

# CONVERGENCES ET AUTONOMIE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS INTERNATIONAUX



Colloque international

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



# CONVERGENCES ET AUTONOMIE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS INTERNATIONAUX

Colloque international

**50<sup>e</sup> anniversaire  
de la création  
du Tribunal Administratif  
du Conseil de l'Europe**  
Jeudi 19 et vendredi 20 mars 2015

Actes

Édition anglaise :  
*Common focus and autonomy of  
international administrative tribunals*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de  
la responsabilité des auteurs et ne reflètent  
pas nécessairement la ligne officielle du  
Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction  
ou de traduction de tout ou d'une partie  
de ce document doit être adressée  
à la Direction de la communication  
(F-67075 Strasbourg ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

Toute autre correspondance relative  
à ce document doit être adressée  
au secrétariat du Tribunal Administratif  
du Conseil de l'Europe.

Couverture : SPDP, Conseil de l'Europe  
Photo : Conseil de l'Europe  
Mise en pages : Quorum Italia, Bari

© Conseil de l'Europe, mars 2017  
Imprimé dans les ateliers  
du Conseil de l'Europe

# Table des matières

---

<b>PRÉFACE</b>	<b>5</b>
<b>ALLOCUTIONS</b>	<b>7</b>
<i>Christos ROZAKIS</i>	7
<i>Thorbjørn JAGLAND</i>	8
<i>Ali BAHADIR</i>	9
<b>SESSION 1 – RÔLE ET IMPORTANCE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES</b>	<b>13</b>
<i>Thomas LAKER</i>	13
<i>Catherine O'REGAN</i>	14
<i>Andrzej ANTOSZKIEWICZ</i>	18
<i>Ali BAHADIR</i>	21
<i>Discussion et conclusions de la session 1</i>	25
<b>SESSION 2 – DROITS FONDAMENTAUX ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES : DROITS SUBJECTIFS ET GARANTIES PROCÉDURALES</b>	<b>35</b>
<i>Giorgio MALINVERNI</i>	35
<i>Dean SPIELMANN</i>	36
<i>Giuseppe PALMISANO</i>	38
<i>Memooda EBRAHIM-CARSTENS</i>	46
<i>Discussion et conclusions de la session 2</i>	52
<b>SESSION 3 – ÉLÉMENTS INFLUANT SUR L'EXERCICE DU POUVOIR DE RECOURS : ACCÈS <i>RATIONE PERSONAE</i>, ANONYMAT, MÉDIATION/CONCILIATION, FRAIS DE LA PROCÉDURE ET ASSISTANCE JUDICIAIRE</b>	<b>59</b>
<i>Inés WEINBERG de ROCA</i>	59
<i>Magali ROJAS DELGADO</i>	60
<i>Horstpeter KREPPEL</i>	76
<i>Vinod BOOLELL</i>	92
<i>Discussion et conclusions de la session 3</i>	103
<b>SESSION 4 – EFFICACITÉ DES JUGEMENTS : AVANT (SURSIS À EXÉCUTION) ET APRÈS LE JUGEMENT (MESURES D'EXÉCUTION) SYSTÈME D'APPEL</b>	<b>109</b>
<i>Chris de COOKER</i>	109
<i>Anne-Marie THEVENOT-WERNER</i>	110
<i>Yves RENOUF</i>	119
<i>Alex HAINES</i>	126
<i>Discussion et conclusions de la session 4</i>	130

---

<b>SESSION 5 – SPÉCIFICITÉ DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE PAR RAPPORT AU DROIT NATIONAL</b>	<b>135</b>
<i>Linda TAYLOR</i>	135
<i>Celia GOLDMAN</i>	136
<i>Yaroslau KRYVOI</i>	141
<i>Christos VASSILOPOULOS</i>	169
<i>Discussion et conclusions de la session 5</i>	172
<b>SESSION 6 – LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE ET SON CONTRÔLE DEVANT LES TRIBUNAUX DANS LES DIFFÉRENTS DOMAINES DE LA GESTION DU PERSONNEL</b>	<b>179</b>
<i>Lakshmi SWAMINATHAN</i>	179
<i>Jörg POLAKIEWICZ</i>	181
<i>Virginia MELGAR</i>	187
<i>Piotr GLONEK</i>	190
<i>Discussion et conclusions de la session 6</i>	194
<b>CONCLUSIONS</b>	<b>199</b>
<i>Christos ROZAKIS</i>	199
<i>Hans van der WERF</i>	199
<i>Michael GROEPPER</i>	200
<i>Jean WALINE</i>	205
<b>PROGRAMME</b>	<b>211</b>
<b>LISTE DES PARTICIPANTS</b>	<b>215</b>

# Préface

---

**D**u 18 au 20 mars 2015, le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe (TACE)<sup>1</sup> a organisé un colloque pour célébrer le 50<sup>e</sup> anniversaire de sa mise en place.

Le tribunal a souhaité commémorer cet anniversaire par un colloque qui réunisse le maximum de tribunaux confrères et de praticiens en la matière afin d'avoir un échange sur la situation actuelle des juridictions internationales. En effet, l'univers des juridictions administratives internationales pendant ce demi-siècle ne s'est pas seulement élargi mais il a aussi beaucoup changé. Dès lors, il a semblé opportun de faire le point sur les besoins à venir ainsi que sur les rectificatifs qu'il serait souhaitable d'introduire. D'ailleurs, ce colloque a fait suite à celui, organisé en avril 2014, par le Tribunal administratif du Fonds monétaire international (FMI), qui avait pour titre « The Future of International Administrative Law: Harmonisation ? Fragmentation ? Dialogue ? », et se situe dans sa droite ligne.

Le colloque s'est déroulé en deux phases.

Le 18 mars, pas moins de 54 juges et membres des greffes de 19 tribunaux administratifs d'organisations internationales basés sur les cinq continents se sont réunis pour échanger entre eux. En cette circonstance, ils ont débattu de plusieurs questions, y compris de la manière d'améliorer leur collaboration.

Même s'ils n'ont pas abouti à une décision permettant de formaliser et d'institutionnaliser leurs rencontres, les participants ont été d'accord sur l'opportunité de renforcer les contacts entre tribunaux et d'augmenter les échanges entre ces derniers. Cela constitue déjà un succès dans la mesure où pareille collaboration était presque inexistante par le passé. Sur ce point, je renvoie aux commentaires que mon collègue le juge Waline a fait dans ses conclusions à la fin du colloque.

Les 19 et 20 mars, le colloque en lui-même a compté un peu plus de 200 participants venant de 33 organisations internationales. En plus des participants du 18 mars, nombre d'universitaires, de consultants internationaux, d'avocats et de représentants des parties lors des procédures contentieuses, et de délégués des associations des personnels des organisations internationales ont pris part à cette réunion. Enfin, *last but not least*, ont également participé des représentants d'associations de retraités de la fonction publique internationale et de retraités eux-mêmes qui, ce n'est pas inutile de le rappeler, selon les règles en vigueur, continuent à bénéficier de certains droits vis-à-vis de leur organisation et/ou de l'organisme qui paie leur retraite une fois qu'ils ont quitté leur organisation d'appartenance.

Quelques magistrats de hautes juridictions nationales se sont également joints au colloque.

---

1. L'intitulé « Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe » avec majuscules a été adopté lors de la création du tribunal et a été utilisé ainsi, depuis lors, dans les textes et documents officiels du tribunal.

À l'issue du colloque, les participants ont eu la possibilité de rencontrer deux juges de la Cour européenne des droits de l'homme, également experts de la fonction publique internationale, et d'avoir avec eux un échange constructif.

Le sujet du colloque (Convergences et autonomie des tribunaux administratifs internationaux), choisi après une consultation d'experts en la matière, a eu pour but de faire le point quant à la manière dont les tribunaux traitent certains sujets.

Les travaux se sont déroulés sur six sessions portant sur le rôle et l'importance des tribunaux administratifs dans les organisations internationales, sur la jouissance des droits fondamentaux au sein des organisations internationales, sur les facteurs qui peuvent influencer l'exercice du pouvoir de recours, sur l'efficacité des jugements, sur la spécificité du droit de la fonction publique internationale et sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

Le résultat de ce travail est ici présenté *in extenso*. Je ne m'y arrêterai pas puisque aucun commentaire ne saurait remplacer la lecture directe des différentes interventions.

En revanche, avant de conclure, je ne peux m'empêcher de faire ici des remarques qui s'inspirent d'une suggestion, faite en 1965, lors de la décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de créer un tribunal au sein du Conseil de l'Europe et qui est relatée dans les conclusions de la 140<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe (réunion du 5 au 9 avril 1965, p. 71).

Une fois la décision prise d'instaurer un tribunal et se posant alors la question de choisir les juges à nommer, le Secrétaire Général adjoint de l'époque suggéra que pourraient être désignés : a) l'ancien président de la Commission d'arbitrage administrative – il s'agissait de la commission précédant la juridiction que l'on était sur le point de mettre en place –, qui était à ce moment-là juge à la Cour européenne des droits de l'homme ; et b) « pour assurer une certaine uniformité des décisions des différentes organisations, un membre du tribunal administratif des Communautés et un membre de la Commission de recours de l'Organisation de coopération et de développement économiques » (*ibid.*).

Par la suite, le Conseil de l'Europe décida de mettre en place une autre méthode de désignation. Cette suggestion qui avait un caractère précurseur est l'expression de l'importance que l'Organisation attache à la protection judiciaire dans le domaine de la fonction publique internationale.

Cependant, dans cette proposition, même si elle n'a pas été retenue, je vois déjà la volonté de créer un système qui ait à l'esprit les trois principes qui devraient inspirer l'activité d'un tribunal international et qui ont été évoqués dans notre colloque : le souci de la cohérence entre la décision à prendre et la jurisprudence du tribunal qui prend ladite décision, le souci de la cohérence avec les jurisprudences des autres tribunaux tout en gardant à l'esprit les différences de droit positif qui peuvent exister, et le respect des principes fondamentaux et des valeurs fondamentales de notre société qui sont juridiquement codifiés ou acceptés par la jurisprudence internationale.

*Christos Rozakis*  
Président du Tribunal Administratif  
du Conseil de l'Europe

## **ALLOCUTION DE CHRISTOS ROZAKIS, PRÉSIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Monsieur le Secrétaire Général,

Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l'homme,

Messieurs les présidents de tribunaux administratifs,

Mesdames et Messieurs les professeurs et juges de diverses juridictions,

Mesdames, Messieurs,

Nous sommes réunis aujourd'hui dans cette salle pour célébrer le 50<sup>e</sup> anniversaire du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, par une conférence intitulée « Convergences et autonomie des tribunaux administratifs internationaux ».

Je suis heureux de vous souhaiter la bienvenue au nom du tribunal.

Le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe a beaucoup contribué à la consolidation de sa propre jurisprudence, inspirée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et par celle des tribunaux administratifs des différentes organisations internationales, de caractère mondial ou régional, en tenant compte des spécificités du Conseil de l'Europe, organisation attachée à la défense et au développement de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme, sur le plan individuel et social. En cinquante ans, il a traité de problèmes très variés, de litiges entre, d'une part, le personnel du Conseil de l'Europe, de la Banque de développement de l'Organisation (CEB) et de la Cour européenne des droits de l'homme, et, d'autre part, le Secrétaire Général, chef de l'administration, qui reçoit formellement l'ensemble des recours du personnel à l'exclusion de ceux dirigés contre la Banque de développement, où c'est au gouverneur que sont adressés les recours.

Grâce à l'assistance précieuse de notre greffe, composé d'un greffier, M. Sergio Sansotta, d'une vice-greffière, M<sup>me</sup> Eva Hubalkova, qui travaille en même temps à la Cour européenne des droits de l'homme, assistés par une secrétaire, M<sup>me</sup> Anna Regard, et une assistante chargée de la communication, M<sup>me</sup> Flore Chaboisseau, le tribunal a traité au moins une vingtaine d'affaires par an, dont la plupart ont donné lieu à une audience orale.

Ces dernières années, il a été difficile pour le Tribunal Administratif de suivre la jurisprudence élaborée par un certain nombre de juridictions instituées auprès d'organisations internationales – étant donné aussi la prolifération rapide de ces organisations – afin de traiter le contentieux de leur personnel et de trouver une solution à leurs problèmes. En conséquence, nous avons décidé de tenir une conférence portant sur la rationalisation de la jurisprudence de toutes ces instances judiciaires et la recherche d'une plus grande cohérence dans la mise en œuvre des principes sous-jacents. Nous espérons que la présente conférence, marquée par la présence d'éminents praticiens et d'universitaires, nous permettra d'avancer vers notre but commun qui est l'harmonisation de la jurisprudence des tribunaux administratifs de l'ensemble, sinon de la quasi-totalité, des organisations internationales de notre monde.

Après ces quelques observations, je donne la parole au Secrétaire Général, en vous souhaitant un travail fructueux et de pleins succès dans notre entreprise.

Je vous remercie.

## **ALLOCUTION DE THORBJØRN JAGLAND, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CONSEIL DE L'EUROPE**

C'est un grand plaisir pour moi de vous souhaiter à vous tous la bienvenue ici.

De saluer, en particulier, ceux qui ont permis au Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe d'être une telle réussite : Christos Rozakis, le président, et son suppléant, Giorgio Malinverni. Je tiens à les féliciter pour leur réélection de la fin du mois.

De rendre hommage aux juges du tribunal : MM. Jean Waline et Rocco Antonio Cangelosi. Je tiens également à remercier le juge Waline avant son départ et le juge Cangelosi qui continuera d'offrir ses services au tribunal en tant que juge suppléant.

Je salue les juges récemment nommés, M<sup>me</sup> Mireille Heers et M. Ömer Faruk Ateş, ainsi que M<sup>me</sup> Lenia Samuel, juge suppléante nommée hier seulement.

Je tiens à saluer la contribution des juges suppléants, du greffier, M. Sergio Sansotta, et du personnel auxiliaire.

Enfin, je souhaite féliciter le tribunal en général pour l'accord récent signé avec la Commission centrale pour la navigation du Rhin.

Désormais, le tribunal œuvrera non seulement pour l'organisation intergouvernementale la plus ancienne d'Europe, mais aussi pour l'organisation internationale la plus ancienne au monde qui existe encore, puisqu'elle a été fondée à la suite des guerres napoléoniennes afin de protéger les échanges européens en garantissant la liberté de navigation sur le Rhin.

Il semble bien qu'ayant atteint 50 ans, le tribunal ait décidé de se diversifier – et nous lui souhaitons un plein succès.

Il y a cinquante ans, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a eu la prescience de supprimer le système d'arbitrage et de créer un nouveau mécanisme pour contrôler les décisions administratives.

Le tribunal était né.

Aujourd'hui, les instances de cette nature sont la règle dans les organisations internationales et elles sont un élément constitutif du paysage judiciaire.

Les tribunaux administratifs réglementent la justice lors des litiges entre les fonctionnaires internationaux et leur employeur, celui-ci ayant un statut très particulier.

Ils sont souvent qualifiés de « gardiens de l'État de droit » – ce qui donne à ce tribunal-ci un caractère véritablement particulier.

En effet, si le Conseil de l'Europe a déjà pour vocation de défendre l'État de droit dans toute l'Europe, le Tribunal Administratif est le « gendarme du gendarme ».

Et cela à juste titre.

Fort de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (appliquée par la Cour) et de la Charte sociale européenne, le Conseil de l'Europe protège les droits fondamentaux dans toute l'Europe.

Nous constituons un dernier recours pour 800 millions d'Européens.

Comment pourrions-nous le faire si nous ne traitons pas notre personnel avec le plus grand respect ?

Comment pourrais-je sillonner l'Europe – et même le monde – en appelant à se comporter décemment les uns avec les autres, y compris sur le lieu de travail, si nous ne donnions pas l'exemple ?

À une époque où les budgets diminuent, étant donné que les États membres continuent de comprimer leurs dépenses au niveau national, on attend de nous que nous réformions l'Organisation afin de produire davantage de valeur pour les fonds dépensés tout en restant un employeur de premier plan.

C'est là un défi, mais nous faisons de notre mieux pour le relever.

Nous nous attachons à suivre des procédures claires et équitables pour toutes les décisions concernant le personnel tout en satisfaisant aux attentes des États membres et en répondant aux besoins stratégiques de l'Organisation.

Je tiens à remercier le tribunal de garder à l'esprit ces divers facteurs lorsqu'il élabore ses décisions.

Nous n'échappons pas à l'évolution du marché de l'emploi en Europe et dans le monde ; aux nouvelles réalités de la progression de carrière ; aux mutations des situations contractuelles.

Il nous arrive de commettre des erreurs, mais nous définissons des normes très rigoureuses et nous nous félicitons de voir que le tribunal contribue à faire respecter pleinement le règlement et les procédures.

Nous disposons d'une main-d'œuvre très qualifiée et très motivée, soutenue par un Comité du personnel (CdP) actif et vigilant.

Moi qui viens de Norvège, où un dialogue franc, mais constructif, avec les syndicats est depuis longtemps la règle, je suis heureux de cet échange dynamique.

Puisse-t-il se poursuivre – puisse le tribunal continuer de s'acquitter de sa tâche avec autant de professionnalisme et de succès !

Je vous remercie.

## **ALLOCUTION DE ALI BAHADIR, MEMBRE DU COMITÉ DU PERSONNEL DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Monsieur le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe,

Monsieur le Président du Tribunal Administratif,

Mesdames et Messieurs les juges et présidents,

Mesdames et Messieurs, chers collègues,

Vous venez de le rappeler, Monsieur le Président, c'est normalement le président du Comité du personnel, Giovanni Battista Celiento, qui aurait dû être ici aujourd'hui pour représenter les agents, mais malheureusement, pour des raisons indépendantes de sa volonté, il est actuellement retenu ailleurs dans l'intérêt de l'Organisation. Il m'a

néanmoins demandé de vous présenter ses excuses pour son absence et de vous transmettre ses plus chaleureuses salutations. Voilà qui est désormais chose faite.

Mesdames et Messieurs, nous fêtons aujourd'hui le 50<sup>e</sup> anniversaire du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe. Certains d'entre vous ne le savent peut-être pas, mais cet événement aurait pu ne jamais avoir lieu. En effet, en 2002, le Secrétaire Général de l'époque avait envisagé un temps – pour des raisons d'ordre purement budgétaire – de supprimer ce tribunal et d'attribuer la compétence en matière de contentieux de la fonction publique au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT). Fort heureusement, il n'est pas allé jusqu'au bout de cette idée.

Je dois souligner que les agents du Conseil de l'Europe attachent une très grande importance à leur Tribunal administratif car ils estiment qu'il est toujours préférable d'avoir affaire à un juge qui a l'habitude d'appliquer la réglementation interne de l'Organisation et qui est au fait des pratiques et du fonctionnement de celle-ci.

Mais ce n'est pas là la seule raison de leur attachement au Tribunal Administratif. En effet, cet organe, qui est la seule protection juridictionnelle dont disposent les agents, présente de très solides garanties procédurales. Je ne souhaite bien entendu pas aborder ici tous les aspects du droit à un procès équitable mais seulement ceux qui me paraissent les plus importants aux yeux des agents dans le cas du Tribunal Administratif.

J'aborderai tout d'abord la question de l'indépendance du tribunal et je commencerai bien entendu par son président. Comme vous le savez, celui-ci est nommé par la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui est une pratique somme toute assez rare en la matière et d'autant plus que la pratique habituelle de la Cour européenne des droits de l'homme est de nommer l'un de ses anciens membres, et chacun conviendra que comme gage d'indépendance il est difficile de faire mieux.

Quant aux autres membres du Tribunal Administratif, ils sont tous nommés par l'organe directeur de l'Organisation, c'est-à-dire le Comité des Ministres. Or, le tribunal est appelé parfois à statuer sur des actes qui, certes pris par le Secrétaire Général, sont en réalité une mise en œuvre des décisions prises précisément par l'organe directeur. Une telle situation a suscité par le passé des critiques de principe de la part de certains représentants du personnel, non seulement au sein du Conseil de l'Europe mais aussi ailleurs.

Je dois vous dire très sincèrement que ces critiques, qui sont des critiques de principe, ont été jusqu'à présent largement théoriques. En pratique, tout indique que les juges du Tribunal Administratif font preuve de la plus parfaite indépendance lorsqu'ils adoptent leurs décisions, et la lecture des sentences récemment rendues par le tribunal démontre que les juges remplissent pleinement ce que Robert Badinter appelait « le devoir d'ingratitude du juge à l'égard de l'autorité qui l'a nommé ».

Le deuxième point que je souhaite aborder est celui des délais de procédure. « Justice différée est justice refusée », dit l'adage. Je ne connais pas les statistiques sur la durée des procédures devant le Tribunal Administratif, je ne sais d'ailleurs pas s'il y en a, mais même si le temps paraît toujours un peu long aux requérants, l'expérience que j'ai de ces procédures et les points de comparaison dont je dispose et qui concernent

essentiellement les juridictions nationales me permettent de dire que le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe rend ses sentences dans des délais qui sont tout à fait raisonnables, en tout cas au vu des critères qui ont été dégagés en la matière par la Cour européenne des droits de l'homme. Pour être complet, encore faudrait-il préciser que, lorsque les circonstances l'exigent, le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe n'hésite pas à prononcer la suspension de l'acte administratif qui lui est déféré, ce qui, à n'en pas douter, limite les conséquences préjudiciables pour le requérant de la durée de la procédure.

Par ailleurs, il convient de souligner également que la demande tendant à un sursis à exécution peut être formulée dès la phase précontentieuse, c'est-à-dire avant même que le tribunal ait été saisi sur le fond.

Le troisième point qui mérite d'être évoqué est celui de l'égalité des armes ou en tout cas un aspect particulier de ce principe. La principale inégalité entre les parties à une procédure devant le TACE tient à la difficulté pour le requérant d'accéder aux preuves qui lui sont nécessaires pour établir ses prétentions. Pour reprendre la formule de Jean Waline, qui est juge au Tribunal Administratif et dont j'ai eu la chance d'être l'un des élèves à l'époque où il enseignait le droit administratif, « la preuve de ce qu'affirme le requérant se trouve souvent dans les dossiers de l'administration, dossiers auxquels l'intéressé a rarement accès ». Face à cette inégalité, le Tribunal Administratif dispose de la possibilité de rétablir l'équilibre puisqu'il peut ordonner à l'administration de produire toute pièce qu'il juge nécessaire à la résolution du litige. Il vient d'ailleurs récemment d'utiliser cette possibilité que lui offre le statut, notamment dans le cadre de l'affaire *Bilge Kurt Torun* puisque le tribunal a invité l'administration à lui fournir des documents confidentiels. Si le tribunal n'a pas communiqué ces pièces à la partie demanderesse – ce que nous aurions bien évidemment souhaité –, il s'est néanmoins largement fondé sur celles-ci pour faire droit à la demande de la requérante.

Ces garanties procédurales ainsi que la qualité des sentences expliquent largement l'attachement que les agents du Conseil de l'Europe portent au Tribunal Administratif. Ces éléments expliquent sans doute aussi l'intérêt que ce tribunal suscite à l'extérieur de l'Organisation. En effet, à la suite de la modification de l'article 15 du Statut du personnel, pour lequel le CdP avait d'ailleurs émis un avis très favorable, la Commission centrale pour la navigation du Rhin vient de reconnaître très récemment la compétence du Tribunal Administratif en ce qui concerne des litiges qui opposent cette organisation à ses agents. La proximité géographique a dû très certainement jouer dans cette décision de la commission centrale dont le siège se trouve à Strasbourg, mais elle n'explique sans doute pas à elle seule cette décision.

Cependant, ce ciel bleu que je viens de décrire brièvement n'est pas totalement dénué de nuages. Compte tenu des développements qu'a connus le contentieux administratif aussi bien au niveau national qu'au niveau international, et tout particulièrement au niveau de l'Union européenne (UE), il y a encore des améliorations possibles pour le fonctionnement du Tribunal Administratif et ce colloque est très certainement l'occasion d'évoquer ces éventuels développements qui pourraient intervenir dans un avenir plus ou moins proche. Au vu du programme, je ne crois pas me tromper en pensant que nous aurons largement l'occasion d'en débattre.

Après tout, les anniversaires ne doivent pas seulement être tournés vers le passé ; ils doivent également être l'occasion de regarder l'avenir.

À cet égard, je tiens à remercier le tribunal d'avoir convié les représentants du personnel à cet événement et de les avoir ainsi associés à la réflexion des juges et des représentants de l'administration. J'aimerais également saisir cette opportunité pour remercier ceux qui ont sans doute été les chevilles ouvrières de l'organisation de ce colloque. Je pense bien sûr à Sergio Sansotta, à Eva Hubalkova, à Anna Maria Regard, ainsi qu'à Flore Chaboisseau, qui travaillent au Greffe du Tribunal Administratif.

Mesdames et Messieurs, je vous souhaite à tous un très bon colloque. Compte tenu du programme de cet événement et du haut niveau des participants, toutes et tous de très éminents juristes, je suis persuadé que ce colloque sera très fructueux et extrêmement enrichissant. Je vous remercie.

## Session 1

# Rôle et importance des tribunaux administratifs dans les organisations internationales

---

### **THOMAS LAKER, JUGE ET ANCIEN PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES (TCNU)**

Je tiens tout d'abord à remercier nos hôtes du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, et en particulier M. Sergio Sansotta et son personnel, d'avoir organisé cette manifestation remarquable. Je pense qu'ils méritent qu'on les applaudisse. Merci beaucoup.

C'est un plaisir pour moi de modérer la toute première séance de ce colloque sur le thème « Le rôle et l'importance des tribunaux administratifs dans les organisations internationales ». C'est là bien sûr la question la plus importante de celles qui ont été inscrites à l'ordre du jour. Je vais maintenant vous expliquer comment devrait se dérouler cette première séance de travail.

Trois orateurs se trouvent parmi nous. Je vais les présenter brièvement. Ils auront tous trois dix minutes pour une première intervention. Celles-ci seront faites l'une à la suite de l'autre. Après cette première demi-heure, nous aurons du temps pour un débat, des questions/réponses comme vous voudrez l'appeler. Ensuite, les intervenants du panel pourront formuler des conclusions reflétant éventuellement le débat et je prendrai enfin la parole pour réaliser une synthèse. Nous disposons d'une heure et demie pour cet exercice, si bien que je propose de ne pas perdre davantage de temps et de commencer.

Permettez-moi de vous présenter le premier orateur de ce panel, qui est la juge Catherine O'Regan, bien connue en droit administratif international. Elle figure parmi les premiers juges de la nouvelle Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, constituée après l'abolition de l'apartheid, où elle a œuvré entre 1994 et 2009, date où son mandat de quinze ans a pris fin. Depuis, elle a été juge ad hoc de la Cour suprême de Namibie. Elle a surtout présidé, entre 2008 et 2012, le Conseil de justice interne de l'ONU. Elle préside maintenant le Tribunal administratif du Fonds monétaire

international et est membre du Conseil des sanctions de la Banque mondiale. De plus, pour ce qui est de son parcours universitaire, elle est professeure invitée à l'University of Oxford et professeure honoraire à l'Université du Cap. De plus, elle milite dans un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG). Ce ne sont pas là les moindres de ses mérites.

À ma gauche se trouve M. Andrzej Antoszkiewicz, vice-directeur des Ressources humaines de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et coordinateur des questions d'éthique au sein de cette organisation. En qualité de vice-directeur, il supervise la politique stratégique et les projets des ressources humaines, et l'offre de services concernant les ressources humaines au sein de cette organisation unique, qui compte 57 États membres. En tant que coordinateur des questions d'éthique, il représente le Secrétaire général et il le conseille en matière d'éthique de l'Organisation. Avant d'être recruté par l'OSCE, il a travaillé à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), où il a élaboré notamment une stratégie des ressources humaines, qui a été primée, tout en lançant un certain nombre d'initiatives de réforme.

Et enfin, nous avons parmi nous Ali Bahadir, qui vous a déjà été présenté. Il a fait des études de droit à l'université de Strasbourg, et à celles de Louvain et d'Izmir. Pendant près de quatre ans, il a été responsable pour le Conseil de l'Europe des réformes judiciaires en Turquie. Il travaille aussi depuis sept ans comme juriste au Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme. Il se trouve parmi nous tout spécialement en qualité de membre du Comité du personnel du Conseil de l'Europe et de président du groupe de travail du CdP sur le statut du personnel et les questions juridiques.

## **CATHERINE O'REGAN, PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL**

### **Réflexions sur le rôle et l'importance des tribunaux administratifs internationaux**

#### **Introduction**

Il a été demandé à notre groupe d'étude d'examiner le rôle et l'importance des tribunaux administratifs internationaux afin d'introduire les principaux thèmes de discussion des deux prochains jours. Lors de mon intervention, je mettrai l'accent sur trois fonctions importantes et liées des tribunaux administratifs internationaux, et j'évoquerai brièvement le rôle joué par ces derniers dans le développement de principes généraux de droit administratif international. Ces deux aspects du rôle des tribunaux internationaux, j'en suis sûre, soulèveront des questions dont nous discuterons de manière plus approfondie pendant les deux jours suivants.

#### **Triple rôle des tribunaux administratifs internationaux**

Il y a trente-cinq ans, Robert McNamara (alors Président de la Banque mondiale) a mis en évidence l'une des plus importantes fonctions des tribunaux administratifs internationaux. En effet, il a fait observer à Robert Goldman, éminent avocat

américain spécialisé en droit du travail, qui allait devenir membre et président du Tribunal administratif de la Banque mondiale (TABM), qu'il était important de créer un tribunal administratif au sein de cette dernière car « un système garantissant le respect des procédures et un traitement équitable améliore[rait] le moral des agents ainsi que la qualité et l'efficacité de leur travail »<sup>2</sup>. Il a ainsi mis le doigt sur un rôle clé des tribunaux administratifs : ils ont un effet positif sur le fonctionnement des institutions internationales en ce qu'ils stimulent le moral du personnel et l'efficacité de son travail. Mais ce n'est pas là leur unique rôle.

La deuxième fonction, qui en découle, et qui ne peut manquer de nous venir à l'esprit alors que nous sommes assis ici, au siège de la Cour européenne des droits de l'homme, s'enracine dans les droits fondamentaux de ceux qui travaillent pour des organisations internationales : les principes des droits de l'homme exigent que les agents des organisations internationales (comme tous les salariés, partout ailleurs) soient traités équitablement et sans discrimination. Voici donc la deuxième fonction majeure des tribunaux administratifs internationaux.

Les tribunaux ont aussi une troisième fonction, liée aux principes du droit international. Dans les années 1950, la Cour internationale de justice (CIJ), qui s'interrogeait sur le statut juridique du Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), est parvenue à la conclusion que ce dernier était nécessaire. En effet, pour la CIJ, ce n'était pas seulement une bonne idée d'avoir des tribunaux administratifs internationaux au sein des organisations internationales ; ces derniers étaient également « essentiels pour assurer un fonctionnement efficace du Secrétariat et pour répondre au souci primordial de maintenir le plus haut niveau d'efficacité, de compétence et d'intégrité<sup>3</sup> ». Le raisonnement de la CIJ est très proche de la raison avancée par M. McNamara, que j'ai mentionnée ci-dessus. Cependant, un autre principe du droit international doit être pris en compte : il s'agit de l'immunité de juridiction des organisations internationales. Il ressort de la jurisprudence récente, sur laquelle je m'attarderai dans quelques instants, que l'immunité des organisations internationales contre les actions portées en justice par les membres de leur personnel continuera de leur être accordée tant qu'elles protégeront les droits des agents sur la base d'une procédure équitable.

Les tribunaux administratifs internationaux ont donc trois fonctions ou rôles importants. Le premier est d'offrir un système équitable de résolution des conflits afin de maintenir le moral des agents des organisations internationales ; le deuxième est de permettre aux organisations internationales d'être perçues comme respectant les droits fondamentaux de leurs agents, afin qu'elles soient considérées comme des modèles dans la façon dont elles traitent leur personnel ; et le troisième est d'offrir des procédures équitables de résolution des conflits avec les agents, de sorte que les organisations internationales puissent continuer de jouir de l'immunité de juridiction.

---

2. Cité dans Gorman R., « The *De Merode* decision, and its influence upon international administrative law », in Elias, O., *The Development and Effectiveness of International Administrative Law: On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde/Boston, 2012.

3. Voir « Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité », avis consultatif du 13 juillet 1954, p. 14. Voir aussi Rapports de la CIJ, 1954, p. 47.

Laissez-moi vous en dire un peu plus sur cette troisième fonction. Vous connaissez probablement tous la jurisprudence récente en matière d'immunité. En 1949, la CIJ a reconnu que les organisations internationales étaient elles-mêmes des sujets de droit international<sup>4</sup>. Les organisations internationales ont la capacité d'ester en justice et ont des droits et des obligations dans le cadre du droit international.

Initialement, l'immunité des organisations internationales était étendue. Il s'agissait de leur permettre de fonctionner effectivement sans l'ingérence des États. Mais, au cours des dernières décennies, l'immunité des organisations internationales a fait l'objet d'une attention accrue et a parfois été limitée. À cet égard, les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, notre hôte pour ce colloque, ont joué un rôle de premier plan. Par exemple, dans les arrêts *Waite et Kennedy c. Allemagne*<sup>5</sup> et *Beer et Regan c. Allemagne*<sup>6</sup>, la Cour européenne a dû statuer sur la question de savoir si des agents temporaires employés par l'Agence spatiale européenne (ESA) qui n'avaient pu obtenir réparation devant les juridictions allemandes en raison de l'immunité de l'agence pouvaient présenter une requête au titre de la Convention européenne des droits de l'homme. Leurs requêtes ont été rejetées au motif que les requérants disposaient d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits<sup>7</sup>. Il ressort clairement des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme qu'elle n'attendait pas des mécanismes établis par les organisations internationales qu'ils appliquent le droit interne du pays dans lequel travaillaient les agents en question, mais qu'elle exigeait desdits mécanismes qu'ils permettent de recourir à un tribunal indépendant à même de régler les litiges entre les agents et les organisations.

Les juridictions internes, particulièrement en Europe, ont, elles aussi, examiné avec attention le champ d'application des immunités. Ce n'est pas l'objet de mon intervention de ce matin que de m'attarder longuement sur cette question, mais j'aimerais tout de même mentionner l'une des affaires les plus connues, à savoir *Siedler c. Union de l'Europe occidentale*,<sup>8</sup> dans laquelle la Cour de cassation de la Belgique a refusé de conférer l'immunité à l'Union de l'Europe occidentale dans un litige avec un membre de son personnel, au motif que la procédure interne ne permettait pas de protéger les droits garantis au requérant par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Au cours des cinq dernières années, les sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, telles que mises en œuvre par l'Union européenne, ont aussi fait l'objet d'un examen minutieux dans les affaires *Kadi I*<sup>9</sup> et *Kadi II*<sup>10</sup>, soumises à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

- 
4. Voir « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », avis consultatif, p. 9, *Recueil CIJ*, 1949, p. 174. Cette affaire concernait le Statut des Nations Unies.
  5. Cour européenne des droits de l'homme, Requête n° 26083/94, 18 février 1999.
  6. Cour européenne des droits de l'homme, Requête n° 28934/95, 18 février 1999.
  7. Voir *Waite et Kennedy*, cité à la note 5 ci-dessus, paragraphe 68, et *Beer et Regan*, cité ci-dessus à la note 6, paragraphe 58.
  8. Jugement en appel, Cass No S 04 0129 F, 21 décembre 2009.
  9. *Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes*, [2008] ECR I-6351.
  10. *Commission et autres c. Kadi*, 18 juillet 2013, [2014] All ER (EC) 123.

Le principal argument que j'avancerai ce matin est que, même si les tribunaux administratifs internationaux doivent avoir conscience de l'attention croissante portée aux immunités des organisations internationales, ils devraient avant tout veiller à statuer équitablement sur les litiges. Si les tribunaux administratifs remplissent correctement ce rôle, la question de la restriction des immunités s'évanouira d'elle-même – tant que le système des tribunaux administratifs, dans sa conception, sera adéquat – ce sur quoi les juges n'ont généralement aucune prise.

## Un système équitable de règlement des litiges

Notre attention devrait donc se concentrer sur l'application d'un système équitable de règlement des conflits du travail. Mais comment savoir en quoi consiste un tel système ? Des indications nous sont fournies par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lequel « [t]oute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement [...] par un tribunal compétent, indépendant et impartial ». Cet article prévoit aussi que l'audience doit être publique, sauf en cas de circonstances particulières, et que les jugements doivent être publiés. L'article 14 constitue une bonne base pour déterminer à quoi devrait ressembler un système équitable de règlement des litiges.

## Développement de principes généraux de droit international

Lorsque nous examinons le rôle et l'importance des tribunaux internationaux, un autre aspect devrait retenir notre attention : il s'agit du développement par ces derniers de principes généraux de droit administratif international. Il existe évidemment des limites à l'applicabilité générale de ces principes puisque chaque tribunal est régi par son propre statut et doit appliquer le règlement interne de sa propre organisation. Le développement de tels principes est toutefois d'une grande utilité pour l'administration de toutes les organisations internationales, dans la mesure où les dirigeants, tout comme les agents, peuvent s'y référer.

Quelle doit être l'attitude des tribunaux internationaux face au développement de principes généraux de droit administratif international ? Le principe d'égalité devant la loi nous invite à appliquer les principes de droit international dans un souci raisonnable de cohérence et d'uniformité, sans retirer aux organisations internationales le pouvoir d'appliquer leur réglementation interne de manière différente. Si nous veillons à la cohérence et à l'uniformité des principes de droit administratif international, alors la légitimité du système de droit administratif international et, de fait, la confiance dans celui-ci s'en trouveront renforcées.

Parmi les exemples les plus connus de développement de tels principes, notamment au sein des institutions de Bretton Woods, on peut citer les principes *De Merode*, établis, dans le cadre de sa première affaire, par le Tribunal administratif de la Banque mondiale, qui a mis en évidence les principaux motifs d'abus de pouvoir discrétionnaire : arbitraire, caprice, discrimination, motivation illégitime, erreurs de droit et de fait, et non-respect de procédures équitables et raisonnables<sup>11</sup>. Ces principes

---

11. TABM, *De Merode et autres c. Banque mondiale*, décision n° 1, 5 juin 1981.

directeurs ont, assurément, été très utiles au Tribunal administratif du FMI dans les affaires touchant aux abus de pouvoir discrétionnaire.

## **Conclusion**

En conclusion, une convergence se dessine clairement entre les principes des droits de l'homme, qui exigent que les agents des organisations internationales soient traités équitablement, le rôle fonctionnel que jouent les tribunaux administratifs dans le maintien du moral et de la confiance des fonctionnaires internationaux et la nécessité de préserver les immunités en faisant en sorte que les fonctionnaires internationaux disposent de moyens raisonnables pour protéger effectivement leurs droits face à leurs employeurs. Il découle de ces trois aspects que la tâche première des tribunaux administratifs internationaux est de fournir un système de règlement équitable des litiges. Si les tribunaux administratifs internationaux règlent équitablement les litiges, alors les droits fondamentaux des agents des organisations internationales seront protégés, contribuant ainsi à leur bon moral, et il n'y aura dès lors plus aucune raison de vouloir restreindre les immunités.

## **ANDRZEJ ANTOSZKIEWICZ, DIRECTEUR ADJOINT ET COORDINATEUR ÉTHIQUE DE L'OSCE, SERVICE DES RESSOURCES HUMAINES, OSCE**

J'aimerais tout d'abord me joindre à mes collègues pour remercier le Conseil de l'Europe d'avoir organisé cet événement et de m'avoir permis de m'adresser à vous aujourd'hui.

