prenons l'exemple de l'ONU, nous pourrions avoir successivement et séparés par des délais assez longs, un recours gracieux auprès du Secrétaire Général, un appel devant la Commission de Recours³, une action devant le Tribunal administratif, et quelquefois une réformation du jugement de ce tribunal. A l'O.E.C.E. la procédure juridictionnelle qui ne comporte pas de possibilité d'appel (si ce n'est un recours en rectification d'une erreur matérielle) est seulement précédée par un recours gracieux. C'est à ce stade que devrait intervenir, sans formalisme, un organe paritaire, d'un fonctionnement simple et rapide qui tenterait de concilier les points de vue avant la réponse du Secrétaire Général.

3) Si cet appel évite souvent d'aller jusqu'au Tribunal, une proportion importante d'affaires sont, par contre, directement portées devant le Tribunal par accord entre le Secrétaire Général et le plaignant.