Je voudrais également solliciter votre clémence, car je ne suis pas juriste. Je suis ingénieur de formation, ce que je considère comme assez proche ; toutefois, nous, les ingénieurs, avons tout de même encore beaucoup à apprendre.

Je pose sur les tribunaux administratifs le regard d'un coordinateur de l'éthique professionnelle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et d'un directeur adjoint des ressources humaines, fonctions que j'occupe actuellement. À mes yeux, ces juridictions jouent un rôle d'une importance vitale.

Je concentrerai mes remarques sur deux domaines principaux. En effet, je considère les tribunaux administratifs, d'une part, comme de très bons incubateurs de politiques et, d'autre part, comme des garde-fous assurant la sauvegarde des privilèges et immunités. Je crois que Catherine a déjà mentionné les privilèges et immunités, mais je tenterai de donner quelques exemples des points qui me semblent particulièrement intéressants en la matière.

Je vais donc traiter des politiques en matière de ressources humaines. J'évoquerai le modèle classique, tel que j'ai pu le voir à l'œuvre au cours de ma carrière dans les organisations internationales, et la manière dont il a évolué. J'examinerai comment l'on peut créer des processus d'apprentissage qui intègrent les tribunaux administratifs et les décisions qu'ils rendent. Enfin, je vous proposerai d'examiner l'exemple d'une institution qui n'est pas une organisation internationale, puisqu'il s'agit de la fonction publique canadienne. En effet, il me semble que cette dernière parvient

avec succès à mettre en place un processus d'apprentissage fondé sur le retour d'expérience. C'est un phénomène très intéressant dont l'application au sein des organisations internationales mérite d'être envisagée.

S'agissant des privilèges et immunités accordés aux organisations internationales, j'aimerais parler brièvement du modèle logique et de l'argument que Catherine a déjà présenté, puis vous exposer les pratiques en vigueur à l'OSCE.

L'étude des méthodes habituellement employées pour élaborer des politiques de ressources humaines révèle que, généralement, les organisations empruntent et adaptent des codes en vigueur soit dans l'administration du pays hôte, soit dans d'autres organisations internationales. Ainsi, dans notre travail quotidien, lorsque mes collègues et moi-même sommes confrontés à une difficulté, nous nous demandons quelles sont les pratiques ailleurs. Le cadre réglementaire des ressources humaines est souvent enrichi pour apporter une solution à un problème. Face à une situation que nous ne sommes pas sûrs de savoir traiter, nous édictons souvent une nouvelle politique, une nouvelle instruction ou une nouvelle recommandation. J'ai remarqué que l'on n'attachait pas assez d'importance au risque de duplication ou de chevauchement des normes et à l'homogénéité et à la cohérence d'ensemble de la réglementation. L'intégrité du cadre réglementaire est-elle préservée ? Très souvent, ce processus génère des incohérences et des lourdeurs administratives et, si je puis me permettre, beaucoup de travail pour vous, juristes et avocats.

Pour améliorer les politiques des organisations, notamment en ce qui concerne les ressources humaines, en se fondant sur les décisions des tribunaux administratifs, il faut d'abord mettre en place des processus d'adaptation et de prédiction. Comment nous, qui sommes administrateurs au sein de nos organisations, utilisons-nous ces informations pour améliorer nos cadres réglementaires ?

La première étape est très claire (comme je viens du secteur privé, je me pose toujours la question de la nécessité professionnelle) : que cherchons-nous à accomplir et par quels moyens ? Il faut prendre du recul. C'est un peu comme avec un tableau de Monet : de très près, ça n'est pas particulièrement beau. En revanche, si vous faites un ou deux pas en arrière, l'image d'ensemble émerge et prend tout son sens. Il faut adopter la même démarche en termes de politiques : il faut prendre du recul et tenir compte du cadre réglementaire dans son ensemble.

La plupart des organisations internationales ne passent pas régulièrement en revue leurs politiques, notamment dans le domaine des ressources humaines. Je crois qu'il est possible de progresser en la matière. À l'OSCE, j'essaie de mettre en place un réexamen quinquennal des politiques incluant des consultations régulières du personnel et d'autres organisations. L'idée est d'aboutir à un modèle dans lequel la réforme des politiques repose sur un cycle régulier de réexamen et n'est pas déclenchée en réaction à des erreurs et des approximations.

Savoir apprendre de ses erreurs : voilà la clé. C'est notamment dans cette perspective que le travail des tribunaux administratifs peut être utile pour réexaminer nos politiques. C'est un peu le « juge de paix » qui va dire si ce que nous avons mis en place est correct ou pas, si nous appliquons nos politiques dans le respect du droit, et qui nous permettra d'améliorer nos pratiques.

Passons si vous le voulez bien à l'étude de l'administration publique canadienne. Il s'agit d'une très grande organisation, qui compte 260 000 agents – je suis canadien, donc, pour moi, 260 000, c'est énorme. Donc, 260 000 fonctionnaires répartis sur 1 600 sites, et une seule commission : la commission des relations de travail dans la fonction publique, qui veille à l'application d'un certain nombre de lois, dont la loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la loi sur l'emploi dans la fonction publique. Ce qui est particulièrement intéressant, c'est que cette commission publie un bulletin bimestriel reprenant les décisions qu'elle a rendues (qui sont bien entendu publiques), bulletin qu'elle envoie aux responsables des ressources humaines sur le terrain. Ainsi, elle fournit un service semblable à celui d'un greffe, mais va plus loin en expliquant les décisions rendues dans une langue que les personnes qui ne sont pas juristes peuvent comprendre et utiliser dans leur travail. Elle recommande des modifications des instruments de politique du Conseil du Trésor, qui forment un cadre législatif, mais également des changements dans la gestion des politiques et des normes, qui sont des documents beaucoup moins formels dont les différents services ont la maîtrise. Elle suggère aussi des évolutions des pratiques de gestion, ce qui est particulièrement intéressant puisque cela permet aux services gouvernementaux de comprendre comment ces recommandations peuvent être transcrites dans les plans annuels relatifs aux ressources humaines, ou se traduire par des activités d'amélioration de la performance du personnel ou par un perfectionnement des pratiques. Il s'agit là d'un excellent processus d'évolution par l'intermédiaire duquel les décisions sont décomposées en sous-éléments, eux-mêmes détaillés et communiqués sous la forme d'activités pouvant être mises en place au sein des services. C'est ce dont nous souhaiterions nous inspirer à l'avenir pour faire évoluer le cadre juridique de l'OSCE.

Venons-en maintenant aux privilèges et immunités des organisations, qui sont à mon sens l'un des éléments essentiels de l'environnement de travail des organisations internationales. Ils sont intimement liés au principe d'indépendance du personnel dont Catherine a parlé et permettent également de protéger l'organisation. Dans le contexte des ressources humaines, l'élément le plus important est la capacité à conserver un régime d'exception vis-à-vis du droit du travail du pays hôte. Pour cela, il faut bien entendu que les organisations soient dotées de systèmes judiciaires internes adéquats (sujet qui vient d'être traité).

Il existe donc un lien direct entre l'efficacité d'un système judiciaire interne et la bonne santé des privilèges et immunités d'une organisation. Je souhaiterais illustrer ce point en prenant l'exemple de l'OSCE. Cette organisation compte actuellement 57 États participants, emploie 4 000 agents à Vienne et dispose de 17 bureaux extérieurs. Les valeurs et les règles déontologiques au sein de l'organisation sont très diverses puisque, parmi les États participants, figurent les États-Unis, la Russie, le Kazakhstan et le Saint-Siège, par exemple. Il est donc difficile de mettre en place un cadre commun. Pour cela, nous disposons du Statut et du Règlement du personnel et d'un jury, qui veille à la bonne application de cet instrument et est appelé à connaître des litiges y afférents.

La grosse difficulté que rencontre l'OSCE réside dans l'absence de statuts ou d'un autre document constitutif, ce qui signifie qu'elle n'est dotée que d'une personnalité juridique réputée ou coutumière. Il n'existe pas de convention octroyant des

privilèges et immunités à l'OSCE dans son ensemble ; de ce fait, c'est la Convention de Vienne qui s'applique à toutes les situations. (À noter cependant que l'OSCE a conclu des accords sur les privilèges et immunités à l'échelon national, notamment avec l'Autriche, le Danemark et la Pologne.) Cela a des conséquences très concrètes pour l'OSCE en tant qu'organisation : les revenus perçus par ses agents sont impossibles dans certains pays et non dans d'autres, ce qui génère des inégalités très importantes. Dans certains pays, les bureaux extérieurs se voient contraints par le pays hôte de cotiser à la sécurité sociale pour certains de leurs agents, alors que ce n'est pas le cas ailleurs. Là encore, il y a des disparités en termes d'indemnisation. Difficile donc d'appliquer le principe d'un salaire égal à travail égal.

Nous avons toutefois remarqué que les recours administratifs sont tous formés devant notre système interne ; aucun recours n'a jamais été déposé devant un tribunal international. On peut donc voir les choses sous un angle opposé et se dire que l'existence d'un système judiciaire interne très efficace et très responsable renforce en fait les prétentions d'une organisation comme l'OSCE à bénéficier de privilèges et immunités dans un contexte où l'organisation s'est fixé pour objectif de jouir d'un statut juridique plein et entier.

Sur ces remarques, je rends la parole au président de séance. Je vous remercie.

## **ALI BAHADIR, JURISTE AU GREFFE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, RESPONSABLE DU GROUPE DE TRAVAIL « STATUT DU PERSONNEL ET QUESTIONS JURIDIQUES » DU COMITÉ DU PERSONNEL DU CONSEIL DE L'EUROPE**

M<sup>me</sup> la Présidente O'Regan a évoqué le rôle et l'importance des tribunaux en nous donnant le point de vue du juge. M. Antoszkiewicz a abordé la question du point de vue de l'administration. Quant à moi, j'essaierai de vous donner le point de vue du personnel et vous verrez que sur l'essentiel ces trois points de vue se recourent.

Dans un jugement *West* (n° 10)<sup>12</sup>, le TAOIT avait précisé la chose qui suit : « Le droit de recours présente un intérêt pour les deux parties puisqu'il permet de maintenir l'harmonie, la bonne exécution du travail et le moral des troupes au sein de l'organisation. » Je crois que cette formule résume assez bien les choses.

Bien entendu, l'intérêt principal du tribunal administratif tient à son rôle de garant de l'État de droit. Il est évident que chaque agent a intérêt à pouvoir saisir le tribunal lorsqu'il estime que l'un de ses droits n'a pas été respecté. Cet intérêt d'ailleurs n'est pas spécifique aux tribunaux administratifs des organisations internationales, c'est un intérêt qui est inhérent à tout tribunal administratif et même plus largement à tout tribunal.

Cependant, au-delà de cet intérêt somme toute classique, le tribunal administratif présente pour nous un intérêt en ce qui concerne le dialogue social. Cela peut paraître curieux que le contentieux puisse avoir un intérêt pour le dialogue puisque la saisine du juge marque en général la fin du dialogue.

---

12. Jugement n° 885, 30 juin 1988, considérant n° 2 *in fine*.

Au Conseil de l'Europe, nous avons une culture que je trouve assez développée du dialogue social. D'ailleurs, le Secrétaire Général de notre Organisation soulignait, il y a quelques instants, l'importance qu'il attache à ce dialogue. De manière régulière (à peu près tous les quinze jours à trois semaines) les représentants du personnel rencontrent les représentants de l'administration pour évoquer avec eux les problèmes que les agents leur font remonter et pour essayer d'y apporter des solutions satisfaisantes. Lors des discussions que nous avons, les uns et les autres n'ont pas toujours le même point de vue et nous sommes souvent à court d'arguments pour convaincre nos collègues de la pertinence de nos propositions. Je dois avouer que, bien souvent, les arguments les plus efficaces sont ceux qui reposent sur le droit. En effet, l'administration est en règle générale assez réceptive aux arguments juridiques, surtout lorsqu'ils sont appuyés par une jurisprudence, et notamment une sentence du TACE.

En d'autres termes, l'un des intérêts que présente pour nous le tribunal réside dans le fait que ses sentences nous fournissent des arguments importants de négociation ; ce qui n'est pas rien compte tenu du nombre très limité d'instruments de négociation dont nous disposons.

La principale difficulté que nous rencontrons dans ce cadre est que, dans bien des domaines, la jurisprudence du Tribunal Administratif est lacunaire. Il y a beaucoup d'aspects du fonctionnement de l'Organisation, dont certains aspects de la nouvelle politique contractuelle, qui n'ont pas encore fait l'objet de sentence. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la démarche des représentants du personnel (qu'il s'agisse du Comité du personnel ou de certains syndicats) consiste à saisir le tribunal dès qu'une occasion valable se présente pour lui donner l'opportunité d'interpréter la réglementation interne.

C'est sur ce point que le rôle du tribunal atteint une première limite. La saisine du TACE n'est pas sans susciter un certain nombre de difficultés. Comme vous le savez sans doute, le Comité du personnel a une compétence relativement limitée pour saisir lui-même le Tribunal Administratif : il ne peut le faire que lorsqu'il est le destinataire de l'acte qu'il entend attaquer ou lorsque l'acte viole ses prérogatives.

Le CdP peut également intervenir dans une procédure devant le Tribunal Administratif pour soutenir les conclusions de l'une des parties mais encore faut-il que le contentieux ait été préalablement engagé par un agent.

Les organisations représentatives du personnel ont une politique de soutien aux recours dans le but de fournir au tribunal l'opportunité de dire le droit et de clarifier certains textes. Ce soutien peut prendre diverses formes. Dans le cas du SACE (Syndicat des agents du Conseil de l'Europe), il prend la forme d'un soutien financier, c'est-à-dire d'une prise en charge des frais d'avocat. Dans le cas d'autres syndicats (c'est le cas du syndicat One Staff), ce sont les syndicalistes qui ont une formation juridique qui font office d'avocat et plaident devant le tribunal.

Je me dois de préciser que nous tenons à ce que ce soutien ne se transforme pas en abus du droit de recours. Nous faisons une évaluation assez détaillée de chaque recours, nous vérifions que celui-ci n'est pas manifestement dénué de fondement et qu'il présente un intérêt pour l'ensemble des agents ou un nombre suffisamment important d'entre eux. Nous évitons scrupuleusement les recours qui encombreraient inutilement le rôle du tribunal.

Malgré ce soutien que nous offrons, il est difficile de trouver des agents qui décident d'aller jusqu'au contentieux. Un certain nombre de nos collègues sont réticents à faire des recours, sans doute par peur de représailles. De manière générale, je ne pense pas que leurs craintes soient légitimes. Je n'ai, pour ma part, jamais entendu parler de représailles ou de brimades à l'encontre d'un agent qui aurait fait un recours. Cela existe peut-être, mais j'avoue que je n'en ai jamais été témoin.

Malheureusement, cette réticence est assez manifeste dans le cas des agents qui sont dans des situations précaires, c'est-à-dire qui sont sur des contrats à durée limitée.

En résumé, la difficulté de saisir le juge et de lui permettre de se prononcer sur un certain nombre de questions constitue une limite au rôle du tribunal et de sa jurisprudence en matière de négociation.

L'une des solutions au problème résiderait sans doute dans l'élargissement des possibilités de recours collectif et particulièrement des cas de saisine par le Comité du personnel. Dans ce cadre, certains ont évoqué la possibilité de permettre au Comité du personnel de solliciter un avis consultatif auprès du Tribunal Administratif. La procédure d'avis consultatif est très à la mode en ce moment puisque le Protocole additionnel n° 16 à la Convention instaure une procédure de ce type permettant à certaines juridictions nationales d'adresser en quelque sorte des questions préjudicielles à la Cour européenne des droits de l'homme. Bien entendu, il faudrait réfléchir aux modalités précises de cette consultation afin d'éviter que le Comité du personnel ne soit dans certains cas tenté de faire un usage abusif de cette voie.

Il y a également une seconde limite au rôle du tribunal, qui réside dans les modalités d'exécution des sentences.

Lorsque le Tribunal Administratif rend une sentence et qu'il condamne l'administration, il y a schématiquement deux séries de mesures qui sont envisageables : il y a d'une part les mesures individuelles, c'est-à-dire celles qui concernent directement et uniquement le requérant, et il y a d'autre part des mesures d'ordre plutôt général, c'est-à-dire des mesures qui visent à mettre en conformité la pratique de l'Organisation avec le droit tel qu'il a été interprété par le Tribunal Administratif.

Dans le cadre de ces mesures d'ordre général – et c'est, vous vous en doutez, celles qui intéressent le plus le Comité du personnel – l'administration dispose d'un pouvoir relativement étendu au point qu'elle peut parfois vider une sentence de son intérêt.

Je pense à un cas relativement précis, il s'agit de la sentence *Libs*<sup>13</sup>. Dans cette sentence, qui concerne les procédures de recrutement interne, le requérant était un agent de grade B4 placé sur une « fonction », c'est-à-dire sur un emploi dont la durée est limitée dans le temps. Il avait décidé de présenter sa candidature à un « poste », c'est-à-dire à un emploi répondant à un besoin structurel et n'étant pas de ce fait limité dans le temps. Simplement, cet emploi auquel il souhaitait postuler était d'un grade inférieur au grade qu'il avait. Comme beaucoup d'autres agents sous contrat précaire, il était prêt à avoir un grade inférieur sur un poste permanent plutôt qu'un grade supérieur sur une fonction à durée déterminée qui l'exposait au risque d'une perte de l'emploi.

---

13. Recours n° 463/2010, sentence du 4 novembre 2010.

Toutefois, l'administration avait refusé d'examiner sa candidature précisément au motif qu'il avait un grade supérieur à celui du poste convoité. Ce refus de l'administration a finalement été censuré par le Tribunal Administratif pour deux raisons. La première tient à une raison procédurale : la Commission des nominations n'avait pas été consultée. Quant à la seconde, elle tient à l'absence de base légale. En effet, le tribunal a considéré qu'aucune disposition statutaire ou réglementaire n'interdisait de postuler à un emploi d'un grade inférieur.

Quand cette décision a été rendue, nous nous sommes logiquement attendus à ce que l'administration mette un terme à sa pratique qui consiste à n'accepter que les candidatures des agents ayant un grade inférieur ou égal à celui du poste affiché en interne, ce qui aurait permis à certains collègues de mettre fin à la précarité de leur situation contractuelle.

Mais ce n'est absolument pas ce qui s'est passé puisque l'administration a décidé tout simplement de modifier la réglementation pour insérer une disposition qui prévoit maintenant très explicitement que les agents, dans le cadre des avis de vacances internes, ne peuvent postuler qu'à des emplois pour un grade équivalent au leur ou pour un grade supérieur. En d'autres termes, plutôt que de mettre sa pratique en conformité avec le droit, l'administration a mis le droit en conformité avec sa pratique.

Voilà un exemple qui montre les limites du rôle du Tribunal Administratif.

Je voudrais vous donner un autre exemple, ou plutôt un contre-exemple. Il s'agit de la sentence *Kurt Torun*<sup>14</sup> qui a été rendue il y a moins d'un mois. Cette sentence concernait une procédure interne de passage de la catégorie B à la catégorie A. Il s'agit en fait d'un concours interne qui permet aux agents de catégorie B justifiant d'un certain nombre d'années d'expérience de passer dans la catégorie A. Ce concours se déroule en trois étapes : il y a tout d'abord une série de tests psychométriques (raisonnement verbal, raisonnement numérique et raisonnement abstrait). Les agents qui réussissent ces tests passent ensuite des épreuves écrites et ceux qui obtiennent les meilleures notes sont admis à l'oral. Un grand nombre d'agents, environ 200, ont été éliminés à la suite des tests psychométriques. Seule l'une d'entre eux a décidé de porter l'affaire devant le tribunal et elle a été soutenue par le SACE qui a accepté de financer le recours.

Dans sa sentence, le Tribunal Administratif a fait droit aux prétentions de la requérante en annulant l'acte attaqué au motif que le Secrétaire Général avait outrepassé les limites de son pouvoir d'appréciation. Elle a estimé que, dans le cadre d'une procédure interne concernant des agents qui disposent d'une certaine expérience et qui ont de bonnes appréciations, la tenue de ce type de test d'aptitude était dénuée d'intérêt et ne présentait aucune valeur ajoutée par rapport aux épreuves écrites qui allaient suivre dans le but de vérifier l'aptitude concrète des candidats à exercer les fonctions de la catégorie A.

Pour exécuter la sentence, l'administration a décidé d'organiser des tests écrits pour la requérante.

---

14. Recours n° 543/2014, sentence du 30 janvier 2015.

Nous avons appris hier soir avec grande satisfaction que l'administration ne s'était pas limitée à cette mesure individuelle et qu'elle avait décidé d'aller plus loin en adoptant une série d'autres mesures :

- ▶ premièrement, elle a décidé de mener une réflexion plus générale sur la nature des épreuves qui sont proposées au concours – j'espère que le Comité du personnel sera associé à cette réflexion et je ne doute pas que ce sera le cas ;
- ▶ deuxièmement, l'administration a décidé de suspendre pour le moment l'utilisation de ces tests lors des concours à venir. Cette suspension ne concerne pas uniquement le type de concours qui avait fait l'objet du recours – c'est-à-dire les concours de passage de la catégorie B à la catégorie A ;
- ▶ troisièmement : l'administration a décidé, pour les concours qui sont encore en cours et pour lesquels il n'y a pas encore eu d'épreuves écrites, d'inviter à ces épreuves écrites tous les agents qui avaient été recalés à l'issue des tests.

Voilà un exemple d'exécution qui montre que, quand elle le souhaite, l'administration est capable du meilleur.

J'avais promis au président de session d'être court et il vient de me rappeler cette promesse.

Je vais donc m'arrêter là. Je vous remercie.

## **DISCUSSION ET CONCLUSIONS DE LA SESSION 1**

### **Thomas LAKER**

Je suis heureux de voir que nous avons encore un vrai temps de discussion à disposition. Nous avons eu deux présentations très différentes. On nous a présenté le point de vue de l'employeur, d'une part, le point de vue des membres du personnel, d'autre part. Le dernier exemple dont vient de nous faire état Ali est particulièrement éloquent et fait jaillir l'espoir que, effectivement, les sentences des tribunaux administratifs soient prises au sérieux, un espoir que tous ne partagent pas. Nous avons chacun des expériences différentes en la matière et puis nous avons bien présent à l'esprit le premier exemple donné par Ali.

Je n'ai pas de système préétabli quant à la façon de s'y prendre pour mener cette discussion. Nous avons entendu, je le répète, trois contributions très différentes. Je pense que le plus simple, c'est de vous donner, aux uns et aux autres, la parole. J'ouvre le débat. Y a-t-il des commentaires ou des questions que vous souhaiteriez poser ?

### **Virginia MELGAR**

Bonjour. Je m'appelle Virginia Melgar. Je suis Présidente du Tribunal administratif du Mécanisme européen de stabilité (MES). Je remercie Catherine pour son intervention très intéressante, pour son introduction au sujet que nous traiterons aujourd'hui.

Elle a évoqué deux choses très importantes : les droits de l'homme et les privilèges et immunités des organisations internationales. Je voudrais pour ma part vous parler d'un arrêt rendu par la Cour d'appel de La Haye, aux Pays-Bas. Un recours a

été déposé par les représentants du personnel de l'Office européen des brevets. Il a d'abord été établi que les régimes des privilèges et immunités ne s'appliquaient pas à l'Office européen des brevets et, d'autre part, il a été indiqué que certaines décisions, voire certains textes législatifs, adoptés par cette organisation allaient à l'encontre de la Convention européenne des droits de l'homme – plus particulièrement a été visé le fait que l'association du personnel ne peut entrer en communication avec les agents, qu'il y a des attaques en règle menées contre la liberté d'association et, enfin, que les règles en matière de grève qui ont été adoptées par l'organisation vont à l'encontre de la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment à l'encontre de son article 11.

Catherine, souhaitez-vous réagir à ce que je viens de dire ?

### **Catherine O'REGAN**

Si l'on regarde un peu le parcours qu'a connu le droit international, l'on s'aperçoit que c'est un domaine où nous allons voir se multiplier ce type de décision. Je ne connais pas, effectivement, cette décision rendue par la juridiction de La Haye, merci d'attirer mon attention dessus, mais je crois que c'est quelque chose qui va être de plus en plus répandu dans un grand nombre de domaines, notamment la protection des droits de l'homme.

Il est intéressant de vous entendre évoquer la liberté d'association parce que, jusqu'à présent, en Europe, certainement beaucoup de démarches ont mis l'accent sur l'article 6 (l'accès à un tribunal et le respect des procédures). La liberté d'association dans le cadre du travail, c'est quelque chose qui, je crois, va trouver son chemin jusqu'au sein des juridictions nationales et jusqu'au sein des instances régionales de protection des droits de l'homme également.

En tant que juge, je pense que la façon dont le système est conçu relève de la compétence de chaque organisation individuellement. Il faut que les organisations se penchent sur la législation internationale en matière de droits de l'homme, qu'elles réfléchissent à l'impact de tout cela sur le système à mettre en place en leur sein. Il y a quelques années, j'ai travaillé à l'établissement du système qui vaut désormais pour les Nations Unies et c'est quelque chose qui a été dit à de nombreuses reprises par le Conseil judiciaire interne ; il a été dit au conseiller juridique général notamment qu'il est de leur devoir de se pencher sur ces questions au moment où l'on réfléchit à la mise en place des systèmes internes aux organisations. De plus en plus, ces systèmes seront soumis à un contrôle et, en tant que grande promotrice des droits de l'homme, je pense que c'est parfaitement adéquat et il est normal que les organisations internationales soient des modèles en la matière. D'ailleurs, le Secrétaire Général, ce matin, a fort bien dit les choses. Il est le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, il se déplace dans tous les pays d'Europe, il encourage les uns et les autres à se conformer aux arrêts de la Cour, il leur demande d'être respectueux de la lettre de la Convention. Eh bien, il faut que vous puissiez parler en connaissance de cause et que vous donniez l'exemple. L'idée selon laquelle les droits de l'homme doivent s'appliquer aux organisations internationales me semble parfaitement normale. Mais bien sûr chaque organisation connaît ses propres spécificités et il faut que ces spécificités soient dûment prises en compte par les juridictions nationales, par les juridictions régionales au moment où se pose la question de savoir s'il y a eu des infractions en règle dans tel ou tel cas de figure.

## **Andrés RIGO**

Andrés Rigo, juge au Tribunal administratif du FMI. Je réagis aux propos de M<sup>me</sup> le juge O'Regan dont j'ai été le collègue. J'ai également servi dans un certain nombre de juridictions administratives. Je voudrais simplement indiquer que j'ai présidé le Comité des sanctions de la Banque interaméricaine de développement. Il s'agit de commissions qui existent dans un certain nombre d'institutions internationales, qui prononcent des sanctions généralement à l'encontre de personnes travaillant dans le secteur privé ou à l'encontre d'entreprises du secteur privé coupables de fraudes ou de faits de corruption, ou coupables de déformation du régime de marchés publics et d'attribution des marchés.

Pour ce qui est de la Banque interaméricaine de développement, il faut savoir que l'institution a fait l'objet de poursuites eu égard aux décisions que nous avons prises d'appliquer des sanctions à un ressortissant du Costa Rica. L'institution fait l'objet de poursuites devant les tribunaux locaux mais le Costa Rica a d'ores et déjà une tradition bien établie en matière de protection des droits de l'homme et de plein respect de ces droits : la Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme lui permet d'ancrer ses décisions. C'est quelque chose qui est en cours mais je voulais tout de même faire cette petite contribution au débat parce qu'elle me semble pertinente.

## **Hessel RUTTEN**

Merci, Monsieur le Président. Je m'appelle Hessel Rutten. Je représente les retraités de l'OTAN et c'est la raison pour laquelle je souhaite intervenir.

J'ai le sentiment – et je pense que je ne suis pas le seul parce que je sais que Gianni Palmieri a rédigé tout récemment un excellent article sur ce sujet – qu'un certain nombre d'organisations internationales, que les commissions de recours, que les tribunaux administratifs en arrivent souvent sur des mêmes questions à des décisions différentes. S'il y a un système de justice interne qui n'est pas à la hauteur des principes de protection des droits de l'homme ou qui, pour d'autres raisons, rend des décisions qui ne sont pas conformes aux principes généralement reconnus du droit international, le problème, voyez-vous, c'est qu'il n'y a pas d'instance de second recours, il n'y a pas moyen d'assurer un deuxième contrôle sur ce qui a été fait. L'article qui a été rédigé par Gianni Palmieri est tout à fait intéressant en ce sens parce qu'il regarde de quelle façon un certain nombre de décisions ont été rendues par le passé, des décisions qui portaient exactement sur le même problème et qui pourtant proposaient des solutions parfois totalement différentes. Je crois que cela suppose vraiment que l'on puisse se présenter devant une seconde juridiction. Vous le savez, au sein des organisations coordonnées, il y a eu la rédaction d'une lettre par le président. Dans cette lettre, le président indiquait qu'il pouvait être intéressant de prévoir l'intervention d'une deuxième instance mais les organisations coordonnées soit n'ont pas répondu, soit ont répondu en des termes parfaitement négatifs.

J'en viens maintenant à ma question à proprement parler et je la pose en tant que représentant des retraités. Je pose cette question aux membres du panel : seriez-vous d'accord avec moi pour dire qu'il est nécessaire que les tribunaux agissent aussi, interviennent aussi dans les affaires qui concernent les agents retraités ou est-ce que

vous estimez que, comme les retraités ne sont plus des agents en service et qu'ils ont donc perdu un certain nombre de leurs privilèges et immunités, ils devraient plutôt se tourner vers les juridictions locales ?

### **Inés WEINBERG de ROCA**

Je voulais brièvement répondre à cette préoccupation qui a été exprimée par un intervenant précédent. Nous avons, au sein des Nations Unies, un système à deux niveaux (première instance, deuxième instance) et le Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU) est un tribunal devant lequel on peut interjeter appel des décisions prises par le Conseil de retraite des Nations Unies.

### **Fabrice ANDREONE**

Je voudrais adresser une question à M<sup>me</sup> la juge O'Regan. Mon nom est M. Andreone et je suis vice-président du Comité du personnel de la Commission européenne à Bruxelles.

Aujourd'hui nous avons un système juridictionnel en droit de la fonction publique européenne où nous avons un Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (TFP) qui juge en première instance des cas portés par le personnel. Il se trouve qu'il y a une proposition de la Cour de justice de l'Union européenne de supprimer ce tribunal et de reporter le contentieux vers le tribunal général, c'est-à-dire le Tribunal de l'Union européenne (première instance). Je voudrais savoir comment vous voyez cette réorganisation, qui est prévue au niveau européen, de supprimer le tribunal ou la chambre (je dirais) juridictionnelle spécialisée et de retransférer le contentieux vers le tribunal général. Juste une observation : le mouvement a été fait à l'inverse en 2004 sur la base des dispositions du Traité de Nice qui prévoyait la création de chambres spécialisées ; donc, en 2004, on a créé un Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne ; en 2014, le Conseil des ministres doit se prononcer sur la suppression de ce tribunal et sur la récupération du contentieux par le tribunal général. Ainsi, par rapport à votre exposé, j'aurais aimé avoir votre sentiment sur ces changements et sur la manière dont on peut traiter le contentieux soit dans un tribunal général, soit dans un tribunal spécialisé. Merci beaucoup.

### **Gregor SCHNEIDER**

Merci beaucoup. Je suis président du Comité du personnel d'une agence européenne. On a beaucoup parlé du tribunal administratif comme condition préalable dans l'octroi des privilèges et immunités à l'organisation internationale. Dans le contexte européen, l'administration nationale est remplacée par l'administration européenne. Nous, nous sommes une agence internationale sur les marques qui vient remplacer les agences nationales d'enregistrement des marques, mais je voudrais poser une autre question : la question de la légitimité démocratique de nos instances. Il y a quand même une nécessité de pouvoir se tourner vers un tribunal administratif international car si l'on se tourne vers l'administration, on n'obtiendra pas gain de cause. Il faut que l'administration soit soumise à un certain contrôle. Il ne s'agit donc pas seulement ici de privilèges et d'immunités, il y a tout de même la question de la légitimité démocratique. Il faut se doter d'une instance qui va pouvoir contrôler la façon dont l'administration fonctionne. Je crois que c'est très important.

### **Tobias JAAG**

Je m'appelle Tobias Jaag. Je suis vice-président du Tribunal administratif de la Banque des règlements internationaux qui a son siège à Bâle. Pour ce qui est de la question des droits de l'homme, je voudrais poser la question suivante : en vue d'assurer le plein respect des droits de l'homme dans les organisations internationales, est-ce qu'il ne serait pas souhaitable d'ouvrir la Convention européenne des droits de l'homme aux organisations et aux juridictions régionales ? Pour l'Union européenne, il y a déjà une base prévue dans la Convention mais ce n'est pas le cas pour d'autres organisations régionales. Cette démarche permettrait d'améliorer la façon dont les droits de l'homme sont mis en œuvre dans les organisations internationales.

### **Thomas LAKER**

Merci beaucoup. Étant donné les délais qui nous sont impartis, je voudrais savoir s'il y a d'autres questions que vous souhaiteriez poser ou des commentaires que vous souhaiteriez faire. Si ce n'est pas le cas, je vais demander à nos panélistes de répondre.

### **Ali BAHADIR**

Je dois avouer que je n'ai pas grand-chose à ajouter à tout ce qui vient d'être dit ou, en tout cas, pas en cinq minutes. Je tiens simplement à rebondir sur une des remarques, sur une des questions qui avaient été faites et qui concerne les cours d'appel et les possibilités de recours contre les décisions des tribunaux administratifs, et j'évoquais dans l'allocution d'ouverture le fait que les tribunaux administratifs internationaux étaient en règle générale assez en retrait s'agissant des droits garantis par rapport à leurs homologues nationaux. Il est vrai que dans quasiment tous les systèmes où il y a des tribunaux administratifs – en droit interne en tout cas – il y a également des juridictions d'appel ; au niveau européen aussi. Je viens de découvrir que l'Union européenne envisageait de supprimer le Tribunal de la fonction publique mais il n'en demeure pas moins qu'il y a à Luxembourg plusieurs niveaux puisque, même si c'est le Tribunal de l'Union européenne (de première instance) qui récupère cette compétence, il y aura toujours la possibilité de faire un recours auprès de la Cour de justice de l'Union européenne et c'est effectivement, je crois, l'un des problèmes que connaît la justice administrative internationale : celui de l'absence de cours d'appel. Certains avaient d'ailleurs proposé d'avoir une espèce de cour d'appel administrative internationale, donc une cour d'appel commune à toutes les juridictions, ce qui permettrait d'éviter justement ce qu'évoquait l'un des intervenants, c'est-à-dire des divergences jurisprudentielles entre les différents tribunaux.

### **Thomas LAKER**

Votre dernière suggestion me semble être presque impossible à mettre en place. Mais, sur un plan plus général, je trouve que c'est une question qui doit en intéresser plus d'un. Il y a quelque chose que je souhaiterais dire eu égard à ce souhait d'avoir une juridiction de deuxième instance. C'est une bonne chose en soi. Moi je viens d'un système où nous avons deux niveaux d'instance. Mais il faut également tenir compte du fait que déjà au niveau administratif, vous pouvez avoir comme premier mécanisme de contrôle un réexamen de la décision qui a été prise et il pourrait y avoir une certaine « résistance » à en faire trop. Venant d'Allemagne, pays dans lequel

nous avons un système avec trois, voire quatre, degrés d'instance et de réexamen, je peux vous dire que cela peut aussi faire l'objet de certaines critiques, et des critiques ont été émises à l'échelon national. On nous a reproché de trop en faire.

J'entends bien le problème qui a été évoqué par notre collègue de l'OTAN. Je viens d'un tribunal où nous sommes parfois confrontés à ces difficultés. Les juges individuels siégeant au sein d'un même tribunal peuvent d'ailleurs ne pas du tout être d'accord sur cette question. À l'heure actuelle, malheureusement, nous vivons dans un système où la juridiction de deuxième instance pourrait effectivement être utile pour harmoniser certaines approches adoptées par les juges qui ont siégé en première instance.

### **Andrzej ANTOSZKIEWICZ**

Sur la question des droits pour les retraités de présenter leur recours : vous pouvez avoir une politique administrative qui vaut pour tous les individus. Il faut qu'il y ait toujours un moyen de contester cette démarche administrative. Il faut à tout le moins que ce qui peut avoir une incidence sur les retraités puisse faire l'objet d'un recours par les retraités.

Sur la question d'un deuxième niveau d'instance : c'est un concept très intéressant. Il y a aussi la question de la composition de ces instances et comment seraient représentés les différents États. C'est une question qu'il faudrait également envisager. Nous, dans notre institution, nous avons un certain nombre de niveaux d'instance et c'est vrai qu'il est toujours bon d'associer à ces plusieurs niveaux d'examen un élément extérieur.

Dans le cadre de mes propos de conclusion, je dirai ceci : le rôle que vous endossez est extrêmement important. Les tribunaux administratifs permettent de faire contrepoids aux décisions de l'administration. Nous devons nous assurer que les décisions qui sont prises sont motivées par les bons principes et par les bonnes règles, et que la déontologie est toujours présente au moment de la prise de ces décisions. Les relations qui existent entre employés et employeurs sont riches de défis mais l'administration a besoin de ces décisions qui lui permettent de bien réfléchir à la façon dont elle se comporte, à la façon dont elle gère la plus grande ressource des organisations internationales qui est la ressource humaine. Il faut absolument que nous sachions nous y prendre et de la meilleure façon possible. Ainsi, je remercie les tribunaux administratifs de ce qu'ils font et également de nous transmettre ces informations.

### **Thomas LAKER**

J'ai une question à vous poser Andrzej et je m'en excuse. Il y a ces deux exemples qui ont été donnés par Ali. D'une part, dans une sentence rendue par un tribunal administratif, vous avez une situation de non-exécution ou d'exécution partielle. En fait, les règles ont été modifiées pour essayer d'éviter que cette situation se représente à tout prix. D'autre part, vous avez une espèce de courbe d'apprentissage qui se met en place. Il s'agit non seulement de mettre en œuvre cette décision-ci mais il s'agit de modifier les règles pour qu'elles jouent désormais au bénéfice des agents. Quel serait votre point de vue sur ces différents cas de figure ? Que pensez-vous être la bonne façon de gérer une sentence rendue par un tribunal administratif ?

## **Andrzej ANTOSZKIEWICZ**

Il faut les prendre pour ce qu'elles sont, à savoir une tentative de donner des orientations, des informations en retour ou eu égard à quelque chose qui ne s'est pas passé comme prévu ou qui s'est mal passé. Au sein de l'OSCE, nous avons un bureau d'examen en interne. Lorsque les décisions sont rendues par l'administration, il y a une chose que je peux faire, c'est m'asseoir avec les membres de cette instance pour réfléchir aux ramifications de cette décision, à ses possibles répercussions. Et il faut regarder cela non pas seulement sous l'angle de quelqu'un qui aurait à souffrir de cette sentence, mais sous l'angle de quelqu'un qui a quelque chose à en tirer. Il y a toujours un moyen de tirer des leçons utiles et constructives ; comment, du coup, rendre le système plus efficace ou plus performant ? Encore une fois, il faut avoir un processus en place de bonne foi et où la confiance règne. Et du point de vue de l'administration, c'est vrai que parfois nous réfléchissons en des termes strictement pratiques. Vous pouvez avoir un individu qui pose un problème précis et vous essayez de trouver une issue pratique à ce problème, mais la façon dont nous abordons les choses doit être juste ; il faut que nous travaillions en équité car, sinon, nous nous fourvoyons. Ce serait ma réponse relativement brève à votre question. Je crois qu'il faut vraiment aborder tout cela avec la plus grande bonne foi possible. Ces sentences sont parfois de bien mauvaises nouvelles, mais il faut voir cela comme une occasion de changer la donne et de faire les choses mieux. Pardon d'insister mais ce que nous avons constaté, par rapport aux exemples donnés, c'est que l'on essaie d'éviter l'impact de la sentence du tribunal administratif ; cela n'a rien à voir avec la bonne foi. On essaie de se soustraire à cette sentence et il est assez extraordinaire de voir que les organisations parfois s'attaquent à des décisions qui sont de leur point de vue fort malvenues d'une façon parfaitement contestable et qui posent vraiment la question de la compétence et de l'autorité des tribunaux administratifs.

## **Thomas LAKER**

Je suis désolé d'insister mais ce que nous avons vu dans les exemples donnés est une tentative de se soustraire aux résultats de la décision du tribunal. Cela n'a rien à voir avec la bonne foi. Je pense qu'il convient de remarquer que les organisations, de temps à autre, traitent les décisions dont elles ne veulent pas en soulevant des questions concernant la compétence et l'autorité des tribunaux administratifs.

## **Catherine O'REGAN**

Je pensais reprendre la question de la seconde instance ou la question des appels. Je crois qu'il nous faut reconnaître qu'il y aura des divergences entre organisations internationales parfois en matière de droit du travail comparé. Je pense que le lien entre les agents et l'employeur, et entre les associations des agents et l'employeur, selon les juridictions, peut varier considérablement. Et si vous connaissez un peu les conventions de l'Organisation internationale du travail et ses recommandations, vous savez qu'en la matière règne souvent ce que l'on appelle en Europe la marge d'appréciation, qui est une marge significative accordée aux signataires des recommandations de l'OIT et j'imagine qu'il en va de même entre organisations internationales. Ainsi, même si je ne me suis pas opposée à ce qu'existent des juridictions de seconde instance, je pense que la marge d'appréciation doit être respectée, et ce de manière tout à fait légitime car, en matière de droit du travail, le contexte joue

un rôle essentiel. C'est toujours intéressant d'avoir un dialogue sur ces questions et d'avoir un point de vue extérieur, mais je pense qu'au niveau des Nations Unies, les trois tribunaux de contentieux à New York, Nairobi et Genève émettent des décisions parfois avec des panels et des géographies hétérogènes qui peuvent déboucher sur des décisions assez différentes. Et le fait de disposer d'un tribunal d'appel assure la cohérence et la cohésion entre les trois tribunaux de première instance. Cela étant, ce n'est pas tout à fait la même chose que ce qui se produirait si l'on avait un mécanisme supranational d'appel des décisions des tribunaux administratifs car là, très souvent, je pense que la juridiction d'appel – comme c'est le cas d'ailleurs parfois à la Cour européenne des droits de l'homme – laisserait ou garantirait une marge d'appréciation importante à chaque organisation et donc à chaque tribunal.

Sur la question des retraités : bien sûr, les retraités doivent disposer d'un mécanisme permettant de trancher le contentieux touchant aux pensions ; bien sûr, cela variera d'un système à l'autre. Au FMI, par exemple, le contentieux des retraites est inscrit dans le règlement : les retraités sont considérés comme des agents, mais cela varie d'un tribunal à l'autre. Je pense que la capacité des retraités à disposer d'un processus équitable est quelque chose qu'il faut garantir devant un tribunal administratif.

Quant à la question des cours généralisées par opposition aux cours spécialisées, c'est une question sur laquelle on travaille depuis assez longtemps. En Afrique du Sud, par exemple, il y a eu des évolutions contradictoires dans un sens puis dans l'autre au fil des ans. On pense que le fait d'avoir de bonnes connaissances en matière de droit du travail et de l'emploi confère aux juges un certain avantage lorsqu'ils traitent de questions touchant au travail. Cela étant, ces évolutions contradictoires entre le général et le spécifique ne sont pas rares ; cela tient souvent à des considérations financières.

Sur la question des préalables et de la situation en Europe, vous avez tout à fait raison. Pour en venir à l'Office européen des brevets, en un sens l'Europe n'est pas tout à fait une organisation internationale, mais est à mi-chemin entre une fédération et une organisation internationale. Par exemple dans la mesure où cette organisation joue un rôle vis-à-vis d'un certain nombre d'États membres en tant qu'organe supranational, ce cas n'est pas tout à fait identique à celui des autres organisations internationales. Vous avez donc raison de dire qu'il y a un élément supplémentaire au-delà des privilèges et immunités pour exiger qu'il y ait un processus équitable pour trancher les différends.

Enfin, la dernière question intéressante a porté sur le fait que les organisations internationales deviennent signataires de conventions des droits de l'homme. Or, depuis 1949, aux Nations Unies mais également dans d'autres organisations internationales, depuis que ce sont des sujets reconnus de droit international, il n'est plus interdit du tout aux organisations internationales de devenir signataires de conventions internationales des droits de l'homme. Et c'est sans doute un point qui mérite qu'on s'y arrête.

**Thomas LAKER**

Mes propres remarques de conclusion porteront sur trois questions. D'une part, la mise en œuvre des décisions des tribunaux administratifs. Je pense que, dans une certaine mesure, la réponse est relativement simple. Bien sûr, les tribunaux

administratifs se doivent d'appliquer le droit tel qu'il est. Or, si la loi au terme d'une décision est modifiée par l'organisation de la manière adéquate, la fois suivante ce sera la nouvelle législation qui s'appliquera. Ça n'est pas plus compliqué que cela. Ne nous attendons pas à ce que les tribunaux puissent aller plus loin que les droits dont ils disposent. Ils sont liés par le droit et c'est essentiel. Ce ne sont pas eux qui sont décideurs pour leur organisation respective. Et c'est quelque chose à ne pas oublier si l'on s'interroge sur le rôle des tribunaux administratifs au sein du système international. Cela étant, comme nous l'ont appris nos intervenants, la question des immunités à accorder et le fait d'autoriser les employeurs ou les salariés à saisir des juridictions nationales se fondent sur le principe que l'organisation internationale elle-même assure un système efficace : l'administration de la justice. La question est de savoir quels sont les éléments nécessaires pour qu'un système de ce type puisse être reconnu comme mécanisme efficace. C'est un domaine qui est encore en pleine évolution si l'on se reporte à des décisions récentes de la Cour européenne des droits de l'homme. Les organisations internationales devraient donc être conscientes du fait qu'il n'est pas garanti qu'elles aient droit à une dérogation au regard des juridictions internes. Cette garantie ou cette dérogation ne vaut que dans la mesure où existent des voies de recours efficaces au sein même de l'organisation en fonction du système particulier d'administration de la justice propre à chaque organisation nationale et sous réserve que ce système satisfasse aux critères. C'est donc une question à étudier de plus près.

Enfin, pour ce qui est de la deuxième instance, j'ai pour ma part quelques réserves quant à la possibilité d'un accord entre toutes les organisations internationales pour établir une juridiction supérieure. Dans une certaine mesure, l'OIT joue ce rôle pour beaucoup d'organisations internationales mais cette organisation est elle-même confrontée à certains problèmes. Le fait de disposer d'un tribunal de deuxième instance à l'échelon international méritait-il que l'on creuse plus avant ? Personnellement, j'en doute.

Au nom des participants, je tiens à remercier nos trois intervenants pour leurs contributions extrêmement intéressantes. Merci beaucoup.



## Session 2

# Droits fondamentaux et organisations internationales : droits subjectifs et garanties procédurales

---

### **GIORGIO MALINVERNI, PRÉSIDENT SUPPLÉANT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CONSEIL DE L'EUROPE, ANCIEN JUGE À LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

J'ai le très grand plaisir et honneur de présider cette deuxième session intitulée « Droits fondamentaux et organisations internationales : droits subjectifs et garanties procédurales ».

J'aimerais, comme mon prédécesseur l'a fait, vous présenter d'abord les orateurs qui sont d'éminentes personnalités, d'éminents spécialistes.

Le premier orateur sur la liste est mon très cher ami Dean Spielmann, qui est actuellement le Président de la Cour européenne des droits de l'homme. M. Spielmann a accompli des études de droit aux universités de Louvain et de Cambridge ; il a ensuite pratiqué le barreau à Luxembourg et, en même temps, il enseignait aux universités de Louvain et de Nancy. Il est l'auteur de très nombreuses publications – beaucoup plus que certains professeurs d'université – et, depuis 2004, il est juge à la Cour européenne des droits de l'homme et il en est le Président depuis 2012.

Le deuxième orateur est M. Giuseppe Palmisano, de nationalité italienne, qui est un internationaliste, professeur de droit international et européen, directeur de l'Institut d'études juridiques internationales au Conseil national de la recherche à Rome, et il a été membre et il est en ce moment président du Comité européen des Droits sociaux (CEDS), le comité qui a la charge de veiller au respect de la Charte sociale européenne.

La troisième intervenante est M<sup>me</sup> Memooda Ebrahim-Carstens, de nationalité du Botswana. Elle est présidente du Tribunal administratif des Nations Unies ; elle était auparavant présidente de la Cour suprême du Botswana. C'est une spécialiste du droit du travail et elle a également exercé le barreau dans son pays dans une première vie.

Je vais donner la parole d'abord au Président Spielmann en rappelant que les interventions ne devraient pas durer plus de 15 à 20 minutes ; ensuite, comme c'était le cas tout à l'heure, il y aura des questions et les réponses des membres du panel.

## M. DEAN SPIELMANN, PRÉSIDENT DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Monsieur le Président, mon cher Giorgio,

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de dire combien j'ai plaisir à participer à ce colloque international sur les tribunaux administratifs internationaux, organisé à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe.

La Cour que j'ai l'honneur de présider est doublement liée à ce Tribunal Administratif. D'abord, parce qu'elle en nomme le président et le président suppléant ; c'est ce qui explique que notre modérateur de ce matin soit mon ami et ancien collègue Giorgio Malinverni, président suppléant du tribunal. Ensuite, parce que les litiges qui concernent le personnel de notre Cour sont évidemment soumis à ce tribunal.

Quelques mots, si vous le voulez bien, sur la jurisprudence de notre Cour dans le domaine des tribunaux administratifs internationaux. Elle est peu abondante. Toutefois, quelques principes s'en dégagent. D'abord, il me semble important de rappeler que, selon une jurisprudence bien établie, nous ne connaissons pas des requêtes dirigées contre des organisations internationales, celles-ci n'étant pas parties à la Convention européenne des droits de l'homme. Les requêtes portées contre des organisations internationales sont donc déclarées irrecevables *ratione personae*.

Par ailleurs, les organisations internationales bénéficient d'une immunité de juridiction, généralement en application de leur Accord général sur les privilèges et immunités. Cette immunité a pour effet d'empêcher les justiciables de se plaindre des décisions de ces organes devant notre Cour. C'est ainsi que, dans les affaires *Waite et Kennedy* et *Beer et Regan c. Allemagne*, qui concernaient les actions de requérants se plaignant de l'immunité de juridiction de l'Agence spatiale européenne, la Cour a reconnu le caractère indispensable de l'immunité de juridiction d'une organisation internationale, à condition toutefois que la restriction qu'elle engendre ne soit pas disproportionnée. Ainsi, dans les affaires que je viens de citer, nous avons pu vérifier que les requérants disposaient d'une autre voie pour protéger leurs droits. Je m'explique : nous admettons parfaitement l'immunité de juridiction de l'organisation internationale, à condition toutefois que le requérant puisse bénéficier d'une voie interne alternative et accessible. Très récemment, dans une décision rendue au début de cette année<sup>15</sup>, le requérant se plaignait du fait que l'immunité de juridiction dont bénéficiait l'Office européen des brevets l'ait privé d'un accès à un tribunal, en l'espèce l'accès aux juridictions allemandes. La Cour a considéré le fait que l'Office européen des brevets avait proposé au requérant de faire trancher le litige par un tribunal arbitral, ce qu'il avait refusé. Elle en a conclu que l'Office européen des brevets avait mis à la disposition du requérant un autre moyen raisonnable de faire examiner sa plainte et que, en conséquence, la protection des droits fondamentaux au sein de cette organisation n'avait pas été défailante. Dans une autre affaire<sup>16</sup>, rendue le même jour, la Cour a jugé que la requérante, qui se plaignait du

15. Arrêts du 18 février 1999. Décision *Klausecker c. Allemagne* du 6 janvier 2015.

16. Décision *Perez c. Allemagne*.

caractère défaillant des recours existant au sein de l'ONU, n'avait pas épuisé les voies de recours internes car elle n'avait pas saisi la Cour constitutionnelle. Sa requête a donc été déclarée irrecevable. Toutefois, et c'est l'intérêt de cette affaire, la Cour a noté le fait que, malgré l'immunité de juridiction des organisations internationales devant les tribunaux allemands, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe demeurait compétente pour vérifier si le niveau de protection des droits fondamentaux dans les litiges au sein des organisations internationales était conforme à la Constitution. Certes, cette compétence de la Cour constitutionnelle n'est exercée que dans des conditions restrictives, mais elle existe néanmoins et c'est un élément intéressant à souligner aujourd'hui. En clair, il ne faut pas que le niveau de protection des droits fondamentaux assuré par l'organisation internationale soit inférieur au niveau requis par la Constitution.

J'observe, cependant, que notre jurisprudence est nuancée et s'adapte aux circonstances, comme nous l'avons montré dans l'affaire *Stichting Mothers of Srebrenica c. Pays-Bas*<sup>17</sup>. Dans cette affaire, nous avons accepté l'immunité de juridiction des Nations Unies, et ce malgré l'absence de recours internes. Dans ce cas spécifique, il nous est apparu inopportun de faire relever les opérations des Nations Unies de la compétence des juridictions nationales, car cela aurait permis aux États de s'immiscer dans l'accomplissement de sa mission par l'organisation en question.

Pour ce qui concerne les décisions rendues par les tribunaux administratifs des organisations internationales, c'est dans une décision *Boivin* du 9 décembre 2008 que la Cour s'est prononcée pour la première fois sur sa compétence *ratione personae* à l'égard d'un litige de travail. La requête avait été introduite contre 34 États membres du Conseil de l'Europe et le requérant se plaignait d'un jugement du Tribunal administratif de l'OIT portant sur un refus de nomination, bref un contentieux tout à fait classique. La requête n'a été examinée qu'au regard de la France et de la Belgique, car elle a été déclarée irrecevable pour les 32 autres États membres en raison du non-respect du délai de six mois.

S'agissant de la France et de la Belgique, nous avons estimé que le requérant ne relevait pas de la juridiction de ces deux États et nous avons conclu à l'incompatibilité *ratione personae* de la requête. Nous avons réaffirmé cette jurisprudence, depuis lors, dans des affaires mettant en cause des litiges de travail au sein d'autres organisations internationales, qu'il s'agisse de l'Union européenne<sup>18</sup> ou du Conseil de l'Europe. Il s'agissait alors de votre tribunal, Monsieur le Président, et je fais référence à la décision du 16 juin 2009, *Beygo c. 46 États membres du Conseil de l'Europe*. Dans toutes ces affaires, que la requête soit portée contre plusieurs États membres d'une organisation internationale, telle que le Conseil de l'Europe ou l'OIT, ou qu'elle soit dirigée contre l'État hôte de l'organisation, nous aboutissons à une conclusion comparable. Il est clair, de notre point de vue, que les décisions contestées relèvent de l'ordre juridique interne de l'organisation en cause et que le lien territorial n'est pas suffisant pour que les actes du tribunal administratif de l'organisation soient imputables à l'État hôte.

---

17. Décision du 11 juin 2013.

18. Décision du 9 décembre 2008, *Connolly c. 15 États membres de l'Union européenne*.

Nous sommes toutefois allés plus loin dans une affaire *Gasparini c. Italie et Belgique*<sup>19</sup> dans laquelle nous avons accepté qu'un litige interne de travail d'une organisation internationale puisse engager la responsabilité des États membres de cette organisation. L'organisation en question était l'OTAN et la procédure concernait sa commission de recours. Dans cette affaire, le requérant dénonçait une lacune structurelle du mécanisme interne de l'OTAN. Nous avons étudié ce mécanisme de règlement interne et nous sommes parvenus à la conclusion qu'il n'était pas entaché d'une insuffisance manifeste dès lors qu'il satisfaisait aux exigences du procès équitable. Dans le cas contraire, et cela nous rappelle la méthode adoptée pour l'Union européenne dans l'arrêt *Bosphorus*, la responsabilité des États membres de l'organisation aurait pu être engagée. Encore faudrait-il que la contradiction entre le système de recours mis en place au sein de l'organisation concernée et la Convention soit flagrante. Tel n'était pas le cas en l'espèce, mais nous avons quand même vérifié que les droits garantis par la Convention recevaient une protection équivalente au sein de l'OTAN.

Voilà, Mesdames et Messieurs, ce que je souhaitais vous dire en guise d'introduction et je vais écouter avec beaucoup d'intérêt les interventions des autres panélistes.

## **GIUSEPPE PALMISANO, PRÉSIDENT DU COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX, CONSEIL DE L'EUROPE**

C'est pour moi un honneur et un privilège de me trouver ici aujourd'hui, à ce colloque international organisé par le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe. Le privilège est d'autant plus grand qu'il s'agit d'un moment particulier pour le tribunal : nous célébrons son 50<sup>e</sup> anniversaire, un anniversaire assurément très marquant et réussi.

Dans mon intervention, qui porte sur l'importance des droits fondamentaux au sein d'une organisation internationale, je me concentrerai sur la question spécifique des droits sociaux, en particulier des droits sociaux fondamentaux établis par la Charte sociale européenne.

Avant d'en venir à mon sujet, je souhaiterais cependant partager avec vous une considération préliminaire, formulée en tant que juriste international plutôt qu'en tant que président du CEDS. Cette considération générale me paraît importante afin de mieux comprendre et mettre en évidence quel peut être l'impact d'un instrument juridique international comme la Charte sur les relations entre les agents d'une organisation internationale et l'organisation internationale elle-même, et, par conséquent, quel peut être l'impact d'un instrument tel que la Charte sociale sur les décisions des tribunaux administratifs internationaux concernant le traitement desdits agents et la reconnaissance et la protection de leurs droits dans les relations de travail et dans leurs autres relations avec l'Organisation.

La première considération, sur laquelle M<sup>me</sup> Ebrahim-Carstens pourrait dire davantage (et bien mieux que moi), concerne l'existence et la nature juridique distinctes du système juridique interne d'une organisation internationale par rapport au droit international, et notamment aux traités – en ce compris les traités des droits de

---

19. Décision du 12 mai 2009.

l'homme – conclus par les États membres de l'organisation dans le cadre institutionnel de l'organisation.

En effet, les organisations internationales, bien que créées en vertu d'un traité – une source de droit international – et donc, découlant du droit international, à partir du moment où elles ont vu le jour et ont véritablement commencé à fonctionner, deviennent des communautés et des appareils organisés et distincts – autonomes – possédant leur propre ordre juridique interne. Cet ordre juridique se situe sur un plan totalement différent de celui du droit international, entendu comme relevant du domaine des relations interétatiques (ces deux ordres n'étant pas homogènes).

En fait, à la différence de la sphère du droit international, les institutions internationales possèdent un élément organique, j'entends dans les structures internes de ces institutions et dans le fonctionnement interne de ces structures. Nous parlons ici des organisations d'individus opérant en tant qu'agents de statuts et de chartes interétatiques (assemblées, conférences, commissions, conseils et principalement secrétariats, bureaux et offices) et des règles régissant le fonctionnement interne de ces structures et le traitement du personnel des institutions internationales. Ici, il existe une organisation au sens propre du terme, à savoir une hiérarchie. Il existe, à différents degrés, une fonction législative, une fonction judiciaire et une fonction exécutive ; et les principaux destinataires de ces fonctions organisées et des règles juridiques internes de chaque organisation internationale sont précisément les membres du personnel et les membres des assemblées et conseils.

Au sein du système juridique interne autonome d'une organisation internationale (qui est essentiellement constitué de dispositions juridiques, de règles administratives, de statuts du personnel et de contrats de travail), les règles et les principes internationaux de protection des droits fondamentaux, en ce compris ceux qui ont été établis par des traités conclus dans le cadre de l'organisation, ne constituent pas en soi des sources juridiques. Toutefois, ils peuvent être considérés comme tels, et comme ayant une valeur juridique, si et dans la mesure où les sources juridiques de l'ordre interne de l'organisation font explicitement référence à ceux-ci. Ils peuvent aussi être considérés comme des principes généraux de droit, que les juges des tribunaux administratifs internationaux peuvent légitimement et utilement prendre en compte et appliquer pour examiner et statuer sur les affaires dont ils sont saisis.

Ayant cette mise en garde à l'esprit, si l'on considère le type de relation existant entre, d'une part, les agents d'une organisation internationale, et, d'autre part, l'organisation elle-même – qui est essentiellement une relation d'emploi –, il apparaît assez évident qu'un instrument tel que la Charte sociale européenne peut servir de point de référence extrêmement utile pour déterminer quels sont les droits fondamentaux que les agents peuvent réclamer à leur organisation et quels droits doivent être reconnus et garantis par les tribunaux administratifs internationaux. Je dirais qu'elle est même plus utile que la CEDH, qui touche essentiellement et avant tout à la dimension civile et politique de la relation des individus avec l'État sous l'autorité duquel ils vivent. Cela n'est pas moins vrai si l'on considère que la question qui nous occupe n'est pas la gestion et le traitement de salariés exerçant des activités ordinaires, mais la gestion et le traitement d'agents exerçant ce que, dans un contexte national, l'on appellerait des activités de service public ou d'intérêt public.

Cependant, afin d'expliciter mon propos, à savoir pourquoi la Charte sociale européenne peut être si importante dans le contexte de la relation d'emploi du personnel international avec l'organisation pour laquelle ce dernier travaille, je pense qu'il est nécessaire de rappeler brièvement en quoi consiste en réalité le système de la Charte sociale. Cela formera la première grande partie de mon intervention.

Signée voici cinquante-quatre ans, en 1961, à Turin, la Charte sociale européenne fait en quelque sorte figure de fille cadette de la famille des traités relatifs aux droits de l'homme adoptés au sein du Conseil de l'Europe, sa sœur aînée étant la Convention européenne des droits de l'homme. Bien qu'elle soit en vigueur depuis le début des années 1960, la Charte est longtemps restée un instrument assez obscur et dénué de réelle efficacité. Ce n'est que dans les années 1990, à la fin de la guerre froide, que le Conseil de l'Europe et les États européens ont décidé de relancer la Charte sociale. L'idée était de rendre la Charte efficace en l'alignant au plus près sur la Convention européenne des droits de l'homme, et de la moderniser en y ajoutant de nouveaux droits, de façon à prendre dûment en compte les besoins sociaux individuels et collectifs que l'on voyait poindre dans ce monde métamorphosé. Il apparaît aussi que le Conseil de l'Europe, s'appuyant sur le processus de réformes institutionnelles engagé à cette époque, a voulu donner un sens réel et substantiel au principe d'indivisibilité des droits de l'homme et à l'affirmation selon laquelle les droits sociaux sont des droits de l'homme à l'égal des droits civils et politiques. Les réformes institutionnelles que je viens de mentionner ont abouti, tout d'abord, à l'adoption de trois protocoles, puis à celle de la Charte sociale européenne révisée, en 1996, qui a ajouté un certain nombre de nouveaux droits, tout en intégrant le contenu de base de la Charte de 1961 et de ses protocoles.

À ce jour, sur les 47 États membres du Conseil de l'Europe, 43 ont ratifié soit la Charte de 1961, soit la Charte révisée. Onze États n'ont ratifié que la Charte sociale européenne de 1961 et 32 États sont parties à la Charte révisée.

Aujourd'hui, la Charte sociale européenne constitue vraisemblablement, au niveau international, l'instrument juridique le plus étendu et le plus complet qui soit pour la protection des droits sociaux. Les 31 articles de fond de la Charte révisée (1996) englobent en effet un large éventail de droits individuels et collectifs, qui recouvrent de multiples domaines sociaux. Parmi ces droits, ceux en matière d'emploi – y compris le droit au travail et à l'emploi, les droits sur le lieu de travail et le droit à des conditions de travail décentes en termes de rémunération, de durée de travail, de congés et de protection contre le licenciement, de même que les droits collectifs des travailleurs de s'organiser, de négocier collectivement, de constituer des syndicats et d'y adhérer – représentent indubitablement l'un des piliers principaux, sans doute le plus traditionnel, de la Charte. La protection sociale en est un autre. La Charte aborde tous les aspects de la protection sociale. Elle prévoit le droit à la sécurité sociale dans ses différentes branches – pensions, couverture maladie, allocations de chômage, assurance contre les accidents du travail et prestations familiales – et garantit à ceux qui sont dans le besoin un droit opposable à l'assistance sociale et médicale.

Cependant, la Charte sociale va bien au-delà des droits en matière d'emploi, de législation du travail et de protection sociale ; elle offre une approche globale à ce que l'on nomme désormais les « questions de société ». J'entends par là, par

exemple, le droit à la protection de la santé, le droit au logement, la protection de la famille, la protection et l'éducation des enfants et des adolescents, les droits des personnes handicapées à être intégrées dans la société et à prendre part à la vie de la collectivité, le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (qui fait obligation aux États de mettre en place une approche globale et coordonnée en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Il convient ici de souligner que la Charte garantit tous les droits susmentionnés sans qu'aucune discrimination puisse être exercée en la matière. La non-discrimination n'est pas seulement garantie pour tout ce qui touche à l'emploi ainsi qu'entre les femmes et les hommes ; elle est aussi un principe fondamental qui vaut effectivement pour tous les droits de la Charte sociale européenne. Ainsi, aux termes de l'article E, la Charte s'applique sans distinction aucune fondée sur la race, le sexe, l'âge, la couleur de peau, la langue, la religion, les opinions, l'ascendance nationale, l'origine sociale, l'état de santé ou l'appartenance à une minorité nationale. De plus, il ressort clairement de l'article E que cette liste de motifs de discrimination ne se veut pas exhaustive.

Aussi peut-on affirmer à juste titre que, du point de vue des personnes protégées, la Charte, plus que tout autre instrument normatif international (et européen), répond aux besoins sociaux essentiels des individus dans leur vie quotidienne et que le dénominateur commun à toutes ses dispositions est le postulat selon lequel les êtres humains doivent être en droit de bénéficier de conditions de vie décentes en tant que membres de la communauté organisée dans laquelle ils vivent, conditions qui soient de nature à leur permettre non pas seulement de survivre, mais de vivre dans la dignité. Parallèlement, vue sous l'angle des engagements politiques et juridiques que les États parties sont tenus de prendre, on peut dire que, plus que tout autre instrument international, la Charte sociale européenne pousse les États à se doter d'un système public de protection sociale moderne et efficace.

Par ailleurs, la Charte ne se limite pas à une « déclaration de droits », à un simple catalogue de droits que les États disent vouloir défendre ou chercher à promouvoir. Elle prévoit également un mécanisme de contrôle spécifique visant à garantir le respect des obligations souscrites par les États parties, qui ne peut certes s'affranchir des limites bien connues que comportent quasiment tous les mécanismes internationaux de contrôle et de surveillance, mais qui a un certain impact sur les législations et pratiques nationales (et, partant, sur la jouissance effective qu'ont de leurs droits les individus et groupes protégés par la Charte).

Ce mécanisme, qui est principalement axé sur le rôle joué par le Comité européen des Droits sociaux, s'articule autour de deux procédures de contrôle distinctes. L'une est une « procédure de rapports » classique, qui consiste en l'examen par le CEDS des rapports que soumettent périodiquement les États concernant la mise en œuvre de la Charte dans leur législation et leur pratique. L'autre est ce que l'on appelle la « procédure de réclamations collectives », qui concerne seulement les États qui l'ont expressément acceptée.

Dans cette procédure, quatre catégories d'organisations peuvent introduire des réclamations, alléguant qu'un État partie ne respecte pas ses obligations au titre de la Charte : premièrement, les organisations internationales de syndicats et les organisations internationales d'employeurs ; deuxièmement, les organisations non

gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et figurant sur une liste spéciale ; troisièmement, les syndicats et les organisations d'employeurs du pays concerné ; et quatrièmement, les organisations non gouvernementales nationales. Les réclamations sont examinées par le CEDS qui, si la réclamation est déclarée recevable, adopte une décision sur le bien-fondé de la réclamation, dans laquelle il détermine si la situation de l'État est conforme ou non à la Charte. Enfin, le CEDS transmet sa décision au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui adopte une résolution et peut inviter l'État concerné à prendre les mesures nécessaires pour mettre la situation en conformité avec la Charte.

Tous ces éléments – c'est-à-dire le contenu matériel et procédural de la Charte – nous éclairent sur l'importance que revêt la Charte, et les potentialités qu'elle renferme, pour les questions qui nous occupent – la protection des droits fondamentaux au sein d'une organisation internationale et les relations entre l'organisation et son personnel.

Effectivement, de nombreuses références importantes ont été faites à la Charte, tout d'abord par le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, depuis le début des années 1980.

Prenons l'exemple de la décision du 23 février 1983, dans *Farcot et consorts c. Secrétaire Général*, Recours n° 52-75/1981. Le recours a été introduit en raison du refus du Secrétaire Général d'affilier les requérants au régime général de sécurité sociale français.

Le tribunal, que l'on appelait encore la Commission de recours, a estimé que la solution à donner à la contestation devait s'inspirer du principe général du droit social garanti par la Charte sociale européenne, notamment son article 12, selon lequel tout employeur a l'obligation de veiller à ce que le personnel employé par lui bénéficie d'une couverture sociale adéquate. Le tribunal a ajouté que « ce principe s'impos[ait] à l'ordre juridique du Conseil de l'Europe et s'appliqu[ait] à l'ensemble du personnel de l'Organisation ».

La décision du 28 mars 2003, dans le Recours n° 308/2002 (*Jean-Marc Levy c. Secrétaire Général*) constitue un autre exemple significatif : dans cette affaire, le requérant avait demandé au tribunal d'annuler une décision refusant de renouveler son contrat et de lui offrir une protection contre le chômage.

À cet égard, le Secrétaire Général a maintenu l'argument selon lequel, s'agissant de l'application de la Charte sociale européenne au sein de l'Organisation, « [...] les solutions adoptées par le tribunal devaient s'inspirer des principes généraux du droit social européen, tels qu'exprimés par la Charte sociale, mais cela dans le respect de la réglementation statutaire du Conseil de l'Europe » (paragraphe 40).

Le tribunal, faisant une nouvelle fois explicitement référence à l'article 12 de la Charte, a confirmé le fait que, « dans l'accomplissement de sa mission d'organe juridictionnel, il [était] obligé de prendre également en considération les principes généraux du droit, tels qu'ils s'impos[aient] à l'ordre juridique des organisations internationales (*Artzet c. Secrétaire Général*, Recours n° 8/1972, sentence du 10 avril 1973). Parmi les principes généraux du droit social compte le principe selon lequel tout employeur a l'obligation de veiller à ce que le personnel employé par lui bénéficie d'une couverture sociale adéquate » (paragraphe 47).

De plus, l'importance de la Charte est aujourd'hui confirmée, au niveau normatif, par le fait qu'en vertu de la Résolution Res(2005)5 du 7 septembre 2005, le préambule du Statut du personnel fait explicitement référence à celle-ci dans les termes suivants : « Le Conseil de l'Europe respectera, dans son fonctionnement interne, l'ensemble des principes et idéaux promus par l'Organisation. En particulier, dans l'administration du Secrétariat, le Secrétaire Général s'appliquera à réaliser des conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes contenus dans la Charte sociale européenne révisée, dans la mesure où ceux-ci sont applicables à une organisation internationale ».

Il convient d'ajouter que l'Assemblée générale du personnel du Conseil de l'Europe a adopté, et continuera, je pense, d'adopter, maintes résolutions demandant l'application pleine et effective de la Charte sociale révisée au personnel du Conseil de l'Europe.

Prenons l'exemple de la résolution du 11 avril 2013, dans laquelle l'Assemblée générale du personnel a demandé au Secrétaire Général « de confirmer que la réforme de la politique du personnel du Conseil de l'Europe s'appuiera sur le principe du respect par l'Organisation des principes et des normes contenus dans les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, en particulier la Charte sociale révisée » et « de reformuler la mention déjà présente dans le préambule du Statut du personnel pour y inscrire plus explicitement le respect des dispositions de la Charte ».

Je pourrais aussi citer la résolution de l'Assemblée générale du personnel adoptée dix ans plus tôt, le 11 avril 2003, sur l'adhésion du Conseil de l'Europe à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Charte sociale européenne révisée.

Dernier point, mais non le moindre, je rappellerai que, à la fin de l'année 2003, deux membres du CEDS, Jean-Michel Belorgey et Stein Evju, ont été invités par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à réaliser une étude comparative sur la situation du personnel du Conseil de l'Europe au regard de la Charte sociale européenne. Cette étude intéressante a été présentée à la Secrétaire Générale adjointe en 2004.

Cela étant, mon intention n'est de donner mon avis ni sur l'utilisation qui a été faite de la Charte par le Tribunal administratif dans ses décisions, ni sur la valeur juridique et les implications des références à la Charte dans le préambule du Statut du personnel, ni sur le bien-fondé des demandes de l'Assemblée générale du personnel visant à l'application de la Charte sociale au personnel du Conseil de l'Europe.

Je souhaite plutôt attirer votre attention sur le fait que la Charte est devenue, et à juste titre, une source juridique – bien que secondaire et complémentaire – utilisée pour la gestion et le traitement du personnel du Conseil de l'Europe. Cela n'a rien de déraisonnable. Je veux dire qu'il n'est pas déraisonnable d'accepter le fait que l'Organisation qui est à l'origine de la Charte ne puisse, pour cette raison même, se passer d'observer les règles qu'elle impose aux États parties d'adopter et d'appliquer. Le Conseil de l'Europe est le premier à devoir veiller à ce que, bien qu'il n'en ait pas l'obligation légale, les normes appliquées au personnel de l'Organisation se rapprochent le plus possible de celles découlant de la Charte.

Effectivement, il pourrait être utile de se référer à la Charte, en tant qu'expression des principes généraux du droit social européen – selon les termes du Tribunal Administratif – pour de nombreuses questions touchant au traitement et aux droits du personnel du Conseil de l'Europe.

Laissez-moi vous donner quelques exemples :

- ▶ les contrats temporaires et, plus généralement, les contrats précaires, pour l'évaluation desquels l'article 1 de la Charte, sur le droit au travail, et l'article 4 sur le droit à une rémunération équitable sont pertinents ;
- ▶ les conditions de travail (telles que les horaires de travail, le travail de nuit ou le repos hebdomadaire). Pour ces questions, l'article à prendre en compte est l'article 2 de la Charte, sur le droit à des conditions de travail équitables ;
- ▶ la santé et la sécurité au travail : article 3 de la Charte ;
- ▶ le droit d'organisation et de négociation collective : articles 5 et 6 de la Charte ;
- ▶ les régimes de protection sociale, également en ce qui concerne la prévoyance vieillesse : article 12 sur le droit à la sécurité sociale ;
- ▶ la politique de l'emploi pour les personnes handicapées, l'adaptation des lieux de travail pour faciliter leur accès à l'emploi : article 15 de la Charte sur le droit des personnes handicapées à l'intégration sociale ;
- ▶ les prestations familiales pour les couples de fait ou les couples liés par d'autres contrats que des contrats de mariage traditionnels : ici, l'article 16 sur le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique peut servir de référence ;
- ▶ le licenciement, les licenciements injustifiés, les mesures disciplinaires ou la perte d'un avantage : article 24 de la Charte, sur le droit à la protection en cas de licenciement ;
- ▶ la formation professionnelle, qui est très importante dans une société fondée sur la mobilité et compte tenu de l'instabilité du marché du travail : article 10 de la Charte sur le droit à la formation professionnelle.

Pour tenter d'aller plus loin dans cet exercice consistant à repérer les situations où une référence à la Charte sociale européenne pourrait être très utile pour mettre le traitement et la gestion du personnel du Conseil de l'Europe en conformité avec les droits sociaux fondamentaux, j'évoquerai brièvement quelques domaines spécifiques.

L'un de ces domaines est celui de la santé et de la sécurité. Les dispositions de la Charte sociale européenne telles qu'interprétées et appliquées par le Comité européen des Droits sociaux pourraient effectivement jouer un rôle à cet égard, en donnant un sens aux droits du personnel, au-delà de l'article 49 du Statut du personnel, qui se contente d'indiquer, dans des termes plutôt laconiques – je cite – « [l]e Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale prennent les mesures appropriées pour assurer la sécurité et l'hygiène des lieux de travail ». À ce sujet, permettez-moi de rappeler que le Comité européen des Droits sociaux considère depuis longtemps non seulement que des règles suffisamment claires concernant la santé et la sécurité sur le lieu de travail devraient être établies, mais aussi que la mise en œuvre des mesures de contrôle prévues par l'article 3, paragraphe 3, de la Charte implique l'existence d'un système indépendant et efficace d'inspection du travail assurant des contrôles suffisamment fréquents des lieux de travail. Il estime également que tout manquement aux règles en vigueur révélé par une visite d'inspection devrait donner lieu à des sanctions adéquates.

Les « allocations familiales » constituent un autre domaine. Ici, les dispositions de la Charte (article 16 et article E sur la non-discrimination) et la jurisprudence du Comité européen des Droits sociaux peuvent être utiles pour régler des problèmes touchant aux allocations et à la conception des notions de « mariage » et de « conjoint », telles que les envisage le Statut du personnel, et jugées trop étroites par certains (je fais notamment référence à l'annexe IV du Statut du personnel, et en particulier à l'allocation de foyer, à l'article 4 de l'annexe IV). À cet égard, le Comité européen des Droits sociaux est depuis longtemps d'avis que les cellules familiales de fait devraient, dans la mesure du possible, être traitées comme des familles. Il n'y a pas de raison que le Conseil de l'Europe, suivant les principes découlant de la Charte sociale, ne permette pas, comme la plupart de ses États membres, aux cellules familiales de fait d'être considérées comme des familles en ce qui concerne les allocations familiales.

Il y a également le problème des contrats à durée déterminée et du personnel temporaire. La question des agents temporaires est indéniablement plus délicate que celle des agents permanents. C'est en fait le personnel temporaire qui porte le poids de ce que l'on peut décrire comme le risque d'une accumulation croissante d'inégalités en ce qui concerne :

- ▶ la sécurité de l'emploi ;
- ▶ la rémunération ;
- ▶ la protection sociale ;
- ▶ la protection contre le licenciement.

À cet égard, si l'on ne peut toujours trouver aisément de réponses précises à des problèmes concrets dans les dispositions de la Charte ou dans la jurisprudence de notre comité, le principe fondamental qui sous-tend clairement les deux est qu'il ne devrait pas y avoir de traitement différencié dans ces domaines, sauf dans la mesure où des facteurs objectifs tenant à la nature de la relation d'emploi et au travail effectué le justifient. En particulier, le Comité européen des Droits sociaux a fait observer à plusieurs reprises, en ce qui concerne la protection sociale, que malgré les différences entre la situation des travailleurs occupant des emplois permanents et celle des travailleurs occupant d'autres types d'emplois (contrats temporaires, contrats à temps partiel ou contrats occasionnels), certaines formes de traitement, abstraction faite de la possibilité d'enfreindre les dispositions des divers articles de la Charte, sont discriminatoires. Ce principe et cette approche pourraient utilement être pris en compte, je pense, par le Conseil de l'Europe lorsqu'il a affaire à des questions touchant au traitement de son personnel temporaire.

D'autres exemples pourraient être avancés et analysés, mais nous n'avons pas le temps d'aller plus avant dans cette ébauche d'inventaire.

Quoi qu'il en soit, les exemples et les questions que j'ai tenté de présenter ici suffisent à appuyer ma conclusion ; et ma conclusion est que la Charte sociale européenne et la jurisprudence du comité constituent réellement des sources juridiques importantes, pouvant être utilisées dans le système interne de justice administrative d'une organisation internationale, et a fortiori lorsque les droits sociaux et les droits du travail des agents et des fonctionnaires sont en jeu. Cela vaut, à mon avis, non seulement et en premier lieu pour le Conseil de l'Europe, dont le tribunal peut se référer

aux principes et aux dispositions de la Charte en tant que principes généraux du droit social européen, mais aussi pour d'autres organisations internationales non européennes, dans la mesure où les principes et les normes de la Charte, joints aux principes et aux normes adoptés dans d'autres contextes et instruments internationaux, tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ou certaines conventions de l'OIT, peuvent effectivement être considérés comme des éléments d'un droit social mondial ou universel.

Merci beaucoup.

## **MEMOODA EBRAHIM-CARSTENS, PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES**

### **Droits fondamentaux et organisations internationales: droits subjectifs et garanties procédurales**

Chers confrères, chers participants au colloque, Mesdames et Messieurs, permettez-moi de commencer mon intervention en adressant tous mes remerciements au Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe pour m'avoir invitée à m'exprimer devant ce groupe d'éminents experts à l'occasion de son 50<sup>e</sup> anniversaire. Je tiens à vous adresser mes félicitations pour le travail réalisé et vous souhaite le plus grand succès dans vos activités futures.

Mon exposé portera aujourd'hui sur les questions relatives aux droits de l'homme et aux organisations internationales, aux droits individuels et aux garanties procédurales, dans leurs rapports avec le thème du présent colloque « Convergences et autonomie des tribunaux administratifs internationaux ».

J'examinerai le cas du nouveau système de justice de l'Organisation des Nations Unies et plus particulièrement l'application des droits fondamentaux par le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel des Nations Unies, qui en constituent les deux niveaux.

Mon but n'est pas d'apporter des réponses tranchées, mais plutôt d'attirer l'attention sur quelques aspects intéressants de l'évolution de la jurisprudence et d'introduire un certain nombre de questions pour alimenter la réflexion.

La première de ces questions concerne l'application des droits fondamentaux au sein des organisations internationales ; l'un de mes collègues vous a déjà présenté les possibilités d'utilisation de certains de ces droits ou de la jurisprudence de différents tribunaux comme source de droit.

En deuxième lieu, je poserai la question de savoir s'il est possible d'élargir ces droits en se référant aux conventions internationales, à la jurisprudence des différents tribunaux, à la coutume internationale, aux décisions de justice et aux principes généraux du droit reconnus dans ce qu'il est convenu d'appeler les nations civilisées.

La dernière question, peut-être la plus intéressante des trois, consiste à se demander s'il peut y avoir en la matière un modèle unique adapté à toutes les situations ou s'il faut laisser chaque organisation internationale définir ses pratiques en fonction de ses spécificités propres. Existe-t-il un socle de valeurs et de droits fondamentaux

auxquels doivent adhérer toutes les organisations internationales, indépendamment de leur nature et de leur taille ou de l'autonomie dont elles disposent ?

Pour conclure, je passerai en revue les différents obstacles à l'accès à la justice et à l'application des droits fondamentaux.

Dans mon introduction, j'examinerai la source des principes généraux qui prévalent au sein de l'Organisation des Nations Unies. Je pense qu'il est aujourd'hui communément admis que la relation employeur-employé au sein des organisations internationales et de la fonction publique internationale est principalement régie par le droit interne des organisations en question. Le contrat de travail est en principe la source première de droits et d'obligations ; il est complété par les statuts, règlements et textes administratifs qui confèrent des droits en matière d'emploi, mais aussi d'autres droits, parmi lesquels les droits fondamentaux.

On pourrait même aller jusqu'à dire que bon nombre de ces droits ne se trouvent que dans les statuts et règlements de ces institutions. Cela dit, les juges des tribunaux administratifs internationaux étudieront et appliqueront inévitablement d'autres sources de droit que les règlements internes du personnel car, dans un environnement de travail global, dynamique et changeant, aucune organisation internationale ne peut établir un cadre juridique stable et complet sans prendre en considération également le droit international au sens large.

Pour ce qui nous concerne, le préambule de la Charte des Nations Unies réaffirme la foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes et l'engagement de créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international<sup>20</sup>. L'article 1.3 de la charte encourage le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion. Vous remarquerez que l'orientation sexuelle ne figure pas dans la liste des motifs cités : elle a été ajoutée par la suite, dans la circulaire du Secrétaire général sur la discrimination et le harcèlement. On retrouve ce caractère évolutif du droit dans d'autres textes adoptés par différentes institutions.

Il est intéressant de relever que dans sa Note A/61/758 du 23 février 2007 sur le rapport du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies, groupe qui était chargé d'étudier le nouveau système et de formuler des recommandations quant à sa mise en place, le Secrétaire général – reconnaissant que les membres du personnel de l'ONU ne disposent pas de voies de recours devant les juridictions nationales – a souligné, je cite : « en tant qu'instance chargée entre autres de fonctions normatives et militant pour la primauté du droit, l'organisation est tout spécialement tenue d'offrir à son personnel une justice efficace et équitable dans des délais raisonnables. Elle doit donc "pratiquer ce qu'elle prêche" dans la façon dont elle traite et gère son personnel. Le Secrétaire général estime que celui-ci a droit à un système de justice pleinement conforme aux normes internationales applicables en matière de droits de l'homme ». Cela rejoint les propos tenus par le Secrétaire Général ce matin dans son allocution d'ouverture.

---

20. Voir par exemple *Obdeijn*, TCNU/2011/032, paragraphe 32.

On peut dire que cette volonté d'assurer la conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme, également exprimée dans le Rapport A/62/294 du Secrétaire général daté d'août 2007, est digne de la nature et de l'envergure de l'Organisation des Nations Unies, qui est la plus grande organisation humanitaire au monde avec quelque 60 000 à 70 000 fonctionnaires répartis dans diverses zones géographiques.

Se pourrait-il alors que les droits établis ou reconnus dépendent de la nature et de l'envergure d'une organisation ? Y a-t-il des droits différents en fonction de la nature humanitaire ou autre, par exemple financière, d'une organisation ? Ce sont, de mon point de vue, des questions que nous devons nous poser. Lorsque l'Assemblée générale a adopté les statuts établissant les deux tribunaux dans la Résolution 63/253, elle a mis en place un système d'administration de la justice qui obéit aux règles applicables du droit international ainsi qu'aux principes de la légalité et des formes régulières, pour faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et amener les responsables à répondre de leurs actions.

Pour l'application de la loi, ces tribunaux s'appuient donc sur la résolution de l'Assemblée générale, ainsi que sur les textes et documents de travail qui ont institué le système.

La toute première question que je souhaitais poser est celle de savoir si ces droits ont été étendus au fil du temps. Évaluent-ils du fait de la nature dynamique du droit et sous l'effet des transformations économiques ou sociales qui s'opèrent dans le monde<sup>21</sup> ?

J'ai déjà évoqué plus haut le changement concernant l'orientation sexuelle qui a été introduit par une circulaire du Secrétaire général : dans cet exemple, les textes administratifs ont évolué pour tenir compte du mouvement global vers la reconnaissance de différents groupes et des droits relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre.

Avant la mise en place du nouveau système, c'était le Tribunal administratif des Nations Unies qui examinait les dossiers à la lumière des dispositions applicables. En 2010, l'actuel Tribunal d'appel des Nations Unies a affirmé dans l'affaire *Sanwidi* que le nouveau système judiciaire porterait inévitablement un nouveau regard sur les questions juridiques et qu'il établirait une nouvelle jurisprudence indépendante de celle de l'ancien tribunal administratif. En d'autres termes, malgré leur caractère persuasif indéniable, les décisions de l'ancien tribunal ne sauraient constituer un précédent d'application obligatoire pour les nouvelles instances.

Le TCNU et le TANU qui forment le nouveau système exercent leur mandat conformément à la résolution de l'Assemblée générale et s'appuient sur diverses sources

---

21. L'article 38 du Statut de la CIJ est rédigé comme suit :

1. La Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique :
  - a. les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige ;
  - b. la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit ;
  - c. les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ;
  - d. sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit.

de droit pour reconnaître des droits qui ne sont pas toujours inscrits expressément dans le système interne. Les sources utilisées comme aide à l'interprétation sont la Charte des Nations Unies, les résolutions de l'Assemblée générale, les principes généraux du droit, les principes du droit international des droits de l'homme, du droit administratif, du droit du travail et du droit des contrats, diverses conventions internationales, des textes fondamentaux dans le domaine des droits de l'homme ainsi que les normes internationales du travail, y compris celles issues des rapports des comités spécialisés de l'OIT<sup>22</sup>, et notamment le Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale. Nous nous référons également souvent à la jurisprudence d'autres tribunaux (celui de l'OIT, celui de la Banque mondiale, celui de la Cour internationale de justice) ainsi qu'à la jurisprudence pertinente des juridictions nationales qui intègre les principes internationaux généraux du droit.

J'en arrive maintenant à la deuxième question : existe-t-il un ensemble de droits fondamentaux communément et uniformément applicables dans toutes les organisations internationales ?

Pour commencer, j'évoquerai brièvement les principes généraux de fond et de procédure appliqués par les tribunaux des Nations Unies et d'autres tribunaux administratifs : ce sont, entre autres, l'obligation de diligence y compris dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité du travail<sup>23</sup>, le principe du salaire égal pour un travail égal<sup>24</sup>, la bonne foi et la loyauté<sup>25</sup> et les avantages acquis<sup>26</sup>, qui – fait intéressant – ne trouvent pas leur source dans une réglementation ou une loi, mais se sont développés à partir du principe de l'équité et d'autres principes analogues.

Dans les paragraphes suivants, j'examinerai rapidement quelques exemples dans lesquels le nouveau système de justice a reconnu et affirmé les droits fondamentaux.

Le premier concerne la motivation des décisions administratives. Dans le système des Nations Unies, il n'existe pas de disposition expresse semblable à l'article 41.2 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui oblige l'administration à motiver ses décisions. La décision prise par le Tribunal du contentieux administratif dans l'affaire *Dane Obdeijn*, qui concernait l'expiration d'un contrat à durée déterminée, a renversé la jurisprudence antérieure en la matière. L'administration affirmait que le contrat en question était devenu caduc par l'arrivée de son terme extinctif et qu'il n'y avait donc nul besoin de préciser les motifs pour lesquels il n'avait pas été renouvelé. Le tribunal a conclu que l'administration devait indiquer ces motifs bien qu'il s'agisse d'un contrat à durée déterminée, notamment si le requérant et a fortiori le tribunal en faisaient la demande. Le Tribunal du contentieux administratif a fondé son raisonnement sur les décisions de la CIJ et du Tribunal administratif de l'OIT, ainsi que sur les principes généraux régissant la fonction publique internationale.

---

22. Voir par exemple *Obdeijn*, TCNU/2011/032, paragraphe 31.

23. Voir par exemple *McKay*, TCNU/2012/018 ; arrêt n° 1204 du Tribunal administratif des Nations Unies, *Durand* (2004).

24. Voir par exemple *Chen*, TCNU/2010/068 ; *Chen*, 2011-TANU-107.

25. Voir par exemple *James*, TCNU/2009/025.

26. Voir par exemple *Omer* TCNU/2011/188. Arrêt n° 19 du Tribunal administratif des Nations Unies, *Kaplan* (1953).

Sa décision a été confirmée par le TANU qui a considéré que l'obligation de l'État défendeur de justifier le non-renouvellement du contrat ne découlait d'aucun statut ou règlement du personnel, mais qu'elle était inhérente au pouvoir du tribunal de contrôler la validité d'une décision et reliée au fonctionnement du système judiciaire, mais aussi aux principes de transparence. Cette décision a renversé une jurisprudence vieille de plus de soixante ans.

En ce qui concerne l'égalité, la décision *Chen c. Secrétaire général*, elle aussi confirmée par le TANU, s'est basée sur le principe inscrit à l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme selon lequel « tous ont droit, sans aucune discrimination, à un salaire égal pour un travail égal ». Le TANU est même allé jusqu'à affirmer en l'espèce que « les considérations budgétaires ne peuvent l'emporter sur l'exigence d'une rémunération égale ». Le droit à l'égalité salariale devait être reconnu, indépendamment des questions budgétaires.

En ce qui concerne le droit à un travail décent et à des conditions de travail équitables, déjà évoqué plus haut, les requérants dans l'affaire *Lebœuf et autres c. Secrétaire général* contestaient l'interprétation et l'application des règles de l'organisation relatives à la rémunération des heures supplémentaires. Dans ses observations, le tribunal a renvoyé aux conventions de l'OIT sur le travail de nuit et à une publication de l'OIT (*Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*) en soulignant les effets perturbateurs, voire dévastateurs, des journées de travail prolongées et des postes de nuit permanents ou du travail de nuit en rotation sur l'adaptation physiologique du travailleur (santé, performance au travail, relations sociales et vie de famille). Cette affaire concernait les services de la traduction. La plupart des fonctionnaires qui travaillaient tard le soir étaient des femmes et mères de famille, qui travaillaient dans des conditions pénibles ; cela posait des difficultés qui ont d'ailleurs conduit l'Assemblée générale à supprimer les journées de travail prolongées et le travail du week-end.

L'autre aspect que je souhaite évoquer ici est celui du droit à un recours effectif. J'ai toujours pensé, et le juge Boolell vous l'a expliqué hier pour ceux qui ont assisté à la table ronde des juges, que le statut de fonctionnaire était une condition nécessaire pour pouvoir accéder au nouveau système. Or, dans sa décision de 2011 en l'affaire *Gabaldon*, le Tribunal d'appel des Nations Unies a considéré que l'accès au nouveau système d'administration de la justice pouvait être étendu aux personnes qui ne sont pas à proprement parler des fonctionnaires, conformément au principe fondamental du droit à un recours effectif consacré par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette affaire concernait le retrait d'une offre d'emploi avant la remise de la lettre de nomination au candidat externe qualifié qui avait accepté l'offre sans condition. Le tribunal a considéré en l'espèce qu'un contrat conclu après acceptation d'une offre d'emploi par un candidat remplissant toutes les conditions requises faisait naître des obligations pour l'organisation et des droits pour le candidat agissant de bonne foi.

Les nouveaux tribunaux ont également pris des décisions qui feront date en ce qui concerne les « décisions administratives contestables ». Ils penchent aujourd'hui en faveur d'une interprétation plus large de ce qui peut constituer une décision administrative contestable si cet aspect est un critère déterminant dans la contestation. Tandis que, dans l'affaire *Andronov*, la distinction ou la définition pouvaient être

jugées très restrictives, dans l'affaire *Andati-Amwayi*, le Tribunal d'appel des Nations Unies a élargi la définition en affirmant que tout cela dépendait de la nature de la décision, du cadre juridique en vertu duquel elle a été prise et de ses conséquences, élargissant ainsi la définition.

Deux autres évolutions très intéressantes sont celles qui concernent, d'une part, les interruptions de service et, d'autre part, l'exigence de résidence permanente. Dans le premier cas, la pratique en vigueur pendant des années au sein de l'Organisation des Nations Unies a consisté à imposer aux fonctionnaires de courtes interruptions de service entre deux engagements. Cela permettait de mettre fin aux prestations et autres droits de base auxquels les fonctionnaires pouvaient prétendre. Cette mesure reposait entièrement sur la pratique et n'était prévue par aucun texte administratif. Elle a été jugée illégale par les tribunaux dans un certain nombre de dossiers, parmi lesquels les affaires *Castelli* en 2009, *Gomez* en 2010, *Rockliffe* en 2012 et *Villamorán* (n° 126 de 2011). L'Organisation des Nations Unies a par la suite révisé ses textes administratifs pour ne prévoir des interruptions de service que dans des cas bien précis, par exemple pour mettre fin aux droits des fonctionnaires nommés à titre temporaire à l'expiration de leur contrat.

Dans le deuxième cas, pendant soixante ans, la pratique au sein de l'ONU voulait qu'un ressortissant d'un pays donné qui avait sa résidence permanente dans un pays différent renonce à cette dernière s'il était recruté par l'ONU. Dans les affaires *Valimaki-Erk* et *Manco*, le TCNU a considéré que cette exigence n'avait pas sa place dans une organisation internationale moderne.

S'agissant de la liberté de réunion et d'association, les tribunaux des Nations Unies ont reconnu les libertés fondamentales des fonctionnaires que sont la liberté de réunion et d'association et le droit d'organisation, mais les associations du personnel n'ont ni pouvoir de représentation ni qualité pour agir devant le tribunal, et n'ont pas accès au juge. Ces droits sont néanmoins conférés aux fonctionnaires à titre individuel, comme dans les affaires *Kisambira* (ordonnance n° 36/2011) et *Hassanin* (ordonnance n° 83/2011).

Très brièvement, pour ce qui est des garanties procédurales, les tribunaux reconnaissent le principe du contradictoire (*audi alteram partem*) et le droit à un procès équitable. Dans l'affaire *Arida c. Secrétaire général*, le tribunal a affirmé qu'il ne tolérerait aucune atteinte aux droits de la défense fondée sur l'argument selon lequel la situation resterait inchangée quoi qu'il arrive, étant donné l'existence de preuves suffisantes pour démontrer que les requérants avaient effectivement commis les actes répréhensibles qui leur étaient reprochés.

Au sujet des règles de preuve ou de la qualité de la preuve, le TANU a jugé que les témoignages devaient toujours se faire sous serment ou après affirmation solennelle à dire la vérité. Il a considéré que les déclarations non solennelles ou non signées équivalent à des dépositions sur la foi d'autrui (preuves par ouï-dire) : elles ne sont ni fiables ni dignes de foi et ne suffisent pas en soi à prouver les accusations.

Sur la question de l'anonymat, il y a eu hier quelques discussions à propos de l'anonymat des requérants et des témoins. Le TANU a jugé que l'on ne pouvait exclure de

la procédure des témoignages recueillis durant l'enquête auprès de témoins restés anonymes tout au long de la procédure, y compris devant le tribunal, mais qu'une mesure disciplinaire ne pouvait reposer exclusivement sur de telles déclarations anonymes (*Liyandarachchige*, TANU 87/2010).

En ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte et des témoins, quelques décisions ont fait date, par exemple dans les affaires *Shkurtaj*, *Rees* et *Kasmani* : les fonctionnaires qui font état de fautes bénéficient d'une protection juridique contre les mesures de rétorsion, laquelle s'applique également aux témoins qui comparaissent devant le TCNU.

Venons-en à présent aux restrictions à l'accès au système de justice ou aux droits fondamentaux. Comme je l'ai affirmé précédemment, au sein de l'ONU, l'accès aux tribunaux internes est réservé à ceux qui ont le statut de fonctionnaire et n'est donc pas ouvert aux vacataires, consultants et stagiaires ; les stagiaires peuvent toutefois demander un contrôle hiérarchique, qui correspond à l'examen administratif des décisions. Les clauses ou conventions de stage types ne contiennent pas de disposition sur l'arbitrage. Comme nous l'avons vu hier, lorsque ce processus est prévu, il se révèle assez coûteux. Enfin, j'ai déjà expliqué que la définition d'une décision administrative contestable peut être très restreinte et qu'il existe une tendance croissante à déclarer irrecevables certains types de requêtes, par exemple celles qui concernent les décisions du Bureau d'éthique ou des décisions visant des groupes de fonctionnaires. Les requêtes sont individuelles ; elles doivent porter sur une décision qui vise l'individu personnellement.

Une autre restriction, temporelle celle-ci, découle de l'imposition de délais stricts ; à quelques exceptions notables près (circonstances exceptionnelles, cas de force majeure), les tribunaux appliquent strictement les limites prévues par leurs statuts, ce qui aboutit dans certains cas à des décisions manifestement injustes.

Une dernière question, pour finir : les restrictions à l'application des droits de l'homme fondamentaux doivent-elles être appliquées strictement lorsque ces droits ont évolué ? Nous avons évoqué ce matin les restrictions *ratione materiae*, *ratione personae* et *ratione temporis*. Doivent-elles être appliquées strictement lorsque des droits fondamentaux sont en jeu ou faut-il laisser aux tribunaux davantage de souplesse et une plus grande marge d'appréciation en la matière pour éviter de limiter ces droits ? C'est avec cette interrogation que je clôturerai mon exposé.

J'espère que ce rapide tour d'horizon vous aura donné quelque matière à réflexion et à discussion, et je vous remercie de votre attention.

## **DISCUSSION ET CONCLUSIONS DE LA SESSION 2**

**Dražen PETROVIĆ**

Je m'appelle M. Petrović. Je suis greffier au Tribunal administratif de l'OIT.

Il y a une question qui me taraude depuis longtemps et le Conseil de l'Europe semble l'institution idéale pour la poser. Je souhaiterais avoir le point de vue du Président Spielmann et du professeur Palmisano sur le conflit potentiel avec (ou la nécessité

de concilier) le caractère régional de la Charte sociale européenne, étant donné que le professeur semble suggérer que cet instrument peut être appliqué au-delà du contexte européen et que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme suggère elle aussi indéniablement qu'il est applicable aux Nations Unies ou à l'OTAN, donc des organisations qui sortent du cadre purement européen. En résumé, je veux parler du caractère régional de ce type d'instrument international et de la portée mondiale de certaines organisations internationales établies en Europe. Pour certains, cette compétence que les institutions européennes s'attribuent par rapport aux organisations internationales de portée mondiale revient à appliquer la législation du pays hôte aux organisations qui s'y établissent. Mis à part la question, secondaire toutefois, de savoir si la législation nationale devrait s'appliquer aux organisations internationales, le fait est que cette législation peut être renforcée au sein des organisations internationales. Autrement dit, un membre du personnel établi en Allemagne sera-t-il mieux protégé qu'un membre du personnel des Nations Unies établi en Inde ? Et existe-t-il, selon vous, un quelconque conflit entre cette compétence assumée par les institutions européennes et le reste du monde ? J'ai relevé que la Cour européenne des droits de l'homme avait examiné un jugement du Tribunal administratif de l'OIT, mais dans le droit applicable de celui-ci, il n'est aucunement fait mention de la Convention européenne des droits de l'homme. Je vous remercie.

### **Giorgio MALINVERNI**

Le Président Spielmann nous a rappelé plus tôt qu'il est impossible d'introduire un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme contre des actes émanant d'organisations internationales, pour la simple raison que ces organisations ne sont pas parties à la Convention européenne des droits de l'homme ; elles ne l'ont pas ratifiée. D'où la question de l'immunité des organisations : le Président Spielmann a évoqué l'arrêt *Waite et Kennedy*, de 1999. Mais dans une affaire ultérieure (*Gasparini*), en 2009, la Cour a relevé une lacune structurelle dans le système de protection des droits de l'homme de l'OTAN. Je pense que le Président Spielmann faisait référence à la question générale de la protection équivalente. Cette question a effectivement été soulevée dans l'affaire *Bosphorus*, qui portait sur la protection offerte par le système juridique de l'Union européenne et où la Cour a conclu que le droit communautaire offrait effectivement une protection équivalente.

Qu'en est-il d'autres organisations que l'Union européenne qui n'ont pas de tribunal à leur disposition ? Je veux dire qu'on a considéré qu'il existait un niveau suffisant de justice simplement parce qu'il existait une Cour de justice de l'Union européenne ; or, ce n'est pas le cas partout. Ainsi, il n'existe pas de juridiction de ce type à l'échelle universelle ; il n'y a pas de cour universelle des droits de l'homme qui pourrait être considérée comme équivalente à la Cour de justice de l'Union européenne.

Indépendamment de la complexité de cette question, ne serait-il pas une bonne idée que les organisations régionales européennes ratifient la Convention européenne des droits de l'homme, même si je sais que cela créerait d'énormes difficultés, avec tous les obstacles qui existent en matière d'adhésion à l'Union européenne ?

## Dean SPIELMANN

En effet, il s'agit de questions très complexes qui sont de toute évidence connexes ou étroitement liées. Je pourrais également revenir à ce que j'ai dit au début de mon intervention, lorsque j'ai mentionné la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative aux thèmes de discussion de ce matin, une jurisprudence essentiellement négative. Si nous résumons les quatre questions les plus importantes, tout d'abord, il est impossible d'introduire un recours contre une organisation internationale si ce recours vise une organisation ou l'État qui l'héberge mais, dans ce cas, la Cour examinera la question eu égard aux principes fondamentaux relatifs à l'immunité et évaluera évidemment la mesure dans laquelle le critère de proportionnalité a été respecté, même s'il s'agit largement d'un examen marginal qui prend en compte tous les moyens existant dans l'État hôte. C'est une solution que j'ai mentionnée en relation avec l'affaire de la Cour constitutionnelle allemande et avec l'arrêt *Gasparini*, où nous avons appliqué la présomption de l'arrêt *Bosphorus* et n'avons trouvé aucune lacune manifeste. Précisons néanmoins que lorsque la Cour pointe du doigt des défaillances en matière de protection équivalente, il s'agit bien de protection « équivalente » et non pas « identique ». C'est seulement lorsque la Cour conclut à une lacune flagrante, ce qui n'est pas le cas dans l'affaire *Gasparini*, qu'il peut y avoir un problème.

Pour revenir à la question posée, à savoir si une voie de recours devrait être disponible devant une cour de justice, elle est importante, mais depuis l'affaire *Gasparini*, une nouvelle jurisprudence émerge – non pas sur des litiges concernant des membres du personnel, mais dans le contexte de l'Union européenne, en particulier l'arrêt *Michaud*, où nous n'avons pas appliqué la présomption de l'arrêt *Bosphorus*, car le Conseil d'État français n'avait pas soulevé de question préjudicielle devant la CJUE de Luxembourg. Dans ce contexte, donc, une jurisprudence récente, à l'instar de l'affaire *Michaud*, peut être considérée comme un nouveau prolongement et être effectivement comparée à la décision dans l'affaire *Gasparini*.

Pour l'heure, je pense que la question demeure ouverte après l'avis rendu en décembre dernier par la CJUE concernant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Le problème est donc loin d'être réglé, mais notre juridiction ne manquera pas d'y revenir au fil des nouvelles affaires dont elle aura à connaître. Cela étant, je ne pense pas que nous devrions chercher à interpréter de manière trop poussée la jurisprudence que j'ai citée en relation avec les membres du personnel de l'organisation. J'ai parlé de jurisprudence essentiellement négative ; et la question soulevée par M. Petrović est très intéressante. Les principes fondamentaux consacrés par la Charte sociale européenne se confondent dans une certaine mesure avec les principes établis par notre arrêt phare cité en exemple. D'aucuns ont affirmé que les droits sociaux et les droits civils n'étaient pas clairement distingués, ni compartimentés. Je pense néanmoins qu'il est difficile d'en tirer d'autres décisions de jurisprudence essentiellement négatives ou des principes généraux qui pourraient s'appliquer à d'autres litiges dans d'autres régions du monde, donc en dehors de la région européenne.

## Giorgio MALINVERNI

Merci. D'autres participants souhaiteraient-ils prendre la parole sur la question soulevée par M. Petrović ?

## Giuseppe PALMISANO

Merci Monsieur le Président. C'est une question intéressante. Mon propos vise à préciser que les règles et les principes que l'on trouve dans la Charte sociale européenne ainsi que, en l'occurrence, dans d'autres instruments internationaux ou européens relatifs aux droits de l'homme devraient servir de « matière première », si je puis dire, pour aider les tribunaux administratifs à prendre leurs décisions, et ce quel que soit le contexte (régional, international), puisque tous ces contextes présentent certaines caractéristiques communes. La réponse à cette question réside donc, selon moi, dans les sensibilités individuelles des juges qui siègent au tribunal international. Dans quelle mesure utiliser cette « matière première » ? Par exemple, il arrive que des juridictions, à l'instar de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, fassent référence, sans toutefois les citer expressément, aux principes de la Cour européenne des droits de l'homme. À l'inverse, il peut arriver que notre comité, le Comité européen des Droits sociaux ou d'autres instances européennes renvoient à la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne les questions sociales (droits des migrants, etc.), où les décisions sont légion. Il est donc possible, selon moi, de puiser dans d'autres sources pour parvenir à une position cohérente. Je pense que finalement, tout dépend de la sensibilité individuelle des juges. Je ne pense pas que la simple idée de promouvoir l'adhésion des organisations internationales à la Convention européenne des droits de l'homme soit nécessairement décisive pour améliorer ou renforcer le respect des droits de l'homme dans les relations entre le personnel administratif et les organisations. Je vous remercie.

## Nathalie VERNEAU

Bonjour. Merci Monsieur le Président. J'ai deux questions : la première découle de la question de M. Malinverni sur la jurisprudence de la Cour relative au personnel des organisations internationales ; la deuxième est d'ordre plus général et tous les membres de notre groupe peuvent y répondre s'ils le souhaitent.

Voici ma première question : M. le Président Spielmann, vous avez évoqué toute une série de décisions (*Voisin, Gasparini, Beygo*) relatives au personnel des organisations internationales – une jurisprudence négative, comme vous nous l'avez sciemment rappelé. Dans ces décisions, la Cour, tout en allant plus loin dans la décision dans l'affaire *Gasparini*, s'est abstenue d'exercer un contrôle extérieur sur les décisions des tribunaux administratifs des organisations internationales.

D'emblée, sachez que je n'ai pas l'intention de dénoncer la jurisprudence du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe puisque je suis membre du personnel de l'Organisation et que j'ai déjà saisi cette juridiction par le passé, mais ne risque-t-on pas de créer des « zones de non-droit » au sein des organisations internationales, et n'existe-t-il pas un risque d'incohérence, sachant que, même si les perspectives sont encore plus sombres depuis la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, l'UE pourrait adhérer à la Convention, à un moment ou à un autre ? Dans ce cas, le personnel de l'UE pourrait saisir la Cour européenne des droits de l'homme pour contester des décisions prises par les tribunaux internes de l'UE, contrairement au personnel qui travaille à l'organisation mère de la Cour, c'est-à-dire le Conseil de l'Europe, puisque dans la décision dans l'affaire *Beygo*, qui portait précisément sur

ce point, la Cour a déclaré son incompétence en la matière. Dans ce cas, donc, qui est purement théorique mais qui pourrait néanmoins se produire, une certaine incohérence pourrait être observée, étant donné que le personnel du Conseil de l'Europe ou de la Cour ne pourrait pas se prévaloir des moyens disponibles devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Une autre question, qui porte sur l'égalité des armes, a déjà été soulevée à plusieurs reprises devant le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, y compris dans des décisions récentes ou du moins lors d'audiences récentes.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe peut être représenté devant le Tribunal du Conseil par l'Unité du contentieux, alors que le personnel de l'Organisation doit solliciter l'aide d'un avocat extérieur et payer les frais y afférents, ou demander l'aide d'un avocat d'un des syndicats. Comme mon collègue Ali nous l'a rappelé ce matin, le syndicat prendra en charge les frais ou fournira une aide juridique ; en d'autres termes, il défendra les intérêts de ses collègues devant le tribunal. C'est ce que j'ai fait à plusieurs reprises, pendant mon temps libre, en dehors de mes heures de travail, à titre bénévole évidemment, sans demander une quelconque compensation, mais nous ne nous battons pas à armes égales car, en face, des avocats professionnels sont payés spécialement pour s'acquitter de cette tâche pour le compte du Secrétaire Général. Dans une organisation comme la nôtre, qui affirme être fondée sur l'État de droit et les droits fondamentaux, ne devrions-nous pas en finir avec cette inégalité des armes ?

### **Fabrice ANDREONE**

Plus qu'une question, je souhaiterais formuler une observation sur ce qui vient d'être dit. Je crois savoir que pour ce qui est de la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires touchant le personnel et les fonctionnaires de l'UE, deux décisions ont été rendues en faveur de mesures de transition dans le cadre du passage de l'ancien au nouveau Statut (après 2004) ; à la suite de deux jugements du Tribunal de la fonction publique, les requérants ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme, qui s'est déclarée incompétente en la matière. Par ailleurs, les requérants, des fonctionnaires de l'Union européenne, invoquent désormais les dispositions de la Charte sociale européenne, car la jurisprudence du Tribunal de la fonction publique aurait évolué à cet égard et tendrait à prendre en compte ces dispositions, comme le fait le Tribunal de l'UE.

### **Ali BAHADIR**

J'ai moi aussi une observation à faire dans le prolongement de ce que vient juste de dire mon collègue et souhaiterais également commenter les propos du président du Comité européen des Droits sociaux. La Cour de justice de l'UE ne se contente pas de prendre en compte la Charte sociale européenne ; elle va désormais jusqu'à appliquer certaines dispositions des directives. En théorie, les directives ne s'appliquent pas aux litiges relatifs à la fonction publique européenne. Toutefois, la Cour de justice de l'UE considère que, dans la mesure où une disposition d'une directive peut être interprétée comme exprimant expressément un droit consacré par ladite Charte, cette disposition doit être appliquée au litige en question. Selon moi, la Cour de justice de l'UE a parcouru un long chemin depuis l'application d'une directive sur les restrictions ou limitations à imposer aux contrats à durée déterminée. Le nom de l'affaire m'échappe, mais l'un d'entre vous s'en rappellera probablement. Je vous remercie.

## Giuseppe PALMISANO

J'aimerais pour ma part revenir brièvement à la question du conflit juridique soulevée par le professeur de la West London University, je crois. Oui, le conflit juridique entre les principes généraux, d'une part, et la révision nationale des règlements du personnel d'autre part. Pour moi, la réponse dépend avant tout de la nature précise et du système juridique général de l'organisation en question. Tout d'abord, il faut prendre en compte ladite organisation et la législation pour déterminer, pour comprendre, les principes généraux, dans la mesure où il est également possible de faire référence à des principes généraux extérieurs. Ces principes généraux ont acquis une importance qui peut – qui devrait – également l'emporter sur des dispositions statutaires ou réglementaires contraires. Mais cela dépend aussi du contenu et du caractère fondamental ou non du droit subjectif concerné dans chaque cas, même si ce n'est pas une voie facile à suivre ; pour autant, nous pouvons réfléchir aux principes émergents en droit international. Certains de ces principes supposent de respecter les droits fondamentaux ; aussi, dans la mesure où un droit particulier est concerné, je pense qu'il doit s'appliquer et l'emporter, même au sein de l'ordre juridique interne d'une organisation, puisque celle-ci relève du droit international et doit s'y conformer dans ses actes comme dans son ordre interne.

## Dean SPIELMANN

Je vous remercie. Plusieurs questions très intéressantes ont été posées, auxquelles j'aimerais répondre tour à tour, à commencer par celle de notre propre jurisprudence en matière de conflits de normes. D'une manière très générale, je rappellerai que notre Cour s'efforce d'interpréter la Convention conformément aux principes généraux du droit international, tout en reconnaissant le caractère particulier de cet instrument de garantie des droits de l'homme. Selon moi, la jurisprudence que j'ai citée ce matin nous permet de mieux appréhender la question globale de l'immunité, qui a donné lieu à une riche jurisprudence dépassant le cadre des litiges relatifs à la fonction publique internationale. Les décisions que nous avons rendues sont la preuve que nous tenons compte des principes qui sous-tendent le droit international. Dans une décision récente (*Hassan c. Royaume-Uni*), nous avons reconnu le caractère spécifique du droit international humanitaire par rapport à la Convention.

En ce qui concerne les instruments de l'OIT, ils sont reconnus, notamment dans notre propre jurisprudence. Nous les avons cités en référence dans de nombreuses affaires. J'ai en tête le jugement phare rendu dans l'affaire *Emir & Baccara* ou, en ce qui concerne les droits sociaux, le droit de négociation collective ; les instruments des Nations Unies ont un rôle essentiel à jouer à cet égard également.

Venons-en maintenant aux questions posées. Vous avez parlé de « zones de non-droit ». C'est votre jugement, mais nous devons faire avec nos attributions. En définitive, il s'agit de savoir quel État poursuivre, c'est-à-dire quel État tenir pour responsable. Qu'en est-il de la responsabilité de l'État hôte ?

Lors de la session précédente, j'ai trouvé très intéressant d'apprendre qu'un tribunal néerlandais avait examiné une affaire concernant une organisation internationale de toute évidence basée aux Pays-Bas. C'est là une évolution très intéressante. Cette intervention d'un tribunal national est-elle suffisante pour établir notre compétence

et nous autoriser à examiner des requêtes ? Ce point pourrait à l'avenir donner lieu à une nouvelle jurisprudence.

La question suivante est étroitement liée à notre jurisprudence sur la protection équivalente (l'arrêt *Bosphorus*). Quant à la jurisprudence dans le contexte de l'adhésion à la Convention, nous avons eu l'avis de la Cour de justice de l'UE et sommes toujours loin de savoir si l'UE adhèrera jamais à la Convention et, dans l'affirmative, quand ou comment.

La Cour de justice de l'UE a recensé dix domaines problématiques différents – graves – qui devront être réglés. Mais comment le faire ? Faut-il modifier le Traité sur le fonctionnement de l'UE ou l'Accord d'adhésion ? J'imagine que les principales parties prenantes planchent sur ces questions très délicates. Toutefois, à cet égard, je tiens à souligner que les tribunaux de l'UE – le Tribunal de la fonction publique ainsi que le Tribunal de l'Union européenne (première instance) et la Cour de justice de l'Union européenne – disposent déjà d'une jurisprudence fournie en matière de droits fondamentaux. J'ai à l'esprit une affaire qui a donné lieu à une décision de la CJUE par la suite contestée devant notre Cour : l'affaire *Connolly*, relative à la liberté d'expression. En l'espèce, la CJUE avait rendu une décision très détaillée sur les limites à imposer à la liberté d'expression, notamment au regard de l'obligation de loyauté à laquelle un fonctionnaire est tenu envers l'organisation qui l'emploie. Toutes ces questions devront donc être abordées à l'avenir. Le temps dira si, après l'adhésion, la présomption de l'arrêt *Bosphorus* sera confirmée. Vous le comprendrez, je ne peux pas prendre position à cet égard. Nous verrons si la jurisprudence nous donne l'occasion de statuer en la matière.

## Session 3

# Éléments influant sur l'exercice du pouvoir de recours : accès *ratione personae*, anonymat, médiation/conciliation, frais de la procédure et assistance judiciaire

---

### **INÉS WEINBERG DE ROCA, SECONDE VICE-PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES**

Permettez-moi tout d'abord de remercier les organisateurs de cette manifestation. La session 3 porte le titre général « Éléments influant sur l'exercice du pouvoir de recours » qui comprend trois sujets : l'accès *ratione personae* et l'anonymat ; la médiation/la conciliation ; et les frais de la procédure et l'assistance judiciaire.

Nous commencerons par l'accès *ratione personae* et l'anonymat. Notre orateur sur ce sujet est M<sup>me</sup> Magali Rojas Delgado. C'est une juriste (titulaire d'un master en droit administratif) ayant vingt ans d'expérience dans le secteur public au Pérou. Elle est aujourd'hui présidente exécutive de l'Agence des marchés publics et est depuis 2011 membre du Tribunal administratif de l'Organisation des États américains (OEA) dont elle assure actuellement la présidence.

# MAGALI ROJAS DELGADO, PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS

Accès *ratione personae* / *anonymat* (Version en espagnol)

## Competencia *ratione personae*/anonimato

El Tribunal Administrativo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es un órgano autónomo con competencia para conocer las controversias suscitadas entre la Secretaría General de la OEA y sus funcionarios cuando se alegue incumplimiento de las condiciones establecidas en los respectivos nombramientos o contratos de estos últimos, o infracción de las Normas Generales para el Funcionamiento de la Secretaría General y demás disposiciones aplicables, inclusive las del Fondo de Pensiones y Jubilaciones. Fue creado el 22 de abril de 1971 por la Asamblea General de la OEA en el marco de su primer período ordinario de sesiones. El Tribunal está compuesto de seis miembros elegidos por la Asamblea General para servir por un período de seis años.

La competencia del Tribunal Administrativo de la OEA puede extenderse a cualquier organismo especializado interamericano de la Organización según se definen en su Carta, así como a cualquier entidad intergubernamental americana interesada conforme a los términos que se establezcan en acuerdo especial que celebre el Secretario General de la OEA con cada uno de tales organismos. A partir de 1976 el Tribunal Administrativo ha extendido su jurisdicción al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

### I. Legitimidad procesal

De conformidad con el Artículo II del Estatuto del Tribunal, la competencia de este órgano se extiende a las siguientes personas:

#### 1. Parte recurrente

- ▶ **Miembros** del Personal de la Secretaría General de la OEA (SG/OEA) o del IICA. En el caso de la OEA no se diferencia entre funcionarios de categoría general o profesional, pero en el caso del IICA, la competencia del Tribunal es extensible sólo a los empleados de categoría profesional conforme a los términos del Acuerdo suscrito entre la OEA con dicha organización.
- ▶ **Ex Miembros** del Personal de la SG/OEA y ex miembros de categoría profesional del IICA cuyos contratos cesaron.
- ▶ Agotados los procedimientos administrativos previos para la solución de sus disputas (que consisten primero en solicitar audiencia y luego la conformación de un Comité de Reconsideración) los miembros de personal tienen hasta 90 días luego de notificada la decisión definitiva del Secretario General para interponer su recurso. En el caso de los empleados del IICA este plazo es de 120 días.
- ▶ Toda persona que haya sucedido al miembro del personal en sus derechos al fallecimiento.

- ▶ El representante legal de un miembro del personal que esté jurídicamente incapacitado para administrar sus asuntos.
- ▶ Siendo que el Estatuto del Tribunal no contempla ningún tipo de excepción al requisito de agotamiento de los procedimientos administrativos previos, tanto el causahabiente como el representante legal del miembro de personal jurídicamente incapacitado tendrán que completar esta fase, sin perjuicio de la posibilidad de que logren acordar con el Secretario General el acceso directo al Tribunal. Después de notificada la decisión del Secretario General, estos dispondrán de un año para presentar el recurso.
- ▶ **Terceros interesados.** Toda persona apta para recurrir al Tribunal podrá solicitar que se le permita intervenir en un caso, cualquiera que sea la etapa en que se encuentre el procedimiento, fundándose en un interés jurídico que pueda ser afectado por el fallo del Tribunal. El procedimiento de tercería se rige por las mismas reglas del procedimiento ordinario aplicable a las partes.
- ▶ **Intervención obligada.** También puede ser llamada para que intervenga en el procedimiento, a solicitud de cualquiera de las partes o de oficio, cualquier persona que pueda recurrir al Tribunal y que pueda resultar afectada en su interés jurídico por el fallo.

En todos los supuestos anteriores los recurrentes pueden actuar representados por un abogado, por otro miembro del personal de la Secretaría General, o por ellos mismos.

## 2. Parte recurrida

Pueden fungir como parte demandada o recurrida ante el Tribunal Administrativo de la OEA:

- ▶ El Secretario General de la OEA
- ▶ La Comisión de Jubilaciones y Pensiones de la OEA
- ▶ El Director General del IICA

## II. Procedimiento de apelación

- ▶ El procedimiento de apelación de las Sentencias del Tribunal está contenido en el Artículo XII de nuestro Estatuto. Este procedimiento es aplicable sólo en los casos en que se considere que la sentencia es ultra vires porque el Tribunal supuestamente ha excedido sus facultades en relación con su jurisdicción, su competencia, o los procedimientos previstos en este Estatuto.
- ▶ Cada petición deberá contener los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta la alegación de que la sentencia del Tribunal en primera instancia fue ultra vires. La petición deberá ser presentada al Presidente del Consejo Permanente dentro de los cuarenta y cinco días a partir de la fecha en que el apelante haya sido notificado de la sentencia del Tribunal.
- ▶ El Presidente del Consejo Permanente constituirá un Panel de Revisión que estará compuesto por tres miembros:
  - Uno de los miembros del Panel de Revisión deberá ser escogido por sorteo entre aquellos miembros del Tribunal que no escucharon en primera instancia el caso en revisión.

- Dos miembros serán escogidos ad hoc entre los miembros de tribunales administrativos de otras organizaciones internacionales cuyas Secretarías tengan su sede en Washington, D.C. que deberán ser seleccionados por el Presidente del Consejo Permanente, en consulta con los representantes debidamente nombrados por el Secretario General y los de las partes contrarias.
- ▶ El Presidente del Consejo Permanente designará uno de los miembros ad hoc para que ejerza las funciones de Presidente del Panel de Revisión y determinará la compensación a ser pagada a los miembros.
- ▶ En forma simultánea a la petición de revisión, el apelante deberá notificar a la parte apelada la petición, sea directamente o a través de sus representantes debidamente autorizados, enviándoles una copia de la misma.
- ▶ La parte apelada tendrá cuarenta y cinco días a partir de la fecha de recepción de la petición para someter en forma escrita cualquier observación que tenga sobre la misma. Esas observaciones serán sometidas directamente al Panel de Revisión con una copia para el apelante. Recibidas las observaciones, la parte apelante dispondrá de veinte días para presentar una respuesta escrita al Panel de Revisión y a la parte apelada. El Panel de Revisión podrá solicitar, a su discreción, alegatos adicionales de las partes.
- ▶ Las apelaciones se decidirán basadas en los alegatos escritos y sin argumento oral ante el Panel de Revisión, excepto en circunstancias extraordinarias cuando el Presidente del Panel de Revisión lo considere apropiado.

### **III. Circunstancias que limitan el acceso al tribunal administrativo de la oea**

#### **1. El caso de los consultores**

A la par de los funcionarios de la organización en la Secretaría General también encontramos personas contratadas bajo la modalidad de “contratos por resultado” comúnmente identificadas como “CPR” o consultores.

Los contratos de CPR tienen cláusulas que especifican que el consultor no es ni empleado ni miembro del personal de la Secretaría General y no tiene derecho a las prestaciones, beneficios o emolumentos que corresponden a los miembros del personal (como seguro social, seguro por accidentes de trabajo, seguro de salud, seguro de vida, vacaciones o licencia por enfermedad).

Los consultores, al no ser miembros del personal de la Secretaría General, no podrían interponer un recurso ante el Tribunal y de allí que esta modalidad de contratación suele contener una cláusula por la que las partes se comprometen a resolver toda controversia que surja en relación a dicho contrato ante la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial o a la Asociación Americana de Arbitraje. Las leyes que se aplicarán en los procedimientos de arbitraje serán las del Distrito de Columbia de Estados Unidos, y la decisión arbitral será final y obligatoria.

Cabe destacar no obstante que tenemos un antecedente en nuestro Tribunal donde una consultora presentó un recurso alegando mantener un vínculo de naturaleza laboral con la organización. Se trata del Recurso 90 de Carmen Mallarino decidido por la Sentencia 60 de 1981.

La recurrente argumentaba que a pesar de haber sido continuamente contratada bajo seis contratos por resultado, ella en realidad había ejercido funciones de naturaleza permanente de forma ininterrumpida y que en todo momento la correspondencia y memorandos oficiales que recibía se dirigían a su persona como “Coordinadora y supervisora de idiomas del Programa de Desarrollo Organizativo y Capacitación” de lo cual se desprendía en su opinión la ocupación de un cargo permanente.

La recurrente solicitó a Tribunal que declarase que la relación contractual entre ella y la organización había sido permanente desde el inicio; se le incorporase oficialmente al servicio bajo un puesto de nivel P-3, y se le pagare todos los beneficios caídos, entre otras peticiones.

Los apoderados del Secretario General respondieron indicando que las Normas Generales no establecen en caso alguno que un contrato por resultado pueda encubrir una relación laboral y que por ello no lo regulan; que la razón es que el contrato por resultado crea no una relación interna de empleo sino una relación externa, de carácter totalmente ajeno a la condición de miembro del personal. Explicaron que la Secretaría General puede, sin limitación alguna, contratar con contratistas independientes la provisión del resultado que satisfaga su necesidad permanente.

La parte recurrida argumentó además, entre otras cuestiones, que la situación contractual de la recurrente era la de un contratista independiente no sujeto a relación de dependencia y sumisión al control del empleador, ni a jornada laboral concreta, sino al suministro por su cuenta, cargo y responsabilidad, de determinado producto, tarea o labor, que en este caso se refería al adiestramiento en idiomas. Consecuentemente plantearon al Tribunal la excepción de incompetencia para conocer de este asunto.

Respecto de la excepción de incompetencia de previo pronunciamiento planteada por la Secretaría General, el Tribunal consideró que sería imposible rechazar la demanda *in limine* o por el contrario hacer lugar a la misma porque la cuestión planteada ameritaba el examen de fondo de la materia objeto de controversia que era determinar la naturaleza de la relación jurídica existente en el momento de los hechos entre la recurrente y la Secretaría General de la Organización.

La recurrente sostenía que la relación era de naturaleza laboral, mientras que la Secretaría General consideraba que se trataba de una relación contractual entre esta con un contratista independiente.

El Tribunal en sus sesiones de 1981, y atento a la falta de elementos de convicción suficientes para dictar un fallo definitivo resolvió dictar una resolución (la 101) a efectos de recabar de la Secretaría General y de la recurrente todo documento relativo a la relación controversial incluyendo los contratos, memoriales internos, facturas, formas de pago, evaluaciones, etc.

En la Sentencia de Mallarino el Tribunal desagregó los elementos que en su criterio son los que definen al miembro de personal, indicando lo siguiente:

- ▶ Son personas nombradas con carácter permanente o temporal
- ▶ Reciben un salario regulado por las disposiciones internas aplicables
- ▶ Deben concurrir diariamente al lugar de destino que se les fije
- ▶ Deben cumplir un horario oficial
- ▶ Deben reportar su asistencia
- ▶ Trabajan bajo la supervisión de un funcionario de la Secretaría General
- ▶ Trabajan conforme a una descripción de funciones del cargo respectivo
- ▶ Deben abstenerse de ejercer cualquier ocupación o empleo alguno fuera de la Organización sin autorización por escrito del Secretario General
- ▶ Suscriben una declaración de lealtad

Si bien contractualmente la recurrente era un CPR y de eso no había duda, de todas maneras el Tribunal decidió darle curso a su demanda y sustanciarla hasta el final porque consideró necesario examinar la **naturaleza jurídica** de su relación más allá de la **naturaleza contractual**. En el caso en cuestión quedó demostrado que la recurrente no era empleada permanente, especialmente porque ella subcontractaba otros servicios para apoyarse en sus tareas. Pero el punto a destacar es que de haber reunido ciertos elementos esenciales que a juicio del tribunal son los que configuran una relación de empleo, no descartamos la posibilidad de que su demanda haya podido ser admitida.

Nótese que este fue el razonamiento similar de la Corte Europea de Derechos Humanos para el caso de Waite y Kennedy donde la Corte reconoce la inmunidad de la ESA al sostener que si los argumentos de los reclamantes era que ellos eran empleados fijos y no consultores, con más razón tenían que haber acudido a la Junta de Apelaciones de la ESA como paso previo a la interposición de las demandas ante los Tribunales alemanes.

## 2. El caso de los ex funcionarios

Las personas que deseen presentar una demanda ante el Tribunal Administrativo de la OEA que no sean miembros del personal de la Secretaría General deben presentar una fianza o depósito para que se su recurso sea admisible. Ello en virtud del **Artículo VI.7 del Estatuto** del Tribunal que reza:

Antes de admitir el recurso de una persona que no sea miembro del personal, el Tribunal exigirá que esa persona constituya un depósito, fianza u otra garantía por un importe equivalente a **un mes de remuneración (sueldo y ajuste por lugar de destino) del nivel P4**, paso 6, de la escala de sueldos de profesionales con dependientes correspondiente a la sede, a menos que el Secretario General haya renunciado expresamente al requisito de la reconsideración, o a menos que el Comité Mixto de Asesoramiento para casos de Reconsideración (...) haya establecido, por voto de la mayoría de sus miembros, que las reclamaciones interpuestas de la persona tienen fundamento, o a menos que la Secretaría no haya respondido a una solicitud de audiencia o de reconsideración (...)

(...) si la persona es un ex miembro del personal, la suma exigible equivaldrá a su última remuneración mensual (sueldo más ajuste por lugar de destino)

Vale decir que este requisito de exigir fianza no estuvo contemplado en el Estatuto del Tribunal sino hasta junio de 1997 cuando la Asamblea General de la OEA adopta la Resolución AG/RES 1526 incorporando dicho párrafo a nuestro Estatuto. En aquél entonces el Tribunal tenía 25 años de funcionamiento en los que se abstuvo de solicitar cualquier tipo de garantía como paso previo a la admisibilidad de una demanda de un ex funcionario.

El Consejo Permanente de la organización en la oportunidad de proponer esta reforma al Reglamento<sup>27</sup>, explicó que el propósito de la fianza era, primero, desalentar la presentación de demandas sin suficiente fundamento, y segundo, asegurar que la Secretaría General podrá recuperar los honorarios de abogado reconocidos por el Tribunal contra un demandante que ha sido vencido. Ello porque si el deudor en virtud de la sentencia no es un miembro del personal y este decide no pagar, no hay forma para la organización de ejecutar esa sentencia. Debe aclararse sin embargo que cuando el Comité de Reconsideración que evalúa el caso del recurrente considera que el reclamo puede tener fundamentos tal fianza no se solicita.

La realidad es que el Tribunal Administrativo por su propia cuenta solicitó la derogación de esta norma en el año 2011 cuando se iniciaron las negociaciones con los órganos políticos de la organización para la consideración de la reforma al Estatuto del Tribunal que propusimos a la Asamblea General. Como el Estatuto del Tribunal sólo puede ser modificado por la Asamblea General, esta misma Asamblea tenía que aprobar dicho cambio.

El entonces Presidente del Tribunal Administrativo, Juez Andre Surena de Estados Unidos, estuvo encargado de presentar las propuestas de reformas ante diversas comisiones políticas de la organización. Entre las razones principales que fueron esbozadas para justificar la derogación de este requerimiento de fianza era que la organización, con base al Acuerdo sobre Privilegios e Inmunities de la OEA de 1949 y de la "*International Organization Immunity Act*" de Estados Unidos (IOIA), gozaba de inmunidad de jurisdicción y por ende los ex funcionarios de la OEA no tenían otra opción para presentar sus reclamos que utilizar el propio tribunal de la organización para la resolución de sus disputas derivadas de la relación laboral. Siendo esto así, el Tribunal consideraba que era necesario propiciarle al ex funcionario las condiciones de acceso a la justicia más similares posibles a las que tendría de estar habilitada para él la jurisdicción de los tribunales domésticos. Si estos tribunales domésticos no exigen tal fianza para admitir sus demandas, *mutatis mutandi*, ningún tribunal debería de exigirla. Adicionalmente hicimos un estudio comparativo de los estatutos de otros Tribunales Administrativos y confirmamos que ninguno de ello exigía como requisito previo a la admisibilidad de un caso la constitución de un depósito.

Estos razonamientos sin embargo no fueron suficientes para convencer a la Asamblea General de derogar esta norma, por lo que el requisito de fianza fue ratificado y perdura hasta la fecha. Téngase en cuenta que estamos hablando de una fianza que se aproxima a los diez mil dólares americanos.

---

27. Documento "Informe de la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios acerca de la Revisión del Estatuto del Tribunal Administrativo" (CP/doc.2904/97).

El Tribunal como órgano subordinado a la Asamblea General se encuentra en la obligación de continuar exigiéndola y así lo hemos venido haciendo en los últimos recursos recibidos de parte de ex funcionarios. No obstante, toda vez que el Tribunal está facultado para reformar su propio Reglamento conforme al Artículo XIII del Estatuto, este órgano aprobó una reforma a su Reglamento para indicar que cuando el peticionario pueda demostrar que su reclamo pueda tener mérito substancial, pero sea incapaz de proporcionar todo o parte de la suma en concepto de depósito o fianza, por causa de indigencia, el Presidente puede eximir -total o parcialmente- de la constitución de la garantía a los individuos que actualmente no sean miembros del personal.

Ahora bien, pasando a la etapa de apelación, cabe decir que también en esta fase es exigible la fianza (Artículo XII del Estatuto del Tribunal):

Antes de admitir la petición de revisión de una persona que no es miembro del personal, el Presidente del Consejo Permanente requerirá a esa persona que constituya un depósito, fianza u otra garantía legalmente exigible por un importe equivalente a **seis meses de remuneración (sueldo y ajuste por lugar de destino) del nivel P-4, paso 6**, de la escala de sueldos de profesionales con dependientes correspondiente a la sede. Este depósito será mantenido en custodia por la Secretaría General mientras esté pendiente el resultado de la revisión y la adjudicación por el Panel de Revisión de cualquier gasto u honorarios de abogado contra el apelante.

Tres grandes diferencias podemos observar respecto a la fianza exigible en la primera instancia y en la segunda de revisión:

- ▶ La primera diferencia es que no existe en la etapa de apelación ningún tipo de excepción a la fianza como sí las hay en cambio en la primera instancia donde el recurrente puede alegar indigencia, o el Secretario General puede renunciar a su derecho de exigir fianza, o el Tribunal puede optar por no exigirla si el Comité de Reconsideración concluyó que el caso tiene mérito. Nada de esto es admisible en la etapa de apelación.
- ▶ El número total de meses de depósito a consignar en la primera instancia es uno (1) mientras que en la fase de apelación es seis (6).
- ▶ En la primera instancia existe la opción de que el funcionario consigne una fianza por el monto equivalente a su último salario si el nivel de su cargo es menor al de un P4 paso 6, pero en la etapa de apelación no existe tal opción por lo que invariablemente el apelante deberá consignar un depósito por el monto equivalente a seis meses de un salario básico de un puesto de nivel P-4.

En los 43 años de existencia de este Tribunal sólo una sentencia ha sido apelada ante el Consejo Permanente de la organización. Se trata de la Sentencia 151 correspondiente al Recurso 283 "Relinda Louisy vs Secretario General" de 2005. Esta apelación no prosperó al no haber satisfecho la recurrente el requisito de fianza.

Claro es sin duda que un filtro de esta naturaleza desalienta el impacto de demandas temerarias lo cual también es importante evitar habida cuenta de la maquinaria que se activa con un procedimiento esta naturaleza. El procedimiento de apelación no sólo envuelve la participación de nuestro propio Tribunal, sino que también la de los órganos políticos de la OEA y de otros Tribunales afines que tengan a bien cooperar con nosotros para la designación de dos Jueces *ad hoc*.

## IV. Anonimato

El 3 de abril de 2014 el Tribunal Administrativo aprobó un nuevo literal a su Artículo 26 del Reglamento sobre requisitos de forma para la presentación de un recurso. Este literal incluye la posibilidad para la parte recurrente de solicitar el anonimato en los documentos a ser publicados que hagan referencia a su caso (sentencias, resoluciones, informe anual a la Asamblea General o reportes jurisprudenciales que pudieran ser colgados en nuestra página web).

El literal (g) recién aprobado de nuestro Reglamento reza:

### Anonimato

El recurrente que desee que su nombre no sea consignado en los documentos que el Tribunal publique en relación al caso, podrá solicitarlo fundadamente al presentar su demanda o en cualquier otro momento antes que la causa se inscriba para la consideración del Tribunal. El Secretario del Tribunal trasladará la solicitud a la parte recurrida con un plazo de 5 días para responder. El Presidente del Tribunal podrá autorizar el anonimato del recurrente en los términos referidos en el párrafo anterior cuando la publicación de su nombre pueda causarle perjuicios. Si el Presidente decidiera no autorizarlo, dará al recurrente un plazo de 5 días para decidir si continúa con su demanda o la retira.

Los aspectos que destacan de este artículo son los siguientes:

- ▶ Aplica exclusivamente a los documentos a ser publicados, no así a los de circulación interna entre la Secretaría del Tribunal y Autoridades de la SG/OEA
- ▶ Damos la oportunidad a la parte recurrida de emitir sus opiniones al respecto
- ▶ Si el Tribunal decide conceder el anonimato, este se concede por extensión al apoderado del recurrente para evitar cualquier tipo de relacionamiento o inferencia que pueda arrojar indicios de su identidad.
- ▶ La manera de nombrar a la parte recurrente a quien se le ha otorgado el anonimato es como “parte recurrente” y no con sus siglas y omitiendo referencia a los títulos de “Señor” o “Señora” para preservar su género y reforzar así la protección de su identidad.

El Tribunal Administrativo de la OEA publica todas sus sentencias y estas se encuentran accesibles en nuestra página web, pero creemos que ciertas materias como acoso laboral, acoso sexual, acusaciones de fraude, corrupción, o exhibición de contenidos que eran parte de documentos confidenciales de la SG/OEA, por mencionar algunas situaciones, pueden causar un serio perjuicio a la parte recurrente con independencia de que la sentencia falle a su favor dado a las situaciones personalísimas que se ventilan en la parte narrativa de la sentencia (esto se agudiza si tomamos en cuenta que las herramientas de búsqueda de documentos como Google han ocasionado que nuestras decisiones se desplieguen en primera fila, mientras que antes la persona tenía necesariamente que llegar a nuestra página y seleccionar manualmente ciertos criterios de búsqueda para llegar a la decisión. Hoy en día esto no funciona así).

Sin perjuicio de lo anterior, naturalmente la solicitud de anonimato será evaluada por el Tribunal en cada caso, tomando en cuenta el mérito de la causa (para lo cual se evaluará la opinión del Comité de Reconsideración que examinó el caso de la parte recurrente antes de llegar al Tribunal) y qué tan delicado sea el tema de la controversia.

## MAGALI ROJAS DELGADO, PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS

### Accès *ratione personae/anonymat* (version en français)

Le Tribunal administratif de l'Organisation des États américains est un organe autonome ayant compétence pour connaître des controverses qui se présentent entre le Secrétariat général de l'OEA et ses fonctionnaires quand l'inexécution des conditions énoncées dans leur lettre de service ou dans leur contrat, ou une infraction aux Normes générales de fonctionnement du Secrétariat général de l'Organisation des États américains ou aux autres dispositions applicables, y compris celles relatives à la Caisse des retraites et pensions, est alléguée. Il a été créé le 22 avril 1971 par l'Assemblée générale de l'OEA dans le cadre de sa première session ordinaire. Le tribunal est composé de six membres élus par l'Assemblée générale pour un mandat de six ans.

La compétence du Tribunal administratif de l'OEA peut s'étendre à tout organisme spécialisé interaméricain de l'organisation tel que défini dans sa charte, de même qu'à toute entité intergouvernementale du continent américain intéressée, conformément aux termes établis dans l'accord spécial signé entre le Secrétaire général de l'OEA avec chacun de ces organismes. À partir de 1976, le Tribunal administratif a étendu sa juridiction à l'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA).

### I. Légitimité de la procédure

Conformément à l'article II du Statut du tribunal, la compétence de cet organe s'étend aux personnes suivantes :

#### 1. Le requérant

- ▶ Tout membre du personnel du Secrétariat général de l'OEA (SG/OEA) ou de l'IICA. Dans le cas de l'OEA, aucune différence n'est faite entre fonctionnaires de la catégorie générale et fonctionnaires de la catégorie des cadres, mais dans le cas de l'IICA la compétence du tribunal ne s'étend qu'au personnel de la catégorie des cadres, conformément aux dispositions de l'accord signé entre l'OEA et cette organisation.
- ▶ Tout ancien membre du personnel du SG/OEA et tout ancien membre de la catégorie des cadres de l'IICA dont le contrat est échu.
- ▶ Une fois épuisées les procédures administratives antérieures relatives au règlement de différends (qui consistent premièrement à demander une audience et ensuite en la formation d'une commission de révision), les membres du personnel ont jusqu'à 90 jours après la notification de la décision définitive du Secrétaire général pour introduire un recours. Dans le cas des employés de l'IICA, ce délai est de 120 jours.
- ▶ Toute personne ayant succédé au membre du personnel en ce qui concerne ses droits à son décès.
- ▶ Le représentant légal d'un membre du personnel qui est incapable légalement d'administrer ses affaires.

- ▶ Étant donné que le Statut du tribunal ne prévoit aucune exception de quelque type que ce soit à la condition voulant que les procédures administratives antérieures soient épuisées, tant l'ayant cause que le représentant légal du membre du personnel qui est incapable légalement d'administrer ses affaires devront effectuer cette étape, sans préjudice de la possibilité qu'ils réussissent à s'entendre avec le Secrétaire général sur un accès direct au tribunal. Une fois annoncée la décision du Secrétaire général, ils disposeront d'un an pour introduire le recours.
- ▶ Tiers intéressés. Toute personne qui est habilitée à recourir au tribunal peut demander l'autorisation d'intervenir dans une affaire, quelle que soit l'étape de son instruction, en invoquant un intérêt juridique qui pourrait être affecté par le jugement du tribunal. La procédure d'intervention par un tiers est régie par les mêmes règles que la procédure ordinaire applicable aux parties.
- ▶ Intervention obligatoire. Peut aussi être appelée à intervenir dans la procédure, sur la demande de l'une quelconque des parties ou d'office, toute personne pouvant avoir recours au tribunal et dont les intérêts juridiques peuvent être affectés par le jugement.

Dans tous les cas qui précèdent, les requérants peuvent être représentés par un avocat, par un autre fonctionnaire du Secrétariat général ou par eux-mêmes.

## 2. Le défendeur

Peuvent agir comme demandeurs devant le Tribunal administratif de l'OEA :

- ▶ le Secrétaire général de l'OEA ;
- ▶ la Commission des retraites et pensions de l'OEA ;
- ▶ le directeur général de l'IICA.

## II. Procédure d'appel

- ▶ La procédure d'appel des jugements du tribunal est contenue à l'article XII de notre Statut. Cette procédure s'applique seulement dans les cas où il est allégué que le jugement est *ultra vires* parce que le tribunal a excédé ses pouvoirs en ce qui concerne sa juridiction, sa compétence ou les procédures tracées par son Statut.
- ▶ Chaque requête indiquera les points de droit et de fait invoqués pour appuyer le reproche d'*ultra vires* adressé à la décision du tribunal en première instance. Cette requête doit être présentée au président du Conseil permanent dans les 45 jours à partir de la réception par l'appelant du jugement du tribunal.
- ▶ Le président du Conseil permanent forme une Commission de révision composée de trois membres :
  - l'un des membres de la Commission de révision est choisi par tirage au sort parmi les membres du tribunal qui n'ont pas entendu en première instance l'affaire en cours de réexamen ;
  - deux membres sont choisis ad hoc parmi les membres de tribunaux administratifs d'autres organisations internationales dont les

secrétariats des tribunaux ont leur siège à Washington, DC. Les deux membres ad hoc sont choisis par le président du Conseil permanent, en consultation avec les représentants du Secrétaire général et des parties en litige dûment désignés.

- ▶ Le président du Conseil permanent désigne l'un des membres ad hoc en qualité de président de la Commission de révision et fixe la rémunération payée aux membres.
- ▶ Parallèlement à la soumission de la requête de révision, l'appelant doit signifier la requête aux intimés directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants dûment autorisés, et leur en envoyer une copie.
- ▶ Les intimés disposent d'un délai de 45 jours à compter de la date de la réception de la pétition pour soumettre par écrit toutes les observations qu'ils souhaitent formuler sur la requête. Ces observations sont soumises directement à la Commission de révision, et une copie en est envoyée à l'appelant. À partir de la réception de ces observations, l'appelant dispose d'un délai de 20 jours pour déposer une réponse écrite devant la Commission de révision et en faire parvenir une copie aux intimés. La Commission de révision peut, à son gré, requérir les parties de soumettre de nouvelles conclusions.
- ▶ Les appels sont tranchés sur la base des conclusions écrites, et sans débats oraux devant la Commission de révision, excepté dans des circonstances extraordinaires lorsque le président de la Commission en décide ainsi.

### **III. Circonstances limitant l'accès au Tribunal administratif de l'OEA**

#### **1. Cas des consultants**

À l'instar des fonctionnaires de l'organisation, le Secrétariat général engage également des personnes selon un contrat à la tâche, appelées communément « CPR » ou consultants.

Les contrats à la tâche contiennent des clauses précisant que le consultant n'est ni employé ni membre du personnel du Secrétariat général et qu'il n'a pas droit aux prestations, bénéfices ou émoluments auxquels ont droit les membres du personnel (par exemple l'assurance sociale, l'assurance contre les accidents du travail, l'assurance-maladie, l'assurance-vie, les vacances ou les congés de maladie).

N'étant pas membres du personnel du Secrétariat général, les consultants ne peuvent pas introduire un recours devant le tribunal ; pour cette raison, cette modalité de contrat contient habituellement une clause par laquelle les parties s'engagent à régler tout différend qui pourrait survenir en relation à ce type de contrat devant la Commission interaméricaine d'arbitrage commercial ou l'Association américaine d'arbitrage. Les lois applicables aux procédures d'arbitrage sont celles du district de Columbia (États-Unis d'Amérique) et la décision est finale et sans appel.

Soulignons toutefois que nous avons un précédent dans notre tribunal, une consultante ayant présenté un recours alléguant avoir un lien de travail avec l'organisation. Il s'agit du Recours n° 90 de Carmen Mallarino, décidé par le jugement n° 60 de 1981.

La demanderesse argumentait que bien qu'elle ait été engagée de façon continue sous six contrats à la tâche, en réalité elle avait exercé des fonctions de nature permanente de façon ininterrompue et qu'en tout moment la correspondance et les notes de service qu'elle recevait étaient adressées à sa personne en tant que « coordonnatrice et superviseure de langues du Programme de développement organisationnel et de formation », d'où elle tirait son opinion qu'elle occupait un poste permanent.

La demanderesse a demandé au tribunal de déclarer que la relation contractuelle entre elle et l'organisation avait été permanente depuis le début ; qu'elle devait être incorporée officiellement au service à un poste de niveau P-3, et que lui soient payés tous les avantages sociaux qui ne lui avaient pas été payés, entre autres demandes.

Les mandataires du Secrétariat général ont répondu en indiquant que les normes générales n'établissent en aucun cas qu'un contrat à la tâche puisse cacher une relation de travail et que c'est pourquoi cette possibilité n'est pas réglementée ; que la raison est que le contrat à la tâche ne crée pas une relation interne d'emploi mais une relation externe, à caractère complètement distinct de la condition de fonctionnaire. Ils ont expliqué que le Secrétariat général peut, sans aucune limitation, engager des contractuels pour offrir des services dont il a besoin de façon permanente.

Le défendeur a argumenté en outre, entre autres, que la situation contractuelle de la demanderesse était celle d'un contractuel non sujet à une relation de dépendance et non soumis au contrôle de l'employeur, ni à une journée de travail concrète, mais devant fournir à son compte, selon son poste et sa responsabilité, un produit, une tâche ou un travail déterminés, lesquels se référaient dans ce cas à la formation en langues. Ils ont ensuite présenté au tribunal l'exception de non-compétence pour connaître de cette question.

Concernant l'exception de non-compétence d'une décision antérieure présentée par le Secrétariat général, le tribunal a considéré qu'il serait impossible de refuser la demande *in limine* ou au contraire d'y donner suite parce que la question posée méritait un examen de fond de la matière faisant l'objet du différend, c'est-à-dire déterminer la nature de la relation juridique existant au moment des faits entre la demanderesse et le Secrétariat général de l'organisation.

La demanderesse soutenait que la nature de la relation était de travail, tandis que le Secrétariat général considérait qu'il s'agissait d'une relation contractuelle entre lui et un contractuel.

Le tribunal, au cours de ses sessions de 1981 et étant donné le manque d'éléments de conviction suffisants pour prononcer un jugement définitif, a décidé de dicter une résolution (la résolution 101) à l'effet de demander du Secrétariat général et de la demanderesse tout document relatif à la relation controversée, y compris les contrats, requêtes internes, factures, formes de paiement, évaluations, etc.

Dans la décision de Mallarino, le tribunal a subdivisé les éléments qui, à son avis, définissent un membre du personnel, indiquant ce qui suit :

Ce sont des personnes nommées pour une durée permanente ou temporaire.

- ▶ Ils reçoivent un salaire réglementé par les dispositions internes applicables.
- ▶ Ils doivent se rendre tous les jours au lieu d'affectation qui leur a été fixé.

- ▶ Ils doivent respecter un horaire officiel.
- ▶ Ils doivent rendre compte de leurs absences.
- ▶ Ils travaillent sous la supervision d'un fonctionnaire du Secrétariat général.
- ▶ Ils travaillent conformément à une description des fonctions du poste qu'ils occupent.
- ▶ Ils doivent s'abstenir d'exercer toute occupation ou tout emploi à l'extérieur de l'Organisation sans une autorisation écrite du Secrétaire général.
- ▶ Ils signent une déclaration de loyauté.

Bien que, sur le plan contractuel, la demanderesse fût un contractuel et qu'il n'y eût aucun doute sur ce point, le tribunal a décidé de donner cours à sa demande et de procéder à son instruction jusqu'à la fin parce qu'il a jugé nécessaire d'examiner la nature juridique de sa relation au-delà de la nature contractuelle. Dans l'affaire en question, il a été démontré que la demanderesse n'était pas employée permanente, en particulier parce qu'elle sous-traitait d'autres services pour l'appuyer dans ses tâches. Mais le point à souligner est que si certains éléments essentiels qui, de l'avis du tribunal, sont ceux qui configurent une relation d'emploi avaient été réunis, nous n'écarterions pas la possibilité que sa requête ait pu être admise.

Il faut noter que ce fut là un raisonnement semblable à celui de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire de *Waite et Kennedy*, dans laquelle la Cour reconnaît l'immunité de l'ASE quand elle soutient que si les arguments des demandeurs étaient qu'ils étaient des employés fixes et non des consultants, à plus forte raison auraient-ils dû se présenter devant la Commission d'appel de l'ASE avant d'introduire les requêtes devant les tribunaux allemands.

## 2. Cas des anciens fonctionnaires

Les personnes désirant présenter une requête devant le Tribunal administratif de l'OEA qui ne sont pas membres du personnel du Secrétariat général doivent verser une caution ou effectuer un dépôt pour que leur recours soit admissible, ceci, en vertu de l'article VI.7 du Statut du tribunal, qui énonce ce qui suit :

« Avant de déclarer recevable le recours d'une personne qui n'est pas membre du personnel, le tribunal exige que celle-ci effectue un dépôt, verse une caution ou apporte une autre garantie pour un montant équivalant à un mois de la rémunération (traitement et indemnité de poste) du grade P-4, échelon 6, du barème de traitement des cadres avec personne à charge, au siège, à moins que le Secrétaire général n'ait renoncé expressément à la condition du réexamen ou à moins que le Comité consultatif mixte de réexamen [...] ait décidé, à la majorité de ses membres, que les revendications faites par la personne sont fondées ou à moins que le Secrétariat n'ait pas répondu à une demande d'audience ou de réexamen [...]

[...] si la personne est un ancien membre du personnel, le montant requis sera le montant intégral de la dernière rémunération mensuelle (traitement et indemnité de poste). »

Il convient de dire que cette exigence de demander le versement d'une caution n'était pas envisagée dans le Statut du tribunal mais plutôt en juin 1997, quand l'Assemblée générale de l'OEA a adopté la Résolution AG/RES.1526, laquelle incorpore ce

paragraphe à notre Statut. Le tribunal avait alors vingt-cinq ans d'existence, pendant lesquels il s'est abstenu de demander quelque type de garantie que ce soit avant d'examiner l'admissibilité d'une requête provenant d'un ancien membre du personnel.

Le Conseil permanent de l'organisation, en proposant cette modification au Règlement<sup>28</sup>, a expliqué que cette caution avait pour but, tout d'abord, de décourager la présentation de requêtes sans fondement suffisant et, ensuite, d'assurer que le Secrétariat général pourra récupérer les honoraires d'avocats reconnus par le tribunal contre un demandeur qui aurait perdu. Cela, parce que si le débiteur en vertu du jugement n'est pas un membre du personnel et qu'il décide de ne pas payer, il n'y a pas moyen pour l'Organisation d'exécuter ce jugement. Il faut toutefois préciser que, quand la Commission de révision qui évalue l'affaire du demandeur estime que la réclamation peut être fondée, la caution n'est pas demandée.

La réalité est que le Tribunal administratif, pour son compte, a demandé la dérogation à cette norme en 2011 quand ont commencé les négociations avec les organes politiques de l'organisation pour examiner les modifications au Statut du tribunal que nous avons proposées à l'Assemblée générale. Comme le Statut du tribunal ne peut être modifié que par l'Assemblée générale, cette même assemblée devait approuver ce changement.

Le président du Tribunal administratif à l'époque, le juge Andre Surena des États-Unis, était chargé de présenter les propositions de modifications devant diverses commissions politiques de l'organisation. Au nombre des principales raisons avancées pour justifier la dérogation à cette exigence de demander une caution, l'organisation, sur la base de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'OEA de 1949 et de l'*International Organization Immunity Act* des États-Unis (IOIA), jouissait de l'immunité de juridiction et, par conséquent, les anciens fonctionnaires de l'OEA n'avaient pas d'autre option pour présenter leurs réclamations que le tribunal de l'organisation lui-même pour régler leurs différends dérivés de la relation de travail. Ainsi, le tribunal estimait qu'il était nécessaire d'offrir à l'ancien fonctionnaire les conditions d'accès à la justice les plus semblables possible à celles qu'il aurait s'il était habilité à utiliser les tribunaux nationaux. Si ces tribunaux domestiques n'exigent pas une telle caution pour admettre leurs réclamations, *mutatis mutandis*, aucun tribunal ne devrait l'exiger. Nous avons en outre fait une étude comparative des statuts d'autres tribunaux administratifs et nous confirmons qu'aucun d'entre eux n'exigeait un dépôt avant l'admissibilité d'une affaire.

Ces raisonnements n'ont toutefois pas été suffisants pour convaincre l'Assemblée générale de déroger à cette norme ; c'est pourquoi l'exigence de verser une caution a été ratifiée et existe toujours. Nous précisons que nous parlons d'une caution d'environ 10 000 dollars américains.

Le tribunal, en tant qu'organe subordonné à l'Assemblée générale, se trouve dans l'obligation de continuer à l'exiger, ce que nous avons fait pour les derniers recours reçus de la part d'anciens fonctionnaires. Cependant, attendu que le tribunal est habilité à modifier son propre Règlement, conformément à l'article XIII du Statut,

---

28. Document « Rapport de la Commission des questions administratives et budgétaires concernant la révision du Statut du Tribunal administratif » (CP/doc.2904/97).

cet organe a approuvé une modification à son Règlement pour indiquer que quand le pétitionnaire peut démontrer que sa réclamation peut avoir des mérites substantiels, mais qu'il est incapable, à cause du manque de ressources, de verser la somme en tout ou en partie à titre de garantie, le président peut exempter totalement ou partiellement du dépôt de la caution les individus qui, actuellement, ne sont pas membres du personnel.

Cela dit, en passant à l'étape de la procédure d'appel, précisons qu'il est nécessaire de verser une caution à cette étape également (article XII du Statut du tribunal) :

« Avant de déclarer admissible une requête de révision émanant d'une personne qui n'est pas fonctionnaire, le président du Conseil permanent requiert cette personne de déposer un droit d'enregistrement, une caution ou toute autre sûreté recouvrable légalement pour un montant équival[a]nt à six mois de rémunération (traitement et indemnité de poste) au grade P-4, échelon 6, avec "personnes à charge" selon le barème des traitements en vigueur au siège. Ce droit est déposé par le Secrétariat général dans un compte de garantie bloqué en attendant les résultats de la révision et une décision aux termes de laquelle la Commission de révision condamne l'appelant à payer des dépens ou des honoraires d'avocat. »

Nous pouvons observer trois différences importantes par rapport aux cautions exigibles en première instance et à l'étape de la révision :

- ▶ La première différence est qu'à l'étape de l'appel il n'y a aucune exception de quelque type que ce soit à la caution, alors qu'il y en a en première instance, où le demandeur peut alléguer l'indigence, où le Secrétaire général peut renoncer à son droit d'exiger une caution, où le tribunal peut décider de ne pas l'exiger si la Commission de révision a conclu que l'affaire a du mérite. Rien de cela n'est admissible à l'étape de l'appel.
- ▶ Le nombre total de mois de salaire à verser en caution en première instance est de un (1), tandis qu'à l'étape de l'appel il est de six (6).
- ▶ En première instance, il existe l'option selon laquelle le fonctionnaire verse une caution d'un montant équivalant à son dernier salaire si son poste est d'un niveau moindre que P-4, échelon 6, mais à l'étape de l'appel, une telle option n'existe pas ; par conséquent, la personne qui interjette appel doit verser une caution d'un montant équivalant à six mois du salaire de base d'un poste de niveau P-4.

Dans les quarante-trois ans d'existence de ce tribunal, un seul jugement a été porté en appel devant le Conseil permanent de l'organisation. Il s'agit du jugement n° 151, correspondant au Recours n° 283, *Relinda Louisy c. Secrétaire général*, de 2005. Ce processus d'appel ne s'est pas poursuivi, la demanderesse n'ayant pas satisfait la condition de verser une caution.

Évidemment, il ne fait pas de doute qu'un filtre de cette nature décourage l'impact de demandes téméraires, ce qu'il est important d'éviter compte tenu du mécanisme qui s'active avec une procédure de cette nature. Cette procédure d'appel comporte non seulement la participation de notre propre tribunal, mais également celle des organes politiques de l'OEA ainsi que d'autres tribunaux analogues qui voudront bien coopérer avec nous pour la désignation des juges ad hoc.

## IV. Anonymat

Le 3 avril 2014, le Tribunal administratif a approuvé un nouvel alinéa à l'article 26 de son Règlement sur les formalités relatives à la présentation d'un recours. Cet alinéa comporte la possibilité pour le demandeur de demander l'anonymat dans les documents qui seront publiés en référence à l'affaire qui le concerne (jugements, résolutions, rapport annuel à l'Assemblée générale ou rapports de jurisprudence qui pourraient être mis sur notre page web).

L'alinéa (g) récemment approuvé de notre Règlement se lit comme suit :

« Anonymat

Le demandeur qui désire que son nom ne soit pas consigné dans les documents que publie le tribunal relativement à l'affaire peut en faire la demande avec fondement en présentant sa requête ou à tout autre moment avant que la cause soit inscrite pour examen par le tribunal. Le Secrétaire du tribunal transmettra la demande au défendeur, qui aura un délai de cinq jours pour répondre. Le président du tribunal peut autoriser l'anonymat du défendeur dans les délais prescrits au paragraphe précédent quand la publication de son nom pourrait lui porter préjudice. Si le président décide de ne pas l'autoriser, il donnera au demandeur un délai de cinq jours pour décider s'il poursuit sa requête ou s'il la retire. »

Les facettes de cet article à souligner sont les suivantes :

- ▶ Il s'applique exclusivement aux documents qui seront publiés, non aux documents à circulation interne entre le Secrétariat du tribunal et les autorités du SG/OEA.
- ▶ Nous donnons au défendeur l'occasion d'émettre son opinion à ce sujet.
- ▶ Si le tribunal décide de concéder l'anonymat, celui-ci est concédé par extension au mandataire du demandeur pour éviter tout type de lien ou de relation qui pourrait donner des indices sur l'identité du demandeur.
- ▶ La façon de nommer le demandeur à qui l'anonymat a été concédé est « partie demanderesse » et non avec ses initiales et sans faire référence aux titres de « monsieur » ou « madame » afin que son sexe ne soit pas connu et pour renforcer ainsi la protection de son identité.

Le Tribunal administratif de l'OEA publie tous ses jugements et ceux-ci peuvent être consultés sur notre page web, mais nous croyons que certaines questions comme le harcèlement au travail, le harcèlement sexuel, les accusations de fraude, de corruption ou d'exhibition de contenus qui faisaient partie de documents confidentiels du SG/OEA, pour ne mentionner que quelques situations, peuvent causer un préjudice sérieux à la partie demanderesse indépendamment du fait de savoir si le jugement est en sa faveur étant donné les situations extrêmement personnelles qui sont détaillées dans la partie narrative du jugement (cela devient plus important si nous tenons compte du fait que les outils de recherche de documents comme Google ont fait que nos documents sont en première ligne, tandis qu'avant la personne devait nécessairement aller sur notre page web et choisir manuellement certains critères de recherche pour avoir accès au jugement. Aujourd'hui, cela ne fonctionne plus ainsi).

Sans préjudice de ce qui précède, naturellement la demande d'anonymat sera évaluée par le tribunal dans chaque cas, en tenant compte du mérite de la cause (pour lequel l'opinion de la Commission de révision qui a examiné l'affaire du demandeur avant d'arriver au tribunal sera évaluée) et du caractère délicat de la question en litige.

## **HORSTPETER KREPPPEL, JUGE AU TRIBUNAL DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE<sup>29</sup>**

### **La fonction de médiateur exercée par le juge – Le règlement amiable des affaires portées devant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne<sup>30</sup>**

C'est avec grand plaisir que je m'adresse à ce prestigieux auditoire pour parler d'un sujet qui m'a accompagné durant toute ma vie professionnelle.

Premièrement, lorsque j'étais juge-président d'une juridiction du travail allemande de 1977 à 1993, les règlements amiables étaient extrêmement courants, puisque entre 50 et 80 % des nouvelles affaires se terminaient de cette manière. Puis, pendant mes sept années (1993-1996 et 2001-2005) passées au Service juridique de la Commission européenne de Bruxelles, Belgique) en qualité d'expert national détaché spécialisé dans le domaine du droit du travail et du droit social, les règlements amiables étaient – bien qu'à un degré moindre – aussi présents : par exemple, pour mettre fin à des procédures d'infraction engagées par la Commission devant la Cour de justice de l'Union européenne contre des États membres. Dans le contexte de la procédure préjudicielle, les règlements amiables étaient utilisés lorsque des organisations patronales empêchaient la CJUE de rendre sa décision sur d'intéressantes questions préjudicielles posées par les juridictions du travail nationales en réglant les affaires concernées en toute dernière minute devant les juridictions nationales. Lorsque j'ai travaillé comme attaché aux affaires sociales auprès de l'ambassade d'Allemagne de Madrid (1996-2001), les organisations patronales et les syndicats espagnols se sont montrés très intéressés par la question des règlements amiables, qui étaient alors presque inconnus dans le système judiciaire espagnol. Depuis 2005, le règlement amiable représente à nouveau un enjeu important, pour nous, les juges du TFP.

Aux fins de la présente contribution, je souhaiterais quelque peu élargir le sujet et évoquer le rôle du juge dans la recherche d'un règlement amiable dans une affaire en instance devant le tribunal. Dans le même temps, je limiterai le champ de cette

---

29. Le Tribunal de la fonction publique, créé en 2004, a cessé ses activités le 1<sup>er</sup> septembre 2016 après avoir transféré au Tribunal de l'Union européenne ses compétences dans le contexte de la réforme de l'architecture juridictionnelle de l'Union européenne.

30. Le présent article est une version révisée de la contribution de l'auteur présentée lors du colloque « Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens » et est partiellement fondé sur un article précédent de l'auteur, « Sur l'opportunité pour le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne de disposer, à l'intention des parties, d'un guide pratique en matière de règlement amiable des litiges », publié dans la *Revue universelle des droits de l'homme* (RUDH), vol. 20, n° 1-3, du 30 juin 2011, p. 75-79. Les vues exprimées dans cet article sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas la position officielle du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne.

présentation à l'expérience que les juges du Tribunal de la fonction publique de l'UE ont acquise au cours des neuf années passées.

Dans cette optique, je commencerai par examiner le cadre juridique et institutionnel dans lequel les juges du TFP utilisent cet instrument. J'en viendrai ensuite à l'expérience concrète que j'ai acquise au cours des neuf dernières années. Ensuite, je donnerai mon point de vue sur la question de savoir si les juges ont un rôle privilégié à jouer dans la recherche de règlements amiables.

## I. Cadre juridique et institutionnel des règlements amiables au sein du TFP

Le règlement amiable des litiges n'est pas un élément entièrement nouveau dans le droit de l'Union européenne. En effet, il existait déjà avant la création du TFP, lorsque le Tribunal de première instance des Communautés européennes (devenu ensuite le Tribunal de l'Union européenne) statuait en première instance sur les litiges entre la Communauté et ses agents. L'article 64.2.d du Règlement de procédure de ce tribunal envisageait déjà la possibilité pour le juge d'adopter des mesures ayant pour objet de « faciliter le règlement amiable des litiges ». Cependant, le règlement amiable était rarement utilisé.

Le Conseil a insisté sur l'importance que revêtait cet autre mode de résolution des litiges en le mentionnant expressément dans le septième considérant de sa décision du 2 novembre 2004 (2004/752/CE, Euratom), qui a institué le TFP :

« La chambre juridictionnelle devrait statuer selon une procédure adaptée aux particularités du contentieux dont elle a à connaître, en examinant les possibilités de règlement amiable des litiges à tout stade de la procédure. »

Le Conseil a également fait référence à cet instrument à l'article 7.4 de l'annexe I du Statut de la Cour de justice de l'UE, qui énonce les règles régissant spécifiquement le TFP :

« À tout stade de la procédure, y compris dès le dépôt de la requête, le Tribunal de la fonction publique [de l'UE] peut examiner les possibilités d'un règlement amiable du litige et peut essayer de faciliter un tel règlement. »

Il est intéressant de noter que l'article 7.4 a fait l'objet de vifs débats. En effet, la proposition initiale de la Commission, datée du 19 novembre 2003 (COM [2003]705 final-2003/0280 [CNS]), était formulée différemment : l'article 7.3 de l'annexe I du Statut de la Cour de justice était ainsi libellé :

« À tout stade de la procédure, y compris dès le dépôt de la requête, le Tribunal de la fonction publique [de l'UE] *examine* les possibilités d'un règlement amiable du litige et *veille à faciliter* un tel règlement » (mise en italique par l'auteur).

Le 17 mars 2004, la commission juridique et du marché intérieur du Parlement européen a adopté à la majorité le rapport de Manuel Medina Ortega, le rapporteur espagnol (A5-0181/2004- PE 338.514). D'après ce rapport, l'article 7, paragraphe 3, de

l'annexe I du Statut de la Cour de justice de l'UE devait être supprimé. Les arguments avancés pour justifier cette demande méritent d'être mentionnés :

« Il est proposé de supprimer ce paragraphe. L'objet de la présente proposition de décision est de créer une "juridiction" (l'article 225A CE utilise le terme "chambre juridictionnelle" et l'article I-28 du projet de Constitution "tribunal spécialisé"). Par définition, une juridiction tranche un litige en se fondant sur les dispositions juridiques et la jurisprudence applicables. Si l'on établissait dans l'acte portant création de la juridiction que cette dernière "veille à faciliter un règlement amiable de l'affaire", il y a un risque de dénaturation du caractère juridictionnel de ce tribunal. Cela pourrait d'ailleurs avoir une influence négative sur le choix même des candidats "possédant l'expérience la plus appropriée" (article 3) : l'expérience en matière de médiation de litiges serait à prendre en compte, alors qu'il s'agit de sélectionner des "juges". De plus, en matière de contentieux de la fonction publique, il ne faut pas perdre de vue que, si un recours est introduit, c'est parce que la procédure de réclamation a montré qu'une solution à l'amiable de l'affaire n'avait pas été possible. Inscire dans l'acte créant le tribunal que ce dernier "veille à faciliter" un règlement amiable peut par ailleurs avoir l'effet contre-productif que le tribunal se sente "obligé" de faire des propositions concrètes à cet effet. Cela pourrait même, le cas échéant, nuire à la position de la partie qui décline l'offre de règlement à l'amiable, la plaçant dans une position moins confortable dans la procédure. Il semble dès lors préférable de supprimer ce paragraphe et de laisser au tribunal le soin d'inscrire la possibilité d'un règlement amiable dans son Règlement de procédure, à l'instar de l'article 64, paragraphe 2, alinéa d, du Règlement de procédure du tribunal de première instance. »

Ces arguments révèlent l'existence d'une différence de cultures juridiques.

La proposition de la Commission reposait sur l'idée qu'il ne s'agissait pas seulement de faciliter le règlement amiable, mais aussi d'obliger le juge à tenter de mettre fin à une affaire pendante par un règlement amiable. La Commission s'inspirait en cela des systèmes judiciaires dans lesquels le règlement amiable d'une procédure judiciaire était largement accepté et établi par le droit, comme en Allemagne. Les juges du travail allemands sont – et ce depuis longtemps – tenus par la loi de tenter de régler une affaire en première audience (*Gütetermin*) (voir paragraphes 54 et 57(2) ArbGG). Une telle obligation existe également pour les procédures civiles ordinaires (paragraphe 278 ZPO). De plus, en Allemagne, les règlements amiables ne se limitent pas au droit procédural civil. La possibilité d'y recourir est également prévue dans les procédures devant les tribunaux administratifs (paragraphe 106 VwGO) et devant les tribunaux des affaires sociales (paragraphe 101 SGG).

À la différence de cette approche, le rapport de la commission juridique du Parlement européen semble s'inspirer d'une tradition juridique dans laquelle le règlement amiable doit intervenir en dehors de la procédure judiciaire, comme c'est le cas en Espagne, en France et dans d'autres États membres influencés par le droit procédural français, tels que la Belgique. Dans ces systèmes, le règlement amiable n'est pas du tout utilisé dans les procédures devant les tribunaux, ou alors de manière très restrictive.

Pendant la procédure législative qui a suivi, un compromis a été trouvé. Le paragraphe 3 est devenu le paragraphe 4 de l'article 7 et l'obligation « *examine* les possibilités d'un règlement amiable du litige et *veille à faciliter* un tel règlement » est devenue une possibilité : « *peut examiner* les possibilités d'un règlement amiable du litige et *peut essayer* de faciliter un tel règlement » (mise en italique de l'auteur).

Cette différence de culture juridique trouve aussi son origine dans le parcours juridique des sept juges du TFP nommés en 2005, dont les nationalités étaient les suivantes : britannique, française, allemande, belge, finlandaise, grecque et polonaise. Actuellement, les juges de mon tribunal viennent de Belgique, des Pays-Bas, d'Irlande, d'Allemagne, d'Espagne, d'Italie et du Danemark. À l'exception de l'auteur de la présente contribution, mes collègues avaient très peu d'expérience, voire aucune, en matière de règlements amiables. Il nous a dès lors été nécessaire d'avoir entre nous des discussions poussées. Nous avons également entendu des experts (tels que M<sup>me</sup> Marie-Anne Bastin [Bruxelles, Business Mediation Center], le professeur Karsten-Michael Ortloff [Berlin], M. Avi Schneebalq [Bruxelles] et M. Arnold Zack [Boston]) ainsi que, d'une part, les représentants des fonctionnaires et leurs syndicats, et, d'autre part, les responsables administratifs des institutions de l'Union européenne.

À l'issue de ces discussions, il a été décidé de consacrer un chapitre spécifique du Règlement de procédure du TFP (ci-après le « Règlement de procédure ») au règlement amiable, afin de souligner l'importance de cet instrument, mais aussi de le distinguer de la procédure judiciaire normale. Le titre 2, chapitre 6 (anciennement titre 2, chapitre 4), du Règlement de procédure, intitulé « Du règlement amiable des litiges », qui comprend les articles 90 à 92 (anciennement les articles 68 à 70) du Règlement, est conçu pour donner plein effet à l'article 7.4 de l'annexe I du Statut de la Cour européenne.

Les articles 90 à 92 du Règlement de procédure sont rédigés comme suit :

« Article 90 – Mesures

1. Le tribunal peut, à tout stade de la procédure, examiner les possibilités d'un règlement amiable de tout ou partie du litige entre le requérant et la partie défenderesse.

Le tribunal charge le juge rapporteur, assisté du greffier, de rechercher le règlement amiable du litige.

2. Le juge rapporteur peut proposer une ou plusieurs solutions de nature à mettre fin au différend, prendre les mesures appropriées en vue de faciliter son règlement amiable et mettre en œuvre les mesures qu'il a décidées à cet effet.

Il peut notamment :

- ▶ inviter les parties à fournir des informations ou renseignements,
- ▶ inviter les parties à produire des documents,
- ▶ inviter à des réunions les représentants des parties, les parties elles-mêmes ou tout fonctionnaire ou agent de l'institution habilité à négocier un éventuel accord,
- ▶ avoir, à l'occasion des réunions visées au troisième tiret, des contacts séparés avec chacune des parties, si elles y consentent,
- ▶ proposer aux parties la désignation d'un médiateur.

3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également dans le cadre d'une procédure en référé.

Article 91 – Accord des parties

1. Lorsque le requérant et la partie défenderesse s'accordent, devant le juge rapporteur, sur la solution mettant fin au litige, les termes de cet accord peuvent être constatés dans un acte signé par le juge rapporteur, ainsi que par le greffier. Cet acte est signifié aux parties et constitue un acte authentique.

L'affaire est radiée du registre par ordonnance motivée du président.

Le président constate, à la demande du requérant et de la partie défenderesse, les termes de l'accord dans l'ordonnance de radiation.

2. Lorsque le requérant et la partie défenderesse informent le tribunal qu'ils sont parvenus à un accord, en dehors du tribunal, sur la solution à donner au litige et précisent qu'ils renoncent à toute prétention, le président ordonne la radiation de l'affaire.

3. Le président statue sur les dépens selon l'accord ou, à défaut, librement.

Article 92 – Règlement amiable et procédure juridictionnelle

Le tribunal et les parties ne peuvent pas utiliser dans le cadre de la procédure juridictionnelle les avis exprimés, les suggestions formulées, les propositions présentées, les concessions faites ou les documents établis aux fins du règlement amiable. »

## **II. Expérience concrète des règlements amiables dans les affaires devant le TFP**

Que pouvons-nous dire de l'expérience concrète acquise par les juges du TFP au cours des neuf dernières années (2006-2014) ?

Force est de constater que, jusqu'à présent, le règlement amiable n'a concerné qu'un nombre limité de litiges, puisque, sur 1 236 affaires clôturées au 31 décembre 2014, seules 67 (soit un peu plus de 5,4 %) l'ont été aux termes d'un tel règlement amiable. Si l'on considère les énormes efforts que nous avons investis dans ce nouvel instrument, mes collègues et moi-même, ce résultat quelque peu limité est, à première vue, décevant. Mais, dans la mesure où le règlement amiable est rarement pratiqué dans les administrations des institutions de l'Union européenne, comme dans la plupart des administrations des États membres, ce résultat n'est pas surprenant.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ces chiffres.

En premier lieu, bien que le règlement amiable à l'intervention du juge s'inscrive dans les tendances actuelles de résolution alternative des litiges (le 17 novembre 2010, le Conseil de l'Europe a adopté une « Magna Carta des juges », rappelant que les juges devaient « contribuer à promouvoir des méthodes alternatives de résolution des litiges »), il faut bien reconnaître qu'il ne fait encore pleinement partie de la culture ni des juges du TFP, ni de l'administration européenne, ni des avocats représentant les plaignants et les institutions, ni des syndicats, ainsi qu'il ressort des consultations entreprises au début de l'année 2006 par le tribunal dans le cadre des travaux d'élaboration de son Règlement de procédure. Encore récemment, et quoique dans une moindre mesure, une certaine réticence à l'égard du règlement amiable a pu être perçue lors d'un séminaire organisé le 1<sup>er</sup> octobre 2010 par le tribunal à l'occasion du cinquième anniversaire de sa création.

En deuxième lieu, il est souvent expliqué, pour justifier le recours limité au règlement amiable devant le tribunal, que la saisine de la juridiction est précédée par une procédure précontentieuse (procédure de plainte administrative) au cours de laquelle une tentative de règlement amiable a déjà été vainement tentée et dont la durée a pu avoir pour effet de figer les positions respectives des parties. Il serait probablement plus juste de dire que de telles tentatives auraient dû être faites parce

que, en réalité, très peu d'affaires sont conclues par règlement amiable pendant cette procédure précontentieuse. Il n'est pas certain que la procédure de plainte administrative remplisse de manière adéquate le rôle qui lui est confié. Plutôt que de donner à l'administration une chance de réviser une décision ou un acte administratif et d'éviter ainsi la saisine du TFP, les institutions manifestent parfois une certaine réticence à reconsidérer les décisions ou les actes administratifs contestés. Néanmoins, des efforts ont été déployés ces dernières années pour améliorer le résultat de cette procédure. Cette réticence pourrait expliquer le nombre peu élevé de cas où la réclamation est accueillie.

En troisième lieu, le principe de légalité constituerait, ainsi qu'il est souvent répété, un obstacle très sérieux au règlement amiable dans les affaires où un requérant conteste, à tort selon l'administration, la légalité d'une décision prise par celle-ci. En effet, le principe susmentionné n'autoriserait pas cette dernière à retirer la décision attaquée et, par exemple, à accorder à l'intéressé un avantage pécuniaire auquel il n'aurait pas droit. Toutefois, outre le fait que le coût supporté par l'administration pour la suite du procès pourrait être bien supérieur à celui qui résulterait du versement de cet avantage pécuniaire, il importe de souligner que l'appréciation de la légalité ou de l'illégalité d'une décision ne s'impose pas toujours avec évidence. Dans un tel contexte, et lorsque l'issue du litige apparaît largement incertaine et dépend des faits contestés, les parties pourraient envisager une solution de compromis. Cette solution peut alors s'appuyer juridiquement sur les dispositions du Règlement de procédure du TFP consacrées au « Règlement amiable des litiges ».

En quatrième lieu, il a également été souligné qu'un recours fréquent par le tribunal à la pratique du règlement amiable contiendrait le risque d'une inflation contentieuse ou même d'une « vague » de requêtes, des requérants pouvant espérer obtenir par ce biais des avantages dont ils seraient privés avec la seule procédure contentieuse.

Toutefois, l'expérience acquise depuis neuf ans montre qu'un tel danger est plus théorique que réel.

Premièrement, on peut supposer que les règles relatives aux frais de justice constituent déjà un filtre suffisant pour empêcher les recours non nécessaires (je n'aborderai pas ici la question intéressante de savoir si le filtre est approprié). Dans les affaires devant le TFP, les plaignants doivent être représentés par un avocat. Une affaire moyenne peut coûter au plaignant entre 6 000 et 10 000 euros pour son propre avocat quels que soient les intérêts économiques en jeu. Cela dissuade normalement les plaignants d'introduire des requêtes manifestement infondées.

Deuxièmement, bien que les personnes qui s'adressent aux TFP ne relèvent pas, en règle générale, de la catégorie des « requérants d'habitude », il existe cependant quelques requérants qui, il est vrai, appartiennent à cette catégorie et dont les recours abusifs contraignent les institutions à exposer des dépenses considérables. Toutefois, il est fort improbable qu'une pratique élargie du règlement amiable puisse avoir pour effet d'accroître sensiblement le nombre de tels procéduriers.

Enfin, s'il est vrai que des membres d'organisations syndicales ou de comités du personnel sont régulièrement amenés à introduire des recours, la raison tient à l'impossibilité, en l'état de la jurisprudence, pour un syndicat ou une organisation

syndicale d'ester en justice devant notre tribunal. Puisque la majorité de ces requêtes d'intérêt collectif doivent normalement être traitées par un juge, cela n'a pas d'incidence sur le nombre de requêtes introduites, qu'elles soient clôturées ou non par un règlement amiable.

En tout état de cause, le règlement amiable présente un certain nombre d'avantages non négligeables.

Une des caractéristiques essentielles des méthodes permettant de trouver un règlement amiable est que celles-ci prennent en considération, d'une part, le conflit dans sa totalité (lequel dépasse fréquemment le strict objet du litige) et, d'autre part, les intérêts des parties qui sont impliquées dans ledit conflit. Il s'agit d'éviter que le litige débouche sur une situation où il y aurait un gagnant et un perdant, en parvenant à une solution gagnant-gagnant. Ce type de solution permet aux parties concernées de reconstruire une atmosphère « positive » et de continuer à travailler ensemble.

Un autre effet positif du règlement amiable est qu'il permet de mettre fin de manière définitive au litige sans qu'il soit nécessaire au tribunal de rédiger un arrêt ou une ordonnance statuant sur ledit litige. Il en résulte d'évidentes économies en personnel (traduction, lecture et correction, etc.) et la possibilité pour le tribunal, en conformité avec le principe de célérité, de statuer plus rapidement sur les autres affaires. De même, l'impossibilité de former un pourvoi à la suite d'un règlement amiable est également une source d'économies tant pour la juridiction du pourvoi que pour les parties.

En résumé, notre expérience nous a conduits à la conclusion qu'il valait la peine de poursuivre nos efforts en faveur du règlement amiable devant notre tribunal. Ce n'est pas un instrument qui peut être utilisé dans tous les cas. Mais, dans certains cas, le règlement amiable peut être une solution plus adéquate qu'un jugement pour résoudre un conflit.

Dans les chapitres suivants, je décrirai certaines conclusions que nous pouvons tirer de nos expériences pratiques au cours des neuf dernières années.

### **Affaires qui se prêtent à un règlement amiable**

S'il est difficile de dresser une liste exhaustive des circonstances qui sont de nature à favoriser la résolution d'un différend à l'amiable, certaines affaires se prêtent plus particulièrement à cette méthode.

Il s'agit, par exemple :

- ▶ des affaires dans lesquelles l'AIPN (Autorité investie du pouvoir de nomination), en raison du pouvoir d'appréciation dont elle dispose en la matière, aurait légalement pu adopter une autre mesure, aussi légale, que celle faisant l'objet du litige, et qui aurait constitué, pour la personne affectée, une mesure moins grave ;
- ▶ des litiges dont le règlement ne saurait consister en une solution proprement juridique (par exemple des conflits de nature interpersonnelle, tels le harcèlement moral ou la réaffectation d'un fonctionnaire en cas de tension conflictuelle entre ce dernier et sa hiérarchie) ;

- ▶ des litiges dans lesquels une publicité ne serait pas pleinement justifiée (affaires mettant en cause un harcèlement sexuel) ou les litiges dans lesquels l'apport en droit que représenterait un arrêt ne serait pas évident ;
- ▶ des affaires répétitives, subséquentes à une affaire « pilote » qui pourraient recevoir la même solution que dans l'arrêt rendu dans l'affaire « pilote » (mécanisme développé avec succès dans la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme) ;
- ▶ des affaires dans lesquelles la difficulté d'établir les faits rend l'issue incertaine pour les deux parties.

### **Affaires qui ne se prêtent pas à première vue à un règlement amiable**

On peut citer :

- ▶ les affaires dans lesquelles il existe un intérêt public à ce que le tribunal « dise le droit » et éclaire l'ensemble des institutions, des fonctionnaires et des spécialistes du droit sur l'interprétation qu'il convient de donner à telle ou telle norme ou sur la légalité de celle-ci ;
- ▶ les affaires « pilotes » ;
- ▶ les requêtes manifestement irrecevables ou manifestement dépourvues de tout fondement en droit, et que le tribunal peut rejeter par ordonnance en vertu de l'article 81 du Règlement de procédure. Toutefois, si, dans certaines de ces affaires, il apparaît que l'institution concernée a contribué au caractère irrecevable, en empêchant par exemple le plaignant d'introduire la requête à temps, un règlement amiable pourrait être opportun pour des raisons d'équité, et pourrait consister, en contrepartie du désistement du requérant, en la prise en charge partielle ou totale par l'institution des frais exposés par celui-ci ;
- ▶ les affaires introduites par des requérants « procéduriers » et contre lesquels il convient d'appliquer des sanctions prévues par le Règlement de procédure (articles 101 et 108), même lorsque le tribunal leur donne raison sur le fond (article 102.2). Néanmoins, dans les cas où l'attitude procédurière (et la « cascade » d'affaires qui en résulte) est liée à un comportement inapproprié de l'administration concernée (comportement qui ne serait pas pour autant illégal), il pourrait être souhaitable de tenter d'y mettre fin par une tentative globale, laquelle consisterait, par exemple, en une lettre de regrets de l'administration et une compensation symbolique. Une autre possibilité serait de proposer une procédure de médiation externe permettant aux parties de trouver une solution adéquate.

### **Quand faut-il procéder à une tentative de règlement amiable ?**

Ainsi qu'il est prévu par l'article 7.4 de l'annexe I du Statut de la Cour de justice de l'UE et par l'article 90.1 du Règlement de procédure, il est possible d'entamer une tentative de règlement amiable à tous les stades de la procédure devant le tribunal, y compris dès le dépôt de la requête. Cette possibilité existe même pour la procédure en référé (article 90.3 du Règlement de procédure).

Dans la pratique, lorsque la solution du litige s'impose de manière évidente, il est possible d'envisager que le juge rapporteur, habilité en ce sens par la chambre, avant même le dépôt du mémoire en défense, invite les parties par écrit à envisager une solution à l'amiable et, à cet effet, suggère à celles-ci les termes d'une telle solution. À titre d'illustration, dans des hypothèses où la requête présente d'évidentes faiblesses en termes de chances de réussite contentieuse, le juge rapporteur pourra proposer au requérant de se désister en échange d'une prise en charge, par l'administration, de tout ou partie des dépens de l'instance. Une telle proposition faite par écrit peut aussi être envisagée dans des cas où la tenue d'une réunion informelle serait de nature à entraîner des coûts importants (cas des agences éloignées, etc.).

Cela étant, c'est normalement lors de l'audience ou après l'audience que les parties sont souvent plus réceptives à une tentative de règlement amiable, puisque les débats peuvent avoir mis en évidence les points forts et faibles de l'argumentation de l'une et l'autre des parties. Si la formation de jugement envisage une telle tentative à l'occasion de l'audience, elle en informera, dans la mesure du possible, les parties dans le rapport préparatoire d'audience, afin, d'une part, que le requérant donne mandat à son avocat et l'accompagne, le cas échéant, et, d'autre part, que l'institution défenderesse examine les différentes procédures administratives requises pour faciliter un tel règlement.

Il convient de souligner que le rejet d'une proposition n'exclut pas qu'il soit procédé ultérieurement à une autre tentative, notamment si des faits nouveaux, survenus en cours de procédure, le justifient.

### **Qui peut tenter un règlement amiable ?**

Si, aux termes de l'article 90.1 du Règlement de procédure, il appartient au tribunal d'examiner les possibilités d'un règlement amiable, le même Règlement de procédure souligne le rôle central du juge rapporteur tant dans l'initiative que dans l'exécution d'une procédure de règlement amiable.

Ainsi, conformément à l'article 58.2 du Règlement de procédure, et sans préjudice de sa faculté de soulever la question à tout stade de la procédure, le juge rapporteur peut, dans le rapport préalable qu'il rédige à l'intention des autres juges de la formation en vue de les éclairer sur la nature de l'affaire, exprimer son opinion sur l'opportunité de tenter un règlement amiable et, le cas échéant, fournir une indication sur les modalités pour y parvenir.

À la suite du rapport préalable, le tribunal, agissant en vertu de l'article 90.1 du Règlement de procédure, peut charger le juge rapporteur, assisté du greffier, de gérer la tentative de règlement amiable.

Enfin, le juge rapporteur peut servir de simple intermédiaire entre les parties afin de les aider à parvenir à un accord. Par ailleurs, s'il l'estime approprié, il peut prendre l'initiative de suggérer les grandes lignes ou même les termes d'un accord.

## **Avec qui peut-on rechercher un règlement amiable ? Qui sont les interlocuteurs ?**

Les interlocuteurs du tribunal sont l'avocat ou les avocats de la partie requérante et l'agent, ou, le cas échéant, l'avocat, de l'institution défenderesse.

Dans les cas où une réunion informelle est organisée, la présence du requérant en personne est hautement souhaitable. S'agissant de l'institution, il est également souvent souhaitable que l'agent chargé de la représenter lors de la procédure ou l'avocat de l'institution soit accompagné par un autre agent issu de la direction générale (DG) ou de la DG des ressources humaines.

### **Mesures susceptibles d'être employées pour le règlement amiable d'un litige**

Aux termes de l'article 90.2 du Règlement de procédure, le tribunal peut prendre les « mesures appropriées ».

En effet, le juge rapporteur peut proposer une ou plusieurs solutions de nature à mettre fin au différend, prendre les mesures appropriées en vue de faciliter son règlement amiable et mettre en œuvre les mesures qu'il a décidées à cet effet.

Il peut notamment :

- ▶ inviter les parties à fournir des informations ou renseignements ;
- ▶ inviter les parties à produire des documents ;
- ▶ inviter à des réunions les représentants des parties, les parties elles-mêmes ou tout fonctionnaire ou agent de l'institution habilité à négocier un éventuel accord ;
- ▶ avoir, à l'occasion des réunions visées au troisième tiret, des contacts séparés avec chacune des parties, si elles y consentent ;
- ▶ proposer aux parties la désignation d'un médiateur.

Les informations, renseignements et documents mentionnés au paragraphe précédent peuvent être distincts de ceux produit dans le cadre de la procédure contentieuse.

En cas de réunion informelle, au cours de laquelle ni le juge ni les conseils des parties ne portent la robe, le rôle du juge rapporteur peut varier selon le cas d'espèce, mais aussi selon les préférences du juge rapporteur.

Une approche pourrait consister à ce que le juge rapporteur introduise la réunion informelle en présentant l'affaire et les problèmes factuels et juridiques qu'elle soulève, en portant une première appréciation provisoire du risque contentieux encouru par les deux parties, puis en expliquant les avantages que présente un règlement amiable au regard de ses aspects non juridiques. Il pourrait également mettre en avant l'économie que constituerait le classement de l'affaire (*Prozessökonomie*).

Une autre approche pourrait consister à laisser les arguments juridiques en dehors de la discussion et à se concentrer sur les seuls aspects à caractère non juridique.

Dans une troisième approche, le juge rapporteur pourrait s'abstenir de toute attitude proactive et se borner à laisser les parties trouver une solution appropriée.

Il est évident que le juge rapporteur pourrait combiner ces différentes approches.

Le greffe assure l'organisation matérielle de la réunion informelle, laquelle se déroule à huis clos et, dans la mesure du possible, se tient les jours habituellement prévus pour les audiences de chambre.

En ce qui concerne le tribunal, assistent à la réunion informelle, outre les parties et leurs représentants, le juge rapporteur et son référendaire, le greffier ou son représentant et un ou plusieurs autres juges si la formation de jugement en décide ainsi.

La réunion informelle se déroule en dehors du cadre juridictionnel proprement dit et n'est donc pas soumise en tant que telle aux règles concernant le régime linguistique applicable au tribunal. Selon la pratique établie, la réunion informelle aura lieu en français s'il s'agit de la langue de procédure choisie par le requérant (c'est, à ce jour, le cas d'environ 60 % des affaires). Dans le cas où une autre langue de procédure aurait été choisie, cette langue sera utilisée, à la condition que l'ensemble des participants à la réunion amiable en ait une connaissance suffisante. À défaut, les participants auront recours, d'accord entre eux, à d'autres langues qu'ils maîtrisent (il s'agit le plus souvent de la langue anglaise, en particulier dans les litiges mettant en cause les agences). Si ni l'une ni l'autre de ces solutions ne s'avèrent possibles, il conviendra de recourir à l'assistance d'interprètes. La réunion aura alors lieu dans une salle d'audience pourvue d'un équipement adéquat, même s'il est plus difficile d'y tenir une discussion de type « table ronde ».

Le résultat de la réunion informelle est consigné dans un procès-verbal établi par le greffier, signé par le juge rapporteur et envoyé aux parties, en application de l'article 91.1 du Règlement de procédure.

À cet égard, on peut regretter que les représentants des institutions ne soient pas normalement habilités à conclure définitivement un règlement amiable et aient besoin, pour ce faire, de l'accord de leur institution (service juridique, Direction générale du requérant ou DG des ressources humaines). C'est ce qui explique que, en pratique, lorsque les parties parviennent à un projet d'accord, ce projet soit reproduit dans le procès-verbal de la réunion informelle et qu'un délai soit accordé à la partie défenderesse pour qu'elle puisse confirmer de manière définitive les termes de l'accord. Il n'est pas rare non plus que la partie requérante sollicite également un délai pour prendre définitivement position sur l'accord proposé.

Le principe du contradictoire ne présente pas, dans le cadre de pourparlers visant au règlement amiable d'un litige, la même portée que dans le cadre de la procédure juridictionnelle proprement dite. Toutefois, estimant que le respect de ce principe ne pouvait être entièrement écarté de la procédure de règlement amiable, les juges du tribunal se sont mis d'accord, dans un premier temps, sur le fait qu'il convenait d'éviter les contacts bilatéraux avec telle ou telle partie à un litige.

Cependant, l'expérience a montré qu'il était parfois souhaitable que le juge rapporteur, dans ses fonctions de « médiateur », puisse avoir recours à la pratique dite du « confessionnal », consistant à rencontrer séparément les parties (avec leur accord

préalable) en marge de la table des négociations, de sorte qu'elles soient en meilleure capacité d'évaluer les limites que représenterait pour chaque partie un règlement amiable et de modifier la proposition en conséquence.

### **En quoi un règlement amiable peut-il consister ?**

Selon les cas, la solution peut consister en :

- ▶ un compromis sur la demande/les demandes ;
- ▶ un accord seulement sur les dépens ; ou
- ▶ un accord procédural permettant de trouver une solution externe au tribunal soit entre les parties elles-mêmes, soit avec l'aide d'un médiateur externe dans les cas où l'affaire présente une grande complexité factuelle ou juridique.

Dans l'hypothèse de l'intervention d'un médiateur externe, les parties peuvent convenir soit de mettre fin au litige avant même de connaître l'issue de la médiation, soit d'attendre le résultat de ladite médiation pour décider de poursuivre le procès ou d'y mettre fin. Dans le dernier cas, il appartiendra aux parties de solliciter la suspension de la procédure dans les conditions de l'article 42 du Règlement de procédure.

### **Suite d'une tentative de règlement amiable**

#### **Dans le cas d'un accord entre les parties**

En cas d'accord conclu devant le tribunal, les parties sont invitées par le greffier à préciser si elles souhaitent que les termes de l'accord soient constatés, en application de l'article 91.1 du Règlement de procédure, dans un procès-verbal signé par le président ou le juge rapporteur et par le greffier, et/ou dans l'ordonnance de radiation.

En cas d'accord conclu en dehors du tribunal, les parties sont invitées par le greffier à confirmer par écrit, comme prévu par l'article 91.2 du Règlement de procédure et si elles ne l'ont pas déjà fait, qu'elles renoncent à toute prétention. Cet acte est inscrit au registre. Si les parties ont communiqué au tribunal le contenu de cet accord, le juge rapporteur examine ce contenu dans l'optique d'effectuer un contrôle minimal de sa légalité et, en cas de doute de sa part, saisit la chambre de la question.

L'affaire est ensuite radiée du registre du tribunal par ordonnance.

Conformément à l'article 91.3, le président statue sur les dépens selon l'accord ou, à défaut, librement.

#### **En cas d'échec de la tentative**

À la lumière des réactions des parties (par exemple, l'information fournie par une des parties précisant qu'elle n'entend plus poursuivre la tentative de règlement amiable) et sur proposition du juge rapporteur, la formation de jugement constate l'échec de la tentative. Le greffier en informe les parties.

Le juge rapporteur ne peut prendre, au cours de la procédure visant à parvenir à un règlement amiable, une position définitive, mais doit demeurer toujours prudent et exprimer seulement des avis provisoires. Par conséquent, le fait qu'une proposition

du juge rapporteur ait été refusée par une partie ou par les deux parties ne saurait consister par lui-même une raison suffisante de récusation de ce juge (à moins que l'intéressé, s'il l'estime nécessaire, demande lui-même à être remplacé par un autre juge). En règle générale, le juge rapporteur est donc habilité à reprendre l'affaire après un échec de la tentative. Remplacer systématiquement le juge rapporteur par un autre juge en cas d'échec de la tentative de règlement amiable constituerait une entrave majeure à la productivité du tribunal. Certes, il est compréhensible que, lorsque des parties et leurs représentants ne sont pas habitués à l'instrument du règlement amiable, elles puissent exprimer une certaine réticence à cet égard et, en particulier, concernant la possibilité pour le juge de conserver ses fonctions de rapporteur dans l'affaire en question. Toutefois, ces parties et leurs représentants sont invités à montrer une certaine confiance envers l'intégrité et l'impartialité des juges concernés, comme il est de pratique courante dans les pays où le règlement amiable constitue une approche habituelle pour mettre fin aux litiges judiciaires.

La question des coûts générés par une tentative de règlement amiable qui a échoué devra, en règle générale, être réglée en application des articles 100 à 108 du Règlement de procédure, y compris, le cas échéant, à la lumière de considérations d'équité. Les parties pourront néanmoins s'accorder sur le partage des frais exposés à l'occasion de ladite tentative.

### **Confidentialité**

Ainsi que le rappelle l'article 92 du Règlement de procédure, le tribunal et les parties ne peuvent pas utiliser dans le cadre de la procédure contentieuse les avis exprimés, les suggestions formulées, les propositions présentées, les concessions faites ou les documents établis aux fins du règlement amiable. Il s'ensuit, s'agissant de ces documents, que ceux-ci ne figureront pas dans le dossier de la procédure (dossier qui, dans le cas d'un pourvoi, est communiqué au Tribunal de l'Union européenne), mais seront classés dans un dossier distinct. De même, si le fait qu'il a été procédé à une tentative de règlement amiable doit figurer dans l'arrêt ou l'ordonnance, il ne sera fait mention, dans cette décision ou, plus généralement, à l'occasion de toute autre procédure juridictionnelle, ni du contenu des propositions éventuelles, ni des raisons de l'échec de cette tentative.

### **Remarques concernant des aspects spécifiques**

Il existe très peu de données statistiques spécifiques concernant les tentatives réussies ou non de notre tribunal d'orienter les parties vers un règlement amiable. Je souhaiterais vous présenter en particulier trois ensembles de données.

Données concernant les cas de réussite ou d'échec des règlements amiables:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
<b>Affaires conclues par règlement amiable</b>	6	7	7	2	12	8	4	9	12	<b>67</b>
<b>Échec de la tentative</b>	-	7	6	12	12	14	14	15	9	<b>89</b>
<b>Nombre total d'affaires clôturées</b>	44	136	116	141	105	144	103	160	131	<b>1080</b>
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>150</b>	<b>129</b>	<b>155</b>	<b>129</b>	<b>166</b>	<b>121</b>	<b>184</b>	<b>152</b>	<b>1236</b>

À l'exception des années 2009 et 2012, on observe une augmentation constante des affaires conclues par règlement amiable. Peut-être qu'après quelques hésitations les parties ont fini par avoir confiance en cet instrument.

Données concernant la durée d'une affaire selon qu'elle a été conclue par un règlement amiable ou que le règlement amiable a échoué, rapportée à la durée des autres affaires:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Durée moyenne avec règlement réussi</b>	10.2	10.8	16.6	13.0	12.5	8.9	12.2	16.1	18.5
<b>Durée moyenne avec échec de la tentative</b>	-	16.6	24.7	16.8	23.7	23.8	22.7	22.2	20.7
<b>Durée moyenne des autres affaires</b>	10.6	13.0	17.0	21.7	25.8	17.8	16.1	16.1	13.6

Ces chiffres montrent qu'à l'exception des deux dernières années, les affaires ont été beaucoup plus vite clôturées avec un règlement amiable. En revanche, les affaires pour lesquelles la tentative de règlement amiable a échoué ont duré plus longtemps que les affaires n'ayant pas donné lieu à une telle tentative.

Cela s'explique certainement par le fait que, pour la majorité des affaires, lorsqu'un règlement amiable a été tenté, la demande en a été faite très tôt sur proposition écrite du juge rapporteur, ou lors d'une réunion informelle tenue avant l'audience normale. En revanche, si les propositions de règlement amiable étaient essentiellement formulées pendant ou après l'audience, ces tentatives entraîneraient probablement une prolongation de la durée moyenne des affaires parce qu'en général, les deux parties ont besoin d'un temps supplémentaire pour examiner la proposition avant de donner ou non leur accord.

Un nombre plus élevé de règlements amiables aurait certainement un effet positif global sur la durée moyenne des affaires, ce qui permettrait d'économiser, outre le temps, de l'énergie et de la main-d'œuvre, qui seraient alors disponibles pour les autres affaires en instance ; et il est évident que les économies, en termes de coût, seraient aussi considérables, aussi bien pour les parties que pour le contribuable, puisqu'il y aurait une réduction générale des dépenses du système judiciaire.

Données sur la répartition des institutions ayant opté pour des règlements amiables:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
<b>Conseil</b>	1	2	-	-	-	-	-	-	-	<b>3</b>
<b>Commission</b>	4	2	4	1	11	4	2	7	9	<b>44</b>
<b>Parlement</b>	1	1	2	-	-	3	1	-	-	<b>8</b>
<b>Comité des régions</b>	-	-	1	1	-	-	-	-	-	<b>2</b>
<b>Autres</b>	-	2	-	-	1	1	1	2	3	<b>10</b>
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>67</b>

Il était évident que la Commission occuperait la première place concernant le choix du règlement amiable puisqu'elle est, de toutes les institutions et autres organes de l'Union européenne, celle qui compte le plus grand nombre d'agents (elle est aussi partie prenante dans 45 % des recours devant le TFP).

J'ai toutefois l'impression, bien que ne disposant pas de données statistiques pour étayer mon propos, que certaines parties défenderesses sont plus ouvertes que d'autres aux règlements amiables. Cela pourrait s'expliquer en partie par l'approche personnelle des agents ou des avocats externes, mais aussi en partie par l'attitude des avocats des plaignants. Si, par exemple, dans une institution de taille plus réduite, un avocat opposé aux règlements amiables est chargé de défendre plusieurs plaignants de cette institution, cette dernière fera moins de tentatives de règlements amiables que d'autres institutions. Certains avocats spécialisés du côté des plaignants sont relativement ouverts, tandis que d'autres ne sont pas du tout familiarisés avec cet instrument ou y sont entièrement opposés. Si l'on regarde du côté du siège, il en va de même des sept juges, qui sont plus ou moins proactifs en matière de règlements amiables. Mais j'observe toutefois une certaine convergence : l'idée que les règlements amiables sont utiles se répand.

### III. Perspectives

Bien que j'eusse personnellement espéré mieux, j'observe une augmentation lente, mais régulière, du nombre de règlements amiables réussis.

Il serait toutefois moins nécessaire de recourir à cet instrument si les administrations des institutions de l'Union européenne amélioraient suffisamment leur procédure précontentieuse. En effet, les critiques déplorant le manque d'efficacité de cette procédure pour éviter que des recours ne soient introduits devant le TFP sont plus qu'évidentes, bien qu'il faille reconnaître certaines améliorations.

Nous avons aussi vu que certains syndicats et autres représentants du personnel des institutions de l'Union européenne et leurs conseillers juridiques montraient quelques réticences à accepter les règlements amiables. Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles relatives aux frais de justice (appliquant, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2007, la règle générale du « qui perd paye » – voir article 101 [anciennement article 87] du Règlement de procédure), le règlement amiable peut, dans une certaine mesure, permettre de réduire les effets parfois prohibitifs de cette règle. Les syndicats et les autres représentants du personnel devraient prendre conscience des avantages du règlement amiable sous cet angle.

La Commission européenne est une grande défenderesse et promotrice des mécanismes alternatifs de résolution des litiges. On peut se référer à cet égard à la Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale (JO 2008, L 136/3). Certains États membres sont allés plus loin et ont développé des mécanismes de médiation très avancés également pour les procédures judiciaires administratives. Il faut espérer que la culture du règlement amiable s'étendra aussi aux institutions de l'Union européenne.

Mais cela ne se fera pas tout seul. Des programmes de formation approfondis seront nécessaires pour tous ceux qui participent à notre système judiciaire – les agents, les avocats, sans oublier les juges du TFP eux-mêmes.

Enfin, je recommanderais vivement d'inclure la médiation externe parmi les mécanismes admis pour régler les affaires portées devant notre tribunal. Je suis convaincu que, dans certains cas, le règlement judiciaire des conflits n'est pas adapté. Trois exemples me viennent notamment à l'esprit.

Tout d'abord, au niveau statutaire, la représentation collective des fonctionnaires et des autres personnels est assez peu développée en comparaison avec le niveau de participation observé dans certains États membres. En conséquence, les questions d'intérêt collectif ne peuvent être adéquatement traitées par des plaignants individuels. En pareil cas, une médiation externe offrirait des résultats bien plus satisfaisants aussi bien dans l'intérêt du personnel concerné que dans celui de l'administration impliquée.

Ensuite, il existe dans tous les systèmes judiciaires des « requérants d'habitude », qui abusent des possibilités offertes par la procédure. Cependant, nous savons d'expérience que de telles habitudes procédurières naissent parfois d'une mauvaise administration. C'est pourquoi cela vaudrait la peine d'essayer de couper le mal à

la racine en tentant une médiation externe. Un tel investissement serait aisément remboursé au vu des économies réalisées sur les dépenses énormes que causent normalement ces procéduriers. Il est arrivé que des institutions refusent la demande d'un plaignant de recourir à la médiation externe, ce qui a entraîné une vague de recours successifs dont le coût s'est révélé considérable pour les deux parties. De toute évidence, il n'existe pas, en l'état actuel de la jurisprudence, de droit à la médiation externe et le principal fondement de la médiation est le libre consentement des deux parties à utiliser la médiation comme moyen de régler un litige en cours. Outre ces considérations d'ordre juridique, le bon sens voudrait que, dans certains cas, on essaye au moins cette méthode pour ne pas entrer dans une spirale de conflits.

Enfin, je voudrais mentionner les cas de harcèlement pour lesquels la voie judiciaire est bien entendu envisageable, mais une médiation externe serait, à mon avis, beaucoup plus appropriée. Je suggère fortement d'institutionnaliser un système de médiateurs externes mis à disposition par les institutions pour libérer le pouvoir judiciaire de ces affaires complexes et chronophages, ce qui permettrait de traiter les autres affaires à un rythme beaucoup plus rapide.

Il est vrai que la Commission offre un « service de médiation » qui est indépendant de la DG administration et qui est aujourd'hui séparé du Secrétariat général de la Commission. Il ne s'agit cependant pas d'un véritable service de médiation externe dans la mesure où il fait partie de la Commission et où il n'est pas constitué de médiateurs formés et certifiés. J'insisterai cependant sur le fait que le « service de médiation » de la Commission tel qu'il existe actuellement représente une réelle amélioration. Cependant, un service de médiation interinstitutionnel s'appuyant sur des médiateurs formés et certifiés permettrait certainement d'améliorer encore la fonction publique des institutions européennes.

Cette contribution entendait illustrer l'expérience acquise par les juges du TFP en tirant parti de la possibilité offerte par le Conseil via l'article 7.4 de l'annexe I du Statut de la Cour de justice de l'UE. Globalement, je considère que nous sommes – nous, les juges du TFP – sur le bon chemin. Avec quelques efforts supplémentaires, nous pourrions contribuer à rendre la justice meilleure et plus rapide grâce à un recours plus fréquent au mécanisme du règlement amiable.

Cependant, il reste à savoir si la réforme du système judiciaire de l'Union européenne actuellement en discussion devant le Conseil et le Parlement préservera les aspects spécifiques du contentieux de la fonction publique, en particulier le règlement amiable.

## **VINOD BOOLELL, JUGE DU TRIBUNAL DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES**

### **Aide juridique, dépens et autres frais dans le système de justice interne des Nations Unies**

C'est avec un immense honneur que j'ai accepté d'intervenir lors du colloque « Convergences et autonomie des tribunaux administratifs internationaux » organisé pour le 50<sup>e</sup> anniversaire du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, qui s'est

tenu à Strasbourg les 19 et 20 mars 2015. Le présent document est une synthèse de ma présentation, qui constituera ma modeste contribution aux actes de cet important colloque.

Depuis cinquante ans qu'il règle les conflits de travail entre le Conseil de l'Europe et ses agents, le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe a produit une riche jurisprudence.

L'histoire du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe présente quelques similitudes avec celle du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies. À partir de 1965, le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe a évolué, passant progressivement du statut d'organe administratif à celui d'organe judiciaire, en acquérant l'indépendance et l'impartialité dont toute instance de ce type se doit de faire preuve. Le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel des Nations Unies, qui sont des instances relativement récentes, ont beaucoup à apprendre de cette institution et de son expérience d'un demi-siècle. Cette remarque ne doit cependant pas être interprétée comme une critique du nouveau système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies. Comme l'écrivait Pierre Corneille, célèbre poète, dramaturge et juriste français, « Aux âmes bien nées, la valeur n'attend point le nombre des années. » Je suis convaincu que vous pourrez également tirer des enseignements des six années d'existence du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel des Nations Unies, qui ont rendu respectivement 1 500 et 500 décisions.

Bien que le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe ait beaucoup de points communs avec ceux des Nations Unies, le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies présente une caractéristique qui lui est propre : son mécanisme d'aide juridique. L'accès à une telle aide constitue de mon point de vue un droit fondamental qui doit être reconnu en tant que tel par toutes les organisations internationales désireuses d'appliquer les normes de pratique les plus rigoureuses dans le domaine de l'emploi.

Les tribunaux administratifs de toutes les organisations internationales ont un but commun, celui de donner à tous les fonctionnaires ou employés qui s'estiment lésés la possibilité de faire valoir leurs droits. Cela dit, ces droits ne seront effectifs que si leurs titulaires – fonctionnaires ou employés – les connaissent, comprennent leur importance et savent comment les exercer dans la pratique. La plupart des tribunaux administratifs disposent d'un ensemble complet de règles de procédure régissant leur fonctionnement. En principe, les employés ayant qualité pour agir devant ces tribunaux ne devraient donc rencontrer aucune difficulté d'accès au système de justice interne ou au mécanisme officiel de règlement des différends de leur organisation. Cela dit, le droit d'accès à un tribunal doit être concret et effectif, et non théorique. Un examen plus attentif de la situation montre que les employés ou fonctionnaires de diverses organisations internationales ont du mal à assurer la représentation de leurs intérêts devant les tribunaux administratifs. Cela peut s'expliquer par diverses raisons. Tout d'abord, le fait de saisir un tribunal ou une cour de justice peut être intimidant pour les profanes : cela peut dissuader les employés et fonctionnaires de former un recours. Les complexités du droit relatif à la fonction publique internationale peuvent également déconcerter les

fonctionnaires et employés qui n'ont pas de connaissances juridiques. De même, les fonctionnaires visés par une procédure disciplinaire peuvent être trop engagés émotionnellement pour pouvoir évaluer objectivement leur situation. On pourrait trouver de nombreux autres facteurs encore, mais ces quelques exemples devraient suffire pour illustrer mon propos.

Lorsque l'on évoque l'aide juridique ou la représentation en justice, que ce soit devant des juridictions nationales ou internationales, la principale considération qui vient à l'esprit est celle de l'égalité devant la loi. Cette notion repose sur un pilier important : l'accès à la justice, qui est lui-même un droit fondamental ; sans représentation ou aide juridique (selon le cas), l'accès à la justice devient difficile, voire impossible.

Le droit d'accès aux tribunaux ne serait pas effectif si les parties au conflit n'avaient pas le droit à une représentation en justice. La capacité d'une personne à engager un conseiller privé dépend également d'un certain nombre d'éléments.

Elle peut par exemple être limitée par des contraintes financières. Cela concerne en particulier les employés et fonctionnaires d'organisations internationales qui sont recrutés localement et n'ont pas une rémunération suffisamment élevée pour s'adjoindre les services d'un conseiller privé.

L'analyse coûts-avantages peut également être un facteur dissuasif pour les fonctionnaires qui cherchent à obtenir justice, par exemple s'il apparaît qu'engager un avocat leur coûtera plus que ce qu'ils peuvent espérer obtenir en dommages et intérêts pour la violation de leurs droits.

Les employés et fonctionnaires peuvent également être privés du droit à une représentation en justice du fait de leur implantation géographique et du contexte local dans leur lieu d'affectation. En particulier, de nombreuses organisations internationales faisant partie du système des Nations Unies ont une présence importante dans des pays où les conditions de vie sont extrêmement difficiles. Les fonctionnaires travaillant dans le cadre de missions de maintien de la paix ou dans des camps de réfugiés, par exemple, n'ont pas toujours la possibilité de trouver un avocat qui soit en mesure de représenter leurs intérêts devant les tribunaux administratifs.

Il convient également de souligner le choix limité d'avocats connaissant suffisamment bien le droit de la fonction publique internationale pour pouvoir représenter de manière adéquate les fonctionnaires et employés devant les tribunaux administratifs. La plupart du temps, et pour n'importe quel fonctionnaire, leurs honoraires sont élevés. Par ailleurs, ils ne sont pas toujours disponibles pour s'occuper d'une affaire donnée, ou désireux de le faire.

Ces considérations d'ordre pratique privent de nombreux plaidants de leur droit d'accès à la justice.

Je peux témoigner du fait que, sans aide juridique, bon nombre de plaidants n'auraient pas accès au système de justice interne des Nations Unies. L'accès à la justice et l'égalité de moyens n'existent dans les faits que si l'on garantit aux fonctionnaires une représentation en justice.

Il ne peut pas y avoir d'égalité devant les tribunaux administratifs si les fonctionnaires qui s'estiment lésés ne peuvent obtenir une représentation en justice. Un

fonctionnaire qui n'aurait pas d'autre alternative que d'assurer lui-même sa défense devant un tribunal administratif face à une armée d'avocats représentant les intérêts de l'organisation internationale concernée ne dispose pas d'un accès égal à la justice.

Aux niveaux régional et international, un certain nombre d'instruments contiennent des dispositions spécifiques sur le droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial. L'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose ceci :

« Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme est rédigé comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

L'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose ceci :

« Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. »

Le droit d'accès à la justice a été examiné par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Golder c. Royaume-Uni* en 1975, où elle a observé ceci :

« Aux yeux de la Cour, on ne comprendrait pas que l'article 6, paragraphe 1 (art. 6.1) décrive en détail les garanties de procédure accordées aux parties à une action civile en cours et qu'il ne protège pas d'abord ce qui seul permet d'en bénéficier en réalité : l'accès au juge. [...] Équité, publicité et célérité du procès n'offrent point d'intérêt en l'absence de procès. »

La Cour a conclu que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme garantissait le droit d'accès à un tribunal.

Dans un discours<sup>31</sup> prononcé à Bruxelles en 2010, M<sup>me</sup> Viviane Reding, vice-présidente de la Commission européenne et commissaire à la justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté, a souligné ce qui suit :

« J'ai la conviction profonde que toute personne impliquée dans un litige civil ou commercial doit pouvoir faire valoir ses droits devant les tribunaux, qu'elle soit ou non en mesure de supporter le coût de la procédure. La situation financière personnelle des citoyens ne doit pas faire obstacle à la justice » (traduction non officielle).

---

31. Sur « l'aide juridique : un droit fondamental des citoyens pour l'accès à la justice » ; intervention lors de la conférence du Conseil des barreaux européens (CCBE) et de l'Académie du droit européen (ERA) tenue à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire du CCBE, Hôtel Conrad, Bruxelles, 26 novembre 2010.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit le droit à un recours effectif et à un procès équitable, ce qui inclut l'octroi d'une aide juridictionnelle à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes<sup>32</sup>.

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne prévoit pas expressément l'octroi d'une aide juridique en matière civile, mais la jurisprudence a fait entrer ce droit dans le champ d'application de l'article 6.

Dans l'affaire *Airey c. Irlande*<sup>33</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a dit que la Convention pouvait dans certains cas être interprétée comme obligeant les États à accorder une assistance judiciaire aux personnes indigentes en matière civile. Elle a conclu que, sans aide judiciaire et sans l'assistance d'un homme de loi, la requérante n'avait aucun accès aux tribunaux. La Cour a observé ceci :

« Cependant, malgré l'absence d'un texte analogue pour les procès civils, l'article 6, paragraphe 1 (art. 6.1), peut parfois astreindre l'État à pourvoir à l'assistance d'un membre du barreau quand elle se révèle indispensable à un accès effectif au juge soit parce que la loi prescrit la représentation par un avocat, comme la législation nationale de certains États contractants le fait pour diverses catégories de litiges, soit en raison de la complexité de la procédure ou de la cause. »

La Convention européenne comme le pacte international disposent que l'assistance d'un défenseur peut être requise lorsque les intérêts de la justice l'exigent. Le Comité des droits de l'homme, qui assure le suivi de la mise en œuvre du pacte, a dit – du moins en matière pénale – que la gravité d'une accusation satisfait au critère des « intérêts de la justice ». Le même principe devrait s'appliquer en matière civile.

J'ai évoqué certains principes découlant de la Convention européenne et du pacte international pour montrer combien l'aide juridique est importante pour assurer un accès effectif à la justice. Le droit d'accéder aux tribunaux doit être doublé de la capacité d'accéder aux tribunaux, laquelle fait défaut chez les personnes qui ne disposent pas de ressources financières adéquates.

Les normes inscrites dans ces instruments internationaux ou régionaux ont été transposées dans la législation interne de la plupart des États. Étant donné que ces instruments enjoignent aux États de respecter les normes internationales relatives à l'État de droit et aux droits de l'homme, on peut se demander s'ils sont ou devraient être juridiquement ou moralement contraignants pour les tribunaux administratifs internationaux.

Le système de justice interne des Nations Unies ne mentionne pas expressément le droit à une représentation en justice. Cependant, l'existence d'un tel droit peut être déduite du préambule de la Charte des Nations Unies qui proclame la « foi dans les droits fondamentaux de l'homme » et de diverses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies dans lesquelles l'Assemblée générale mentionne invariablement « un système d'administration de la justice qui obéisse aux règles applicables du droit international, ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire ». Conformément à ces principes, l'Assemblée générale a mis en place un système d'aide juridique.

---

32. Article 47 de la charte.

33. Arrêt du 9 octobre 1979.

Le système de justice interne des Nations Unies établi en juillet 2009 par une résolution de l'Assemblée générale est un système à deux niveaux composé du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies en première instance et du Tribunal d'appel des Nations Unies en appel.

Avant la mise en place de ce nouveau système, un mécanisme interne était chargé de traiter les plaintes du personnel, comme en attestent les nombreux rapports publiés et jugements rendus par l'ancienne Commission paritaire de recours, l'ancien Comité paritaire de discipline et l'ancien Tribunal administratif, respectivement.

Après soixante années ou presque d'existence de l'Organisation des Nations Unies, la nécessité de réformer les méthodes de règlement des griefs du personnel était devenue impérieuse.

C'est pourquoi un Groupe de la refonte du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies composé d'experts indépendants a été mis en place par le Secrétaire général conformément à la Résolution 59/283 de l'Assemblée générale du 15 avril 2005. Ce groupe a publié son rapport le 28 juillet 2006<sup>34</sup> et a conclu que le système de justice interne existant était « dépassé, dysfonctionnel, inefficace et déficient sous le rapport de l'indépendance ». Il a ajouté que l'administration interne de la justice n'était « pas professionnelle » et que le système « ne [satisfaisait] pas aux normes élémentaires d'une procédure régulière établies par les instruments internationaux des droits de l'homme ».

Un nouveau système a été établi sur la base de ce rapport, l'idée maîtresse étant de répondre à l'impératif de mettre en place un nouveau système d'administration de la justice indépendant, professionnalisé, doté de ressources suffisantes et décentralisé qui obéisse aux règles applicables du droit international ainsi qu'aux principes de la légalité et du respect des formes régulières, et permette de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions.

Le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel des Nations Unies sont régis par deux textes réglementaires : leurs statuts respectifs sont adoptés par l'Assemblée générale et ne peuvent être modifiés que par elle. Leurs règlements de procédure sont rédigés ou modifiés par des juges, mais doivent être approuvés par l'Assemblée générale.

En ce qui concerne la représentation en justice, le groupe de la refonte a observé que :

« [...] l'accès aux services d'un avocat et aux autres services juridiques est indispensable si l'on veut garantir l'égalité de tous devant la justice. Dans le système actuel, les fonctionnaires ont théoriquement droit à l'assistance d'un défenseur de leur choix, mais, dans la pratique, ce droit n'est pas effectivement appliqué, ou il ne l'est pas dans des conditions d'égalité ».

Le groupe de la refonte a souligné qu'une aide juridique professionnelle est essentielle à l'utilisation efficace et appropriée des mécanismes du système d'administration de la justice. Dans la Résolution 61/261, l'Assemblée générale a réitéré son soutien

---

34. Résolution 61/205 de l'Assemblée générale.

au renforcement des services d'aide juridique professionnelle au personnel afin que les fonctionnaires continuent de bénéficier d'une telle aide, puis a décidé dans la Résolution 62/228 de créer le Bureau d'aide juridique au personnel, qui prendra le relais du Groupe des conseils.

En exécution des réformes du système de justice interne des Nations Unies, il a été institué un Conseil de justice interne qui joue un rôle important dans le système d'administration de la justice. Sa tâche principale consiste à formuler des recommandations à l'Assemblée générale sur les candidats aux postes de juge au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et au Tribunal d'appel des Nations Unies. Il présente également au Secrétaire général un rapport annuel sur le fonctionnement du système de justice et formule des recommandations et propositions concernant ce système. Le Conseil a souligné l'importance de la représentation en justice dans son rapport de 2011 à l'Assemblée générale en affirmant ceci :

« Le Conseil de justice interne réitère que l'égalité des armes est un principe important qui devrait sous-tendre le développement du système de justice interne. Le Bureau d'aide juridique au personnel de même que les représentants juridiques de l'administration affirment qu'ils n'ont pas assez de fonctionnaires pour représenter leurs clients respectifs de manière appropriée devant les nouveaux tribunaux. Le [c]onseil estime que ce problème est préoccupant. La question de la nécessité d'une égalité des armes raisonnable continue de se poser et le [c]onseil entend la garder à l'étude au cours des années à venir. »

Il a également évoqué l'importance que l'Assemblée générale attache à la représentation en justice :

« L'Assemblée générale a maintes fois mis en exergue le concours positif du Bureau de l'aide juridique au personnel à l'entreprise d'administration de la justice, précisant que tous les fonctionnaires doivent pouvoir prétendre à ses services<sup>35</sup>. Et de souligner qu'une aide juridique professionnelle est essentielle à l'utilisation efficace et appropriée des mécanismes du système d'administration de la justice. »<sup>36</sup>

Le Bureau de l'aide juridique au personnel est le mécanisme d'aide juridique du nouveau système de justice interne. Il emploie des juristes à plein temps à New York ainsi qu'à Addis-Abeba, Beyrouth, Genève et Nairobi. Tous les membres du personnel doivent pouvoir bénéficier de conseils et d'une représentation juridiques de ce service. Il y a trois juristes au siège à New York, deux à Nairobi et un juriste par bureau à Beyrouth, à Genève et à Addis-Abeba.

Tous les fonctionnaires au sens du Statut et du Règlement du personnel peuvent prétendre à une aide juridique des avocats du Bureau de l'aide juridique au personnel, indépendamment de leur catégorie et de leur grade. Aucune condition de ressources ne s'applique.

---

35. Résolutions 68/254, paragraphes 32 et 35, 67/241, paragraphe 45, 66/237, paragraphe 26, 65/251, paragraphe 36.

36. Résolution 65/251, paragraphe 35.

Les consultants, vacataires, stagiaires et bénévoles des Nations Unies n'ont pas le statut de fonctionnaire et n'ont pas accès aux tribunaux. Cette anomalie a été soulignée dans un rapport<sup>37</sup> du Corps commun d'inspection des Nations Unies en 2012 :

« L'Assemblée générale a pris conscience du problème et a posé la question de savoir s'il serait judicieux d'accorder aux consultants et aux vacataires un accès au mécanisme existant de justice interne, ou bien de créer un système de justice distinct à leur intention. Le Secrétaire général a présenté aux États membres une proposition de mécanismes de recours à l'intention des non-fonctionnaires tenant compte des aspects juridiques et financiers de l'octroi d'un accès aux tribunaux de première instance et d'appel existants ou de la création d'un mécanisme distinct de règlement des différends. Il a en outre proposé un processus en deux phases, d'abord une phase informelle de règlement des différends puis une procédure arbitrale accélérée en cas d'échec de la phase informelle » (paragraphe 96).

« L'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa soixante-septième session, un rapport précisant davantage les mécanismes proposés et indiquant les incidences sur le plan de la politique générale et du financement de la solution qui consisterait à accorder aux vacataires et consultants couverts par le projet de procédure arbitrale accélérée un accès à la médiation prévu dans le système informel existant. Le Secrétaire général a présenté ledit rapport. À la date d'achèvement de la présente étude, l'Assemblée générale n'avait pas encore pris de décision définitive à ce sujet » (paragraphe 97).

Dans une affaire<sup>38</sup>, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a observé ceci :

« il est préoccupant de constater que les vacataires n'ont pas accès à un système de justice au même titre que les fonctionnaires, car ils exercent en général des fonctions similaires ».

Le mécanisme d'aide juridique des Nations Unies est-il efficace ? On peut raisonnablement répondre par l'affirmative si l'on considère que le Bureau de l'aide juridique au personnel, qui ne compte que huit juristes, propose ses services à plus de 74 000 fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU et de ses principaux fonds et programmes. En mars 2015, il avait traité 5 000 dossiers depuis sa création. Ce chiffre est impressionnant pour un bureau aux ressources si limitées.

Il ressort des données disponibles en 2014 que le Bureau de l'aide juridique au personnel a refusé d'assurer une représentation en justice dans un certain nombre de cas. Il a rejeté 35 % des demandes d'assistance pour motifs tenant au fond, 31 % pour défaut de preuve, 20 % pour forclusion et le reste pour divers motifs de fond. Le conseil a relevé que le bureau avait même refusé de déférer à la recommandation d'un juge du Tribunal du contentieux administratif tendant à le voir postuler pour le requérant, décision que le juge déplorera dans son jugement<sup>39</sup>.

37. Étude de l'emploi de consultants individuels par le système des Nations Unies, JIU/REP/2012/5.

38. *Kimungui*, TCNU/2014/147.

39. Dans le jugement TCNU/2014/023 (*Kashala*), le tribunal a dit déplorer énormément que le Bureau de l'aide juridique au personnel ait refusé de représenter le requérant en l'espèce. Son intervention sur ce qui est essentiellement un nouveau point de droit et de fait devant le tribunal aurait aidé le requérant à approfondir la question de la recevabilité, le défendeur s'étant borné à invoquer l'argument éculé de la forclusion *ratione temporis* au lieu de s'arrêter sur les véritables raisons à l'origine de la saisine tardive du tribunal (paragraphe 40).

D'un autre côté, on pourrait également soutenir le fait que les ressources limitées du Bureau de l'aide juridique au personnel réduisent sensiblement l'efficacité du mécanisme d'aide juridique. L'administration est représentée par un nombre d'avocats bien plus important : le Secrétariat de l'ONU emploie à lui seul quelque 15 avocats dans la Section du droit administratif du Bureau de la gestion des ressources humaines, qui plaident exclusivement devant le Tribunal du contentieux administratif. D'autres avocats employés par le Bureau des affaires juridiques ne traitent que les dossiers en appel. Par ailleurs, chaque fonds et chaque programme disposent d'au moins un et souvent de plusieurs conseillers juridiques, contre lesquels les juristes du Bureau de l'aide juridique au personnel défendent souvent des dossiers.

À Nairobi, la juridiction du tribunal s'étend à l'ensemble du continent africain ainsi qu'à la péninsule arabique. L'Afrique compte le plus grand nombre d'opérations de maintien de la paix de l'ONU et abrite le siège du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et ONU Habitat. Le tribunal de Nairobi est saisi de requêtes de ces bureaux ainsi que des fonds et programmes comme l'Unicef, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) basés dans des pays d'Afrique. Le Tribunal du contentieux administratif de Nairobi représente par conséquent un grand nombre de fonctionnaires, mais n'est pas doté des ressources correspondantes sur le plan de l'aide juridique. Quatre juristes seulement traitent les plaintes émanant de l'ensemble du continent africain et de la péninsule arabique. Le Bureau d'aide juridique au personnel ne peut, de toute évidence, s'occuper de tous ces dossiers. On peut légitimement se demander dans ce cas si les fonctionnaires qui souhaitent contester une décision administrative ont facilement accès au Bureau d'aide juridique au personnel.

Le Bureau d'aide juridique au personnel présentera prochainement sur son site web un critère d'admission ou de rejet des demandes de représentation juridique, fondé sur les chances raisonnables de succès d'un recours formé par un fonctionnaire. De manière générale, le critère des chances raisonnables de succès est moins avantageux que celui de la plus forte probabilité, mais plus que celui de la présomption (preuve *prima facie*). Lorsque le Bureau d'aide juridique au personnel rejette une demande de représentation, il informe systématiquement le fonctionnaire concerné des raisons pour lesquelles son recours n'a guère de chances d'aboutir. Cette décision devient elle-même une décision administrative révisable qui peut être contestée comme toute décision touchant aux droits contractuels d'un fonctionnaire.

L'Assemblée générale a mis en place à titre expérimental en 2014-2015 un programme qui encourage les fonctionnaires à verser des contributions volontaires pour le renforcement des ressources financières du Bureau de l'aide juridique au personnel<sup>40</sup>. Il convient de préciser toutefois que nombre d'entre eux se sont montrés hostiles à ce projet et n'y ont pas participé, le record ayant été atteint à Nairobi où il a été rejeté à près de 60 %. Cette situation peut s'expliquer par le fait que le Syndicat du personnel de l'ONU s'est opposé au programme, par crainte de dérives. Le projet pilote a tout

---

40. Résolution 68/254 de l'Assemblée générale, paragraphes 33-34.

de même permis au Bureau d'aide juridique au personnel de recruter deux juristes supplémentaires pour ses deux antennes principales à New York et à Nairobi.

Il convient de noter que l'article 12 du Règlement de procédure prévoit également d'autres moyens de représentation. Les fonctionnaires peuvent défendre personnellement leur cause, faire appel à un conseiller privé ou se faire représenter par un autre fonctionnaire. Il est rarement fait usage de cette dernière possibilité, la plupart des fonctionnaires manquant de temps pour assurer cette représentation ou redoutant la vindicte.

Les fonctionnaires se retrouvent en grande difficulté lorsqu'ils n'ont pas les moyens de rémunérer un avocat ou lorsque le Bureau d'aide juridique au personnel refuse de les représenter pour une raison ou une autre. Alors que certains renonceraient à porter plainte à ce stade, d'autres choisissent d'assurer eux-mêmes leur représentation. Le tribunal et son greffe se trouvent alors confrontés à des difficultés évidentes, l'incohérence des plaidoiries et la méconnaissance des règles et méthodes de la procédure contentieuse entraînant toutes sortes de complications et retards. En pareils cas, les pièces de procédure ne sont pas rédigées de manière structurée, les arguments ne sont pas exposés clairement et les preuves rassemblées sont souvent sans rapport avec les points litigieux. Il arrive donc fréquemment que les requêtes soient mal fondées en droit ou simplement irrecevables pour des motifs d'ordre juridictionnel. Elles sont à l'origine d'un important et regrettable gaspillage de précieuses ressources judiciaires.

Fondamentalement, le mécanisme d'aide juridique du système de justice interne des Nations Unies n'est pas doté de ressources suffisantes, mais il fait le maximum avec celles qui sont à sa disposition.

Un autre aspect qui mérite d'être abordé lors de l'examen des mécanismes d'aide juridique est la question des dépens et autres frais. Dans le système des Nations Unies, la procédure est gratuite. Le plaideur ne doit pas payer de frais contrairement à ce qui se pratique dans la plupart des juridictions nationales.

Les tribunaux des Nations Unies ne peuvent condamner la partie perdante aux dépens. Le Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU) ne peut ordonner le versement d'indemnités exemplaires ou punitives. Ce n'est que lorsqu'il considère qu'une partie a manifestement abusé de la procédure devant lui qu'il peut la condamner aux dépens. Le Tribunal du contentieux administratif (TCNU) a le même pouvoir. Les décisions relatives aux abus de procédure sont prises au cas par cas.

Le TANU a jugé que :

« [...] la compétence du tribunal à condamner aux dépens est limitée par son statut aux affaires dans lesquelles il constate qu'une partie a manifestement abusé de la procédure devant lui. Compte tenu de cette marge d'appréciation restreinte, il appartient au tribunal qui condamne aux dépens de préciser les motifs qui l'ont conduit à prendre cette décision<sup>41</sup> » (traduction non officielle).

Des dépens ont été adjugés à la partie gagnante dans quelques cas. Le tribunal peut condamner aux dépens une partie qui cherche délibérément à retarder la procédure, présente des requêtes futiles et vexatoires ou ne respecte pas une ordonnance du

---

41. *Machanguana*, 2014-TANU-476.

tribunal. Cela dit, « un retard ne saurait en lui-même constituer un abus manifeste de procédure ». Pour pouvoir condamner aux dépens la partie à l'origine du retard, le tribunal doit conclure, après examen de l'ensemble des preuves, que la partie en cause a manifestement agi de manière abusive en ayant recours à des moyens dilatoires. En d'autres termes, il lui faut établir que le retard en question constituait clairement et indubitablement un usage abusif ou injustifié de la procédure. Ce retard doit être jugé futile ou vexatoire<sup>42</sup>.

Dans une affaire, le TANU a considéré que la condamnation du Secrétaire général à verser la somme de 15 000 dollars des États-Unis au titre des dépens était pleinement justifiée, car il ressortait de nombreux faits procéduraux et de la position du Secrétaire général que « son refus de respecter les ordonnances de communication et de production de pièces rendues par le TCNU était délibéré, déjà ancien et dilatoire, ce qui le rendait futile et vexatoire<sup>43</sup> ».

Des dépens ont également été accordés dans d'autres cas. Dans l'affaire *Hosang*<sup>44</sup>, le tribunal a condamné le Secrétaire général aux dépens pour abus de procédure. Le tribunal a souligné que les parties doivent veiller à la légitimité et à la régularité de leur action si elles veulent éviter que celle-ci soit considérée comme un abus de procédure manifeste. Dans l'affaire *Yakovlev*<sup>45</sup>, le tribunal a condamné le requérant à verser la somme de 5 000 dollars au titre des dépens pour abus de procédure, car sa demande était de nature futile et vexatoire et avait demandé du temps et mobilisé des ressources pour être traitée. Dans l'affaire *Harrich*<sup>46</sup>, le requérant a été condamné à verser la somme de 2 000 dollars au titre des dépens pour abus de procédure, car il avait refusé de se conformer aux ordonnances du tribunal.

À l'entrée en fonctions du tribunal, certains se sont inquiétés du nombre important de requêtes enregistrées auprès du greffe. Bien que les chiffres aient commencé à se stabiliser, les deux mêmes questions reviennent régulièrement sur le devant de la scène : « faut-il demander au plaideur de payer des droits, au moins symboliques, lorsqu'il dépose une requête ? » et « la partie perdante doit-elle être condamnée aux dépens » ?

Les éventuels frais demandés ou dépens octroyés ne doivent pas être de nature à empêcher l'accès à la justice. Ce principe est clairement établi par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>47</sup>.

Peut-il y avoir des convergences en ce qui concerne les règles relatives à l'aide juridique et aux dépens et autres frais ? Dans le domaine des droits de l'homme, on peut affirmer qu'il y a convergence des principes de base dans de nombreux instruments régionaux et internationaux. Si l'on s'accorde à dire que l'aide juridique est un droit fondamental qui facilite l'accès à la justice, il ne devrait y avoir aucun obstacle à l'harmonisation des règles applicables en la matière dans les tribunaux administratifs internationaux.

---

42. *Bi Bibe*, 2013-TANU-370.

43. *Wasserstrom*, 2014-TANU-457.

44. *Hosang*, TCNU/NY/2015/038.

45. *Yakovlev*, TCNU/NY/2014/040.

46. *Harrich*, TCNU/NY/2014/109.

47. Voir par exemple *Kreuz c. Pologne*, arrêt du 19 juin 2001, *Ciorap c. Moldova*, arrêt du 19 juin 2007, et *Stankov c. Bulgarie*, arrêt du 12 juillet 2007.

## DISCUSSION ET CONCLUSIONS DE LA SESSION 3

### David DION

Je m'appelle David Dion. Je représente l'association du personnel de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Je voulais juste ajouter au propos de M. Laker que non seulement plus de 80 000 personnes sont exclues du système onusien, mais une grande partie du personnel des Nations Unies est exclue parce qu'elle a été rattachée au Secrétariat. Mon organisation, la FAO, est la plus grande organisation de l'ONU et ne fait pourtant pas partie de ce système. Il y a donc beaucoup de monde qui n'est pas concerné.

Dans notre organisation, si, en tant que membre du personnel, vous avez une réclamation à faire, vous devez vous conformer au processus interne de recours, qui, finalement, dépend du Directeur général : il n'y a donc pas vraiment de justice objective. Si votre recours n'aboutit pas, vous parviendrez peut-être à saisir l'OIT des années plus tard, mais ce n'est pas une perspective très réjouissante pour un membre du personnel qui aura été licencié par exemple. Je tenais juste à le préciser. Merci.

### Anne TREBILCOCK

Je m'appelle Anne Trebilcock. Je suis membre du Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement.

Plusieurs intervenants aujourd'hui ont mentionné l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui fait référence à l'égalité d'accès à la justice. Je voulais juste préciser que le Comité des droits de l'homme, l'organe statutaire de ce pacte, a émis une observation générale sur ce point qui s'adresse de toute évidence aux États membres et fait clairement la distinction entre les droits visés dans le cadre de la procédure pénale et les droits visés dans le cadre de la procédure civile ou administrative. Néanmoins, ce texte emploie des termes intéressants qui mériteraient d'être étudiés. Il a également été cité par la Cour internationale de justice dans un avis consultatif demandé par le Fonds international de développement agricole, en 2012, et, récemment, par le Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement dans une affaire tranchée en février de cette année. Je vous remercie.

### Horstpeter KREPPEL

Que vaut-il mieux ? Une juridiction générale ou une juridiction spécialisée ? Le tribunal pour lequel je travaille est un bon exemple de juridiction spécialisée efficace, du moins de mon point de vue. On ne peut donc que s'étonner du fait que l'année prochaine, probablement, ce tribunal n'existera plus, non pas parce que nous avons été particulièrement efficaces, mais pour une tout autre raison. Vous savez que nous sommes 28 États membres dans l'Union européenne. Mon tribunal compte sept juges. La juridiction générale compte 28 juges. Par conséquent, chaque État membre peut nommer un juge. Quand nous avons appris que la juridiction générale avait un arriéré de plusieurs centaines d'affaires et que la durée des procédures était extrêmement longue – à cet égard, plusieurs sociétés ont saisi la Cour de justice de l'UE pour demander 24 millions d'euros de dommages et intérêts en réparation de ce préjudice – il a été décidé de nommer neuf juges supplémentaires à la juridiction générale. C'était il y a plus de deux ans. Les États membres ne peuvent pas s'accorder

sur la manière dont ils devraient nommer ou accepter ces neuf juges. Étant donné que notre tribunal doit compter invariablement sept juges, qu'un juge quitte ses fonctions ou non (parce que son mandat a expiré ou parce qu'il a été promu à la juridiction générale, ou pour d'autres raisons), nous nous sommes retrouvés face à un problème de taille, certains États membres bloquant la décision de nommer un successeur. C'est pourquoi je suis encore en poste. Sinon – j'ai 70 ans – je serais déjà à la retraite. Mon mandat a expiré l'année dernière. La proposition de la Cour de justice de l'UE voulant que le nombre de juges de la juridiction générale passe de 28 à 56 vise donc à débloquent la situation. Nous ne voulons pas que plus d'un ou deux États membres puissent bloquer le processus, car la nomination doit être anonyme. Certains États membres en profitent et prennent en otage la justice pour placer leurs propres candidats. Une telle attitude est très égoïste et, je dirais, irrespectueuse envers la justice. Pour éviter cela, le Conseil de l'UE a demandé à la Cour de justice de l'UE de présenter une proposition. Proposition a donc été faite de doubler le nombre de juges et, pour éviter que le Conseil n'ait à nommer 28 nouveaux juges, l'objectif était de nous réintégrer, nous, les sept juges, de façon à nommer seulement 20 et non pas 28 nouveaux juges. Les raisons en étaient financières. C'est uniquement pour des raisons de coût que nous avons été réintégrés à la juridiction générale.

Cela étant, la Cour de justice de l'UE doit maintenant décider de l'opportunité d'avoir une chambre spécialisée, et là encore, les débats sont vifs et intenses. Je ne comprends pas la controverse. Nous sommes tellement efficaces que le personnel ne pourra que bénéficier de l'existence d'une telle chambre au sein de la juridiction générale ; j'irais même jusqu'à prôner la création d'une chambre d'appel spécialisée au sein de la Cour de justice de l'UE.

### **Fabrice ANDREONE**

Je suis M. Fabrice Andreone, de la Commission européenne. J'ai une question pour le juge Kreppl sur le coût de la justice concernant le Tribunal de la fonction publique de l'UE ; les avocats jouissent d'une sorte de monopole qu'il faut faire valoir devant le Conseil de l'UE en cas de grief.

Je disais que les fonctionnaires de l'UE doivent recourir aux services d'un avocat. Aujourd'hui, le coût d'un procès contre l'UE s'élève à environ 10 000 euros par procédure – parfois plus, parfois moins. Jusqu'en 2004, les règles imputaient les dépens à la partie qui succombait. Or, cette règle a été modifiée par le Conseil de l'UE et il faut désormais d'abord s'acquitter d'une somme qui s'élève à environ 10 000 euros pour obtenir l'aide d'un avocat, puis prendre en charge les dépens, selon les frais engagés par l'administration. L'administration elle-même peut solliciter les services de ses avocats ou d'avocats externes – auquel cas le fonctionnaire débouté doit prendre en charge ses propres frais d'avocat, plus ceux de l'administration, soit un coût double. Là encore, c'est l'accès à la justice qui est en jeu car les institutions de l'UE emploient non seulement du personnel permanent, mais aussi des contractuels – environ 10 000 – qui reçoivent des rémunérations très faibles.

D'où ma question : compte tenu des changements apportés, le tribunal envisage-t-il de remettre en place la dérogation aux frais et dépens ? Par ailleurs, on observe une inégalité de traitement d'une institution à l'autre, voire au sein d'une même institution, car les plus grandes peuvent solliciter l'aide de leur service juridique, alors que

les plus petites ne disposent pas d'un tel service, ou alors d'un service très réduit, et ont donc pour habitude de se tourner vers des cabinets juridiques extérieurs. Par conséquent, selon le pays où est affecté le membre du personnel, les frais d'un procès, s'il est débouté, risquent de dépendre très largement de l'institution pour laquelle il travaille. On observe donc une inégalité de traitement manifeste selon l'institution pour laquelle on travaille.

### **Ali BAHADIR**

Je représente le Comité du personnel du Conseil de l'Europe. Je souhaite revenir sur les points évoqués par M<sup>me</sup> Kirchmayer. La question de l'anonymat n'a pas vraiment été abordée pendant cette session et n'est pas une question essentielle à laquelle nous accordons une grande importance. Le système actuellement en vigueur au Conseil de l'Europe est particulièrement insatisfaisant : un requérant peut demander l'anonymat, mais le Président du Tribunal a le pouvoir suprême de décider s'il est approprié, compte tenu des circonstances, de consentir à cette demande, étant donné que la publicité est la règle et l'anonymat l'exception. Le requérant doit donc prouver son intérêt à conserver son anonymat. C'est là une conception relativement obsolète si l'on considère les systèmes juridiques internes. Ce devrait être l'inverse. La règle devrait être l'anonymat. Selon moi, l'anonymat devrait être automatiquement accordé à la demande du requérant, sauf s'il existe un intérêt particulier à ce que son nom apparaisse dans le jugement.

Permettez-moi d'ajouter autre chose. Le problème n'est pas seulement la publication effective de la décision, ni le fait qu'il est possible de retrouver le nom du requérant sur internet. En effet, dès lors qu'une requête est introduite devant le Tribunal Administratif, tous les autres membres du personnel en sont informés pour que des tiers puissent soumettre des observations. Cela signifie donc que l'ensemble du personnel sait qui a introduit un recours. À cet égard, j'ai omis de préciser ce matin que la peur des représailles dissuadait un nombre relativement élevé de membres du personnel de saisir le tribunal car, à tort ou à raison, ils craignent que ce geste contre l'administration leur soit reproché par la suite comme un « crime de lèse-majesté ». De fait, certaines situations appellent manifestement l'anonymat. Je ne vais certainement pas citer l'affaire en question, mais je me souviens d'une collègue de la Cour européenne des droits de l'homme qui s'était plainte des rapports d'évaluation la concernant. Elle avait demandé à conserver son anonymat, mais le Président avait rejeté sa demande. Ainsi, si, à l'origine, seul son supérieur, qui l'avait évaluée, savait qu'elle avait introduit un recours, tous ses collègues ont par la suite su qu'apparemment elle n'avait pas suffisamment travaillé l'année précédente. Très franchement, c'est le type d'information confidentielle qui, à mon avis, ne concerne en rien le reste du personnel de l'Organisation. Je suis sûr que M. Sansotta souhaitera répondre à cette question. Merci.

### **Gregor SCHNEIDER**

Je suis président du Comité du personnel de l'OHMI (Office de l'harmonisation dans le marché intérieur)<sup>48</sup>. Je voulais juste me rallier aux propos de M. Andreone et souhaiterais remercier le juge Boolell pour ses remarques très claires et franches, ce qui

---

48. L'OHMI est devenu le 23 mars 2016 l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO).

les rend d'autant plus nobles. Ce que vous avez dit est vrai. Quelle est la valeur d'un droit si vous ne pouvez pas faire valoir ce droit ? Il est vrai qu'à l'Union européenne, il n'y a pas vraiment d'égalité d'accès à la justice. En effet, les petites agences ou administrations peuvent avoir recours à des avocats, mais le coût de ces avocats qui travaillent pour l'administration est dissuasif : en raison des risques financiers, qui sont trop élevés, les agents ne saisissent pas la justice, n'ont pas accès à la justice. Nous devons donc y remédier, et la regrettable disparition du Tribunal de la fonction publique de l'UE dont nous risquons d'être les témoins dans un an signera peut-être finalement la renaissance d'une forme d'égalité d'accès à la justice.

Dans ce contexte, il est également important d'avoir la possibilité de régler le problème par d'autres moyens ou par la médiation, même si je comprends les hésitations en la matière et même si je viens du même système de médiation, ou de tentative de règlement à l'amiable par un juge. Dans d'autres systèmes juridiques, le juge est partial, ou du moins il existe des soupçons dans ce sens, ce qui est très difficile à surmonter. Nous l'avons expérimenté dans le cadre d'un projet d'entreprise en Turquie et cela n'a pas marché : ils n'ont pas accepté cette solution. Par conséquent, pourquoi ne pas réfléchir à la possibilité d'avoir (ce que vous avez aussi dit) des juges différents ou un système de médiation externe ? Dans le contexte de la procédure judiciaire, la procédure a été interrompue en vue de conclure un accord à l'amiable et l'affaire a été renvoyée devant le juge rapporteur. Je pense donc que nous devrions sérieusement étudier cette option, pour limiter le coût des procédures.

### **Sergio SANSOTTA**

Permettez-moi de préciser deux faits.

Tout d'abord, si nous parlons de la même affaire, cette personne n'avait pas fait l'objet d'une mauvaise évaluation mais d'une évaluation moins satisfaisante que ce qu'elle avait escompté, et elle avait rempli le même formulaire d'évaluation que n'importe qui d'autre. Nous n'avions divulgué aucune information personnelle dans la décision d'évaluation, qui était positive mais non conforme à ses attentes.

Ensuite, concernant le fait que le renvoi de l'affaire devant le Tribunal Administratif a été rendu public, il s'agit d'un dispositif qui est entré en vigueur il y a environ dix ans, à la demande du Comité du personnel, qui pensait que c'était le seul moyen de préserver les droits d'autres membres du personnel à participer aux procédures. Nous avons eu une discussion avec l'Unité de protection des données au sujet de cette nécessité de concilier protection des données et confidentialité. Mais, comme vous le voyez, c'était à la demande du Comité du personnel.

### **Inés WEINBERG de ROCA**

Les discussions de cet après-midi ont tourné autour de l'accès des membres du personnel à la justice et les frais y afférents, du nombre de membres du personnel qui peuvent payer les frais d'accès à la justice et de la nécessité de trouver un autre moyen de régler les litiges. Mais un des thèmes auquel la Conférence de Washington organisée l'année dernière avait été consacrée et que nous avons abordé hier après-midi, et brièvement seulement, aujourd'hui est celui de l'anonymat et, à cet égard, je souhaiterais exprimer ma préoccupation devant le fait que le principe de l'anonymat a été largement défendu. Cependant, comment avoir d'un côté des procès

équitable et public et, de l'autre, l'anonymat ? Il semble y avoir un conflit et dans les systèmes nationaux, où il appartient au requérant d'intenter une action, celui-ci ne s'attend pas à ce que son anonymat soit protégé ; en outre, au XXI<sup>e</sup> siècle, obtenir l'anonymat alors que les risques posés par internet sont bien plus grands paraît difficile à réaliser. Même aujourd'hui, il nous a été demandé si les exposés pouvaient être mis à disposition sur le *cloud* et si nous voulions que nos noms soient abrégés, alors que n'importe qui dans cette salle, muni d'un iPhone, pourrait prendre des photos et enregistrer tout ce qui se dit. C'est donc un thème sur lequel nous devons revenir, peut-être lors de la prochaine conférence, si votre tribunal, au lieu d'être enterré, célèbre son 10<sup>e</sup> anniversaire... Quoi qu'il en soit, je ne vois pas comment nous pourrions régler ce problème facilement.

### **Vinod BOOLELL**

Très rapidement sur trois points. Il est vrai que concernant l'article 14.1 du Pacte, le Comité des droits de l'homme a statué que dans le cadre de la procédure judiciaire, une aide juridique pouvait être nécessaire dans l'intérêt de la justice. Par conséquent, la question peut se poser de savoir si, l'occasion se présentant, le Comité des droits de l'homme pourrait ne pas suivre le raisonnement de la Cour européenne dans une affaire en particulier, où la Cour a estimé que la question de l'aide juridique relevait des politiques publiques. Je sais que le Comité des droits de l'homme a été saisi d'une affaire émanant de la Jamaïque. Je sais que dans certains tribunaux administratifs – je ne les ai pas tous étudiés ! – le requérant doit d'abord s'acquitter des frais et dépens, qui lui sont remboursés par la suite. Le problème demeure donc entier : comment une personne qui n'a pas la capacité de payer (quand bien même elle sera remboursée par la suite) peut-elle avoir accès à la justice ?

Et enfin, l'anonymat – et le juge Weinberg vient juste de s'exprimer à ce propos – est un sujet très délicat. La nécessité de l'anonymat ne fait pas l'unanimité. Je sais que dans deux affaires récentes, le Tribunal d'appel des Nations Unies a refusé d'accorder l'anonymat aux requérants qui le demandaient ; dans une autre affaire où j'avais accordé l'anonymat, le Tribunal d'appel a renversé ma décision. Pas d'anonymat.

### **Horstpeter KREPPEL**

Thomas, vous avez demandé ou souligné que dans votre système, il existe deux voies : la voie judiciaire ou la saisine du médiateur. Dans notre système, à l'Union européenne, nous avons également un médiateur et un service de médiation au sein de la Commission, mais le principal problème est que le délai de recours n'est pas suspendu alors que je crois que dans votre cas, il l'est. C'est un défaut majeur de notre système, étant donné que la procédure devant le médiateur ne peut se poursuivre du moment où l'on saisit le tribunal. Le médiateur doit donc interrompre son examen, ce qui est stupide. Je pense qu'il faudrait modifier la législation. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il faut proposer de telles possibilités.

L'argument du coût : vous avez lu mon ordonnance, semble-t-il, car, dans ma chambre, nous contraignons l'institution à prendre en charge ses propres frais pour les raisons précises que vous avez avancées. Cependant, la juridiction générale a annulé notre décision et le requérant doit donc de nouveau assumer le coût total de la procédure. Si la société d'assurance vous doit 500 euros, vous ne pouvez

même pas aller en justice car le coût est tel que cela n'en vaut pas la peine et, si l'administration prend un avocat, vous vous retrouvez à payer 20 000 euros pour un grief de 500 euros. C'est ridicule.

**Magali ROJAS DELGADO**

Pour tenter de conclure cette session, je dirai qu'en définitive il existe, selon moi, des contradictions entre les principes généraux et les pratiques ; pour autant, je pense que nous devons trouver le juste équilibre dans la manière dont nous appliquons ces principes. En ce qui concerne l'anonymat, l'exigence de transparence s'oppose à celle de la confidentialité. En ce qui concerne les consultants, les personnes qui travaillent au même endroit devraient bénéficier du même droit d'accès à la justice et être soumises aux mêmes frais et dépens que les membres du personnel ordinaire. En revanche, pour ce qui est des diverses positions et normes, il faut que les tribunaux administratifs, dans les limites de leur mandat, fixent des règles souples qui permettent de prendre en compte les situations exceptionnelles ou proposent des règles applicables tout en respectant les principes constitutionnels et, bien évidemment, les droits de l'homme. Je vous remercie.

## RÉUNION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS INTERNATIONAUX 18 MARS 2015



De gauche à droite : Christos ROZAKIS (Président du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe),  
Giorgio MALINVERNI (président suppléant), Jean WALINE (juge)



Catherine O'REGAN (présidente du Tribunal administratif du Fonds monétaire international)



De gauche à droite : Chris DE COOKER (président du Tribunal administratif de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord), Laura MAGLIA (greffière *a.i.*)



De gauche à droite: Lakshmi SWAMINATHAN (présidente du Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement), Thomas LAKER (juge et ancien président du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies)



Au centre: Vinod BOOLELL (juge du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies)



Salle de réunion



Andrés RIGO SUREDA (Tribunal administratif du Fonds monétaire international)



Participants à la réunion

**COLLOQUE INTERNATIONAL « CONVERGENCES ET AUTONOMIE  
DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS INTERNATIONAUX »  
19-20 MARS 2015**

**Allocutions – Introduction à la conférence**



Christos ROZAKIS (Président du Tribunal  
Administratif du Conseil de l'Europe)  
Discours d'ouverture



Thorbjørn JAGLAND (Secrétaire Général du  
Conseil de l'Europe)  
Discours d'ouverture



Ali BAHADIR (membre du Comité du  
personnel du Conseil de l'Europe)  
Discours d'ouverture



De gauche à droite: Thorbjørn JAGLAND, Christos  
ROZAKIS, Ali BAHADIR

**Participants au colloque**









Au centre: Andrzej ANTOSZKIEWICZ (directeur adjoint et coordinateur éthique de l'OSCE, Service des Ressources humaines)



Au 1<sup>er</sup> rang, de gauche à droite :

Andrés RIGO SUREDA (Tribunal administratif du Fonds monétaire international), Magali ROJAS DELGADO (présidente du Tribunal administratif de l'Organisation des États américains), Inès WEINBERG DE ROCA (seconde vice-présidente du Tribunal d'appel des Nations Unies), Weicheng LIN (greffier, Tribunal d'appel des Nations Unies)



## Session 4

# Efficacité des jugements : avant (sursis à exécution) et après le jugement (mesures d'exécution) Système d'appel

---

### CHRIS DE COOKER, PRÉSIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'OTAN

Je m'appelle Chris de Cooker. Le sujet qui nous occupe est difficile. En fait, pour être franc, il y en a deux : d'une part l'effectivité des décisions avant leur prononcé et a posteriori ; et d'autre part le système d'appel. J'ai constaté ce matin, quand Thomas Laker était modérateur, que les participants se pressaient pour parler d'un système à deux niveaux, etc. On peut en dire beaucoup de choses encore, mais je ne voudrais pas une fois encore que tout le monde en reste à ce thème-là. Je souhaiterais véritablement consacrer un peu de temps et d'énergie au premier sujet, qui concerne la partie du titre la plus longue.

Quand il est interjeté appel, le délai qui s'écoule entre le dépôt de la requête et la décision est un moment fascinant pour beaucoup, même pour les juges. Il ne s'agit pas seulement de dire : « Oh, nous avons un appel, une procédure écrite et une décision. » Il se passe beaucoup de choses dans l'intervalle : gestion de l'affaire ; questions à résoudre ; détails à traiter ; problèmes de procédure ; points plus importants parfois si la gestion des affaires entre dans le détail des questions soulevées, etc. Les juges sont donc invités à rendre des décisions et à prendre des ordonnances ; joindre des affaires ; accélérer la procédure ; éventuellement rejeter sommairement l'affaire ; faire intervenir des tiers, interroger des témoins ; organiser l'intervention d'*amici curiae*, etc. Toutes ces choses ont lieu pendant ce laps de temps, dont l'essentiel, peut-on espérer, ainsi que nous l'avons entendu cet après-midi, c'est que les parties tentent de trouver une solution et de régler l'affaire. C'est là que les juges peuvent être plus ou moins actifs – j'espère qu'ils n'hésitent pas à intervenir.

Faute d'un règlement entre les parties, une décision est rendue et c'est là la seconde partie du titre de cette séance. Que se passe-t-il alors ? Eh bien, la décision ne vaut que pour ce qui s'y trouve. Mais n'oublions pas qu'elle n'est bonne que pour autant qu'elle est acceptée et que les parties y consentent. Naturellement, lorsqu'il y en a un, le mécanisme d'appel permet d'exprimer son insatisfaction, mais il y a des façons plus subtiles de réagir aux décisions de justice en ne les exécutant que partiellement, en ne les exécutant pas pleinement, en en contestant le bien-fondé, ou parfois en allant jusque devant la Cour internationale de justice. Ce sont là toute une série de points que nous souhaitons aborder.

Permettez-moi de dire quelques mots sur le système d'appel qui existe au sein de quelques organisations. Ce matin, nous avons parlé d'un système à deux niveaux, mais il y a là des questions connexes : quel rapport y a-t-il – et ce n'est pas vraiment une question d'appel – entre le processus de contestation et la procédure devant le tribunal ? Que sont les conditions préalables à cette dernière ? De quel processus de contestation a-t-on besoin ? Et quelle est l'interface pour ce qui est de l'établissement des faits entre le processus et la procédure devant le tribunal ?

J'ai la chance d'avoir à mes côtés M<sup>me</sup> Anne-Marie Thevenot-Werner, maître de conférences à l'université de Paris-II-Panthéon-Assas, qui est spécialisée justement dans le domaine qui nous occupe. Elle sera donc la première à intervenir. Puis, nous pouvons nous appuyer sur deux praticiens, Yves Renouf, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). C'est un professionnel qui défend des causes, mais qui trouve aussi des solutions. De son côté, Alex Haines est un professionnel de l'extérieur : c'est un avocat qui défend le personnel devant un certain nombre de juridictions. Nous formons donc une belle équipe.

## **ANNE-MARIE THEVENOT-WERNER, MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ PARIS-II-PANTHÉON-ASSAS, CHARGÉE D'ENSEIGNEMENT EN DROIT PUBLIC**

### **Efficacité des jugements des juridictions internationales administratives**

Merci, Monsieur le Président<sup>49</sup>. Mesdames et Messieurs,

Il est généralement connu que les juridictions internationales administratives sont des juridictions effectivement *administratives*. Outre cette qualité, elles peuvent également être qualifiées de juridictions *internationales*, parce qu'elles ont été créées en vertu d'un texte régi par le droit international et donc que le droit international s'applique à elles et qu'elles-mêmes l'appliquent<sup>50</sup>. Afin de connaître le cadre juridique

---

49. Les travaux effectués aux fins de cette contribution sont issus en partie du travail de thèse de doctorat de l'auteur sur « Le droit des agents internationaux à un recours effectif. Vers un droit commun de la procédure administrative internationale », sous la direction du professeur Pierre Michel Eisemann. La thèse a été soutenue à l'École de droit de la Sorbonne (université Paris-1-Panthéon-Sorbonne) le 1<sup>er</sup> décembre 2014. L'auteur remercie le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe pour son invitation et Claudine Hourcadette.

50. Voir par exemple Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU), arrêt n° 2013-UNAT-370, 17 octobre 2013, *Bi Bea c. Secrétaire général*, paragraphe 23.

applicable à toute juridiction internationale administrative, il convient de ce fait de prendre en compte la jurisprudence des juridictions internationales. À propos de la question de l'efficacité des jugements, la Cour permanente de justice internationale (CPJI) a identifié dans un arrêt du 13 septembre 1928 dans l'affaire *Usine de Chorzow (Demande en indemnité) (fond)* un « principe essentiel, qui découle de la notion même d'acte illicite ». En vertu de ce principe, « la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis ». Il incombe donc aux juges d'ordonner la « restitution en nature, ou, si elle n'est pas possible, [le] paiement d'une somme correspondant à la valeur qu'aurait la restitution en nature »<sup>51</sup>. Cela soulève la question de savoir comment le juge international administratif peut garantir que le requérant obtient effectivement la réparation intégrale du préjudice subi en raison d'un fait illicite incombant à l'organisation défenderesse. Pour ce faire, il a la possibilité d'une part de prévenir toute aggravation du préjudice subi par l'octroi d'un sursis à exécution ou de mesures conservatoires, en amont – désignés ici ensemble comme mesures provisoires pour simplifier – (section 1) et, d'autre part, de renforcer l'autorité de la chose jugée en aval (section 2).

## **1. Prévention de l'aggravation du préjudice subi par l'octroi de mesures provisoires en amont**

En droit international administratif s'applique le principe de l'absence d'effet suspensif des recours administratifs et juridictionnels pour assurer l'opérationnalité de l'organisation. On peut alors se poser la question de savoir comment assurer la réparation intégrale et donc l'exécution de ce qui serait dû en droit en cas de risque de dommages irréversibles ; par exemple, en cas de licenciement qui pourrait éventuellement entraîner la suppression du poste ou le remplacement de l'agent par un autre. Grâce à l'application du droit international général aux juridictions internationales administratives, celles-ci ont un pouvoir inhérent pour ordonner des mesures provisoires (section A) même si l'exercice de ce pouvoir reste exceptionnel (section B).

### **A. Pouvoir inhérent aux juridictions d'ordonner des mesures provisoires**

Parmi les mesures provisoires, on distingue entre le sursis à exécution (*suspension of action*) et la mesure conservatoire (*interim measure*). Le sursis à exécution est ordonné pour suspendre l'exécution de la décision administrative pendant l'exercice du contrôle hiérarchique, tandis que la mesure conservatoire suspend l'effet exécutif de la décision administrative pendant le recours juridictionnel. La possibilité d'ordonner un sursis à exécution est par exemple expressément prévue à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), au Conseil de l'Europe, à l'Institut universitaire européen (IUE) et à l'Union de l'Europe occidentale (UEO). La Banque des règlements internationaux (BRI), le Secrétariat du Commonwealth, les Écoles européennes, l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), le Mécanisme européen de stabilité, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), l'Union européenne (UE), l'OTAN et la Banque

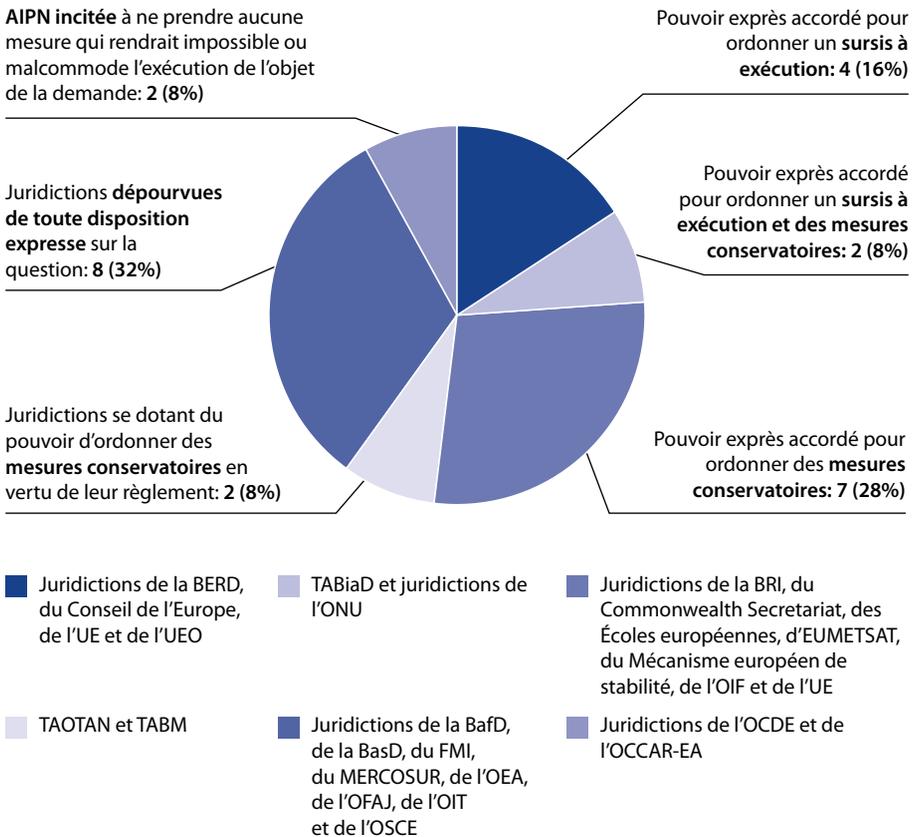
---

51. CPJI, arrêt, 13 septembre 1928, *Usine de Chorzów (Demande en indemnité) (fond)*, série A, n° 17, p. 47.

mondiale octroient de leur côté explicitement le pouvoir à la juridiction compétente d'ordonner des mesures conservatoires. L'Organisation des Nations Unies (ONU) et la Banque interaméricaine de développement (BID) ont même expressément prévu les deux possibilités, avec, au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, la nuance selon laquelle l'octroi d'une mesure conservatoire est exclu en matière « de nomination, de promotion ou de licenciement », conformément à l'article 10, paragraphe 2, deuxième phrase, de son Statut.

Dans 15 organisations internationales sur 25 que nous avons étudiées (figure 1), la juridiction est expressément dotée du pouvoir d'ordonner des mesures provisoires. Elle peut ordonner soit un sursis à exécution lors du recours hiérarchique, soit des mesures conservatoires pendant le recours juridictionnel.

**Figure 1. Les juridictions dotées du pouvoir d'ordonner des mesures provisoires.**



On peut alors se demander si une juridiction internationale administrative peut ordonner des mesures provisoires même en l'absence d'une disposition expresse lui accordant ce pouvoir. Outre la jurisprudence *Usine de Chorzow* déjà mentionnée, il convient de citer ici une autre jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale, l'ordonnance rendue en 1939 dans l'affaire *Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie*. Celle-ci a constaté l'existence d'un « principe universellement

admis devant les juridictions internationales [...] d'après lequel les parties en cause doivent s'abstenir de toute mesure susceptible d'avoir une répercussion préjudiciable à l'exécution de la décision à intervenir et, en général, ne laisser procéder à aucun acte, de quelque nature qu'il soit, susceptible d'aggraver ou d'étendre le différend »<sup>52</sup>.

La compétence d'octroyer à la fois des sursis à exécution et des mesures conservatoires dont la raison d'être est d'éviter l'aggravation ou l'extension d'un différend est donc inhérente à la fonction de juger de toute juridiction internationale. C'est la raison pour laquelle la Cour internationale de justice s'est reconnu le pouvoir d'ordonner des mesures conservatoires<sup>53</sup> et pour laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a pu se reconnaître le pouvoir d'ordonner des mesures conservatoires dans son règlement, sans que son statut lui attribue expressément cette compétence – mesures dont elle affirme le caractère obligatoire<sup>54</sup>. À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme, le Tribunal administratif de l'OTAN s'est doté, dans l'article 24 de son Règlement de procédure, du pouvoir de « demander que le chef d'organisme OTAN envisage de prendre des mesures en vertu de l'article 6.3.5 de l'annexe IX » du Règlement du personnel civil, à savoir des mesures conservatoires<sup>55</sup>. Bien que celui-ci ne permette pas expressément au Tribunal administratif de l'OTAN d'intervenir, mais autorise exclusivement le chef d'organisme OTAN à ordonner des mesures conservatoires, l'article 24 du Règlement de procédure est conforme au droit international applicable pour les raisons susmentionnées. L'approche du Tribunal administratif de la Banque mondiale est encore plus proche de celle de la CEDH en prévoyant, dans la règle 13 de son Règlement, la possibilité d'octroyer une mesure conservatoire<sup>56</sup> – sans que le statut du TABM l'y autorise expressément. Il s'agit d'illustrations du fait que les juridictions internationales administratives ont bel et bien une compétence inhérente pour ordonner des mesures conservatoires. Tout comme en matière de

---

52. CPJI, ordonnance, 5 décembre 1939, *Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie (demande en indication de mesures conservatoires)*, série A/B, n° 79, p. 199, confirmé par la CIJ, arrêt, 27 juin 2001, *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, Recueil CIJ 2001, p. 503, paragraphe 103.

53. CIJ, arrêt, 27 juin 2001, *LaGrand*, *ibid*.

54. CEDH, 1<sup>er</sup> juillet 2014, *Règlement de la Cour*, article 39, paragraphe 1 ; CEDH (Grande Chambre), arrêt, 4 février 2005, *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, Requêtes n°s 46827/99 et 46951/99, paragraphes 108 à 129.

55. OTAN, *Règlement du personnel civil*, annexe IX, article 6.3.5 : « Bien que l'introduction d'un recours contentieux n'ait pas d'effet suspensif, le chef d'organisme OTAN peut, en attendant l'issue de la procédure et à la demande du membre du personnel ou du membre du personnel retraité de l'OTAN, suspendre l'exécution de la décision litigieuse, et/ou s'abstenir de prendre, pendant la période durant laquelle un recours contentieux peut être introduit ou fait l'objet d'un examen, toute nouvelle mesure qui modifierait la situation au sein de l'organisme OTAN au détriment du/ de la requérant(e) et rendrait, par là même, impossible ou malcommode l'exécution de l'objet de la demande, au cas où il serait fait droit à sa requête. »

56. Rules of The World Bank Administrative Tribunal, règle 13 : « Provisional Relief. 1. The filing of an application shall not suspend the execution of the decision contested. However, the applicant may submit to the President of the Tribunal a request to suspend the contested decision until the Tribunal renders its judgment in the case. 2. A request for the suspension of the contested decision shall, unless it is manifestly unfounded, be transmitted to the respondent for its answer within a period of time to be determined by the President of the Tribunal. 3. The Tribunal or, when the Tribunal is not in session, the President of the Tribunal may grant such a request in a case in which the execution of the decision is shown to be highly likely to result in grave hardship to the applicant that cannot otherwise be redressed ».

mesures conservatoires, un sursis à exécution vise à éviter un préjudice irréparable. La différence de ces mesures avec le sursis à exécution réside dans le moment où elles interviennent : en cas de sursis à exécution, les voies de recours internes n'ont pas encore été épuisées. Dès lors que les décisions administratives sont exécutoires même avant qu'elles ne soient définitives, un préjudice irréparable peut également survenir avant l'épuisement des voies de recours internes. Pour cette raison, il serait logique de considérer que les juridictions internationales administratives sont également dotées d'un pouvoir inhérent pour ordonner un sursis à exécution. La question est cependant encore plus délicate que celle des mesures conservatoires, raison pour laquelle l'existence d'une disposition expresse sur ce point renforce la sécurité juridique.

Alors comment et à quelle condition est mis en œuvre le pouvoir d'ordonner des mesures provisoires ?

### **B. Exercice exceptionnel du pouvoir d'ordonner des mesures provisoires**

Malgré le vocabulaire hétérogène et la variabilité du nombre de conditions expresses, il résulte d'une analyse des différentes dispositions applicables aux tribunaux qu'il y a une unité matérielle entre elles. Elle peut être résumée comme suit : il faut que la juridiction ne soit pas manifestement incompétente, que les moyens invoqués par le requérant soient plausibles, qu'il y ait un risque de préjudice irréparable – donc nécessité – et qu'il y ait urgence. Étant donné qu'il s'agit d'une exception au principe de l'absence de l'effet suspensif des mesures provisoires, l'interprétation de ces conditions est restrictive. Dans le cas où toutes ces conditions seraient remplies, les mesures ordonnées par le juge sont obligatoires jusqu'au jour de la décision définitive – qu'il s'agisse d'une décision administrative ou d'une décision juridictionnelle.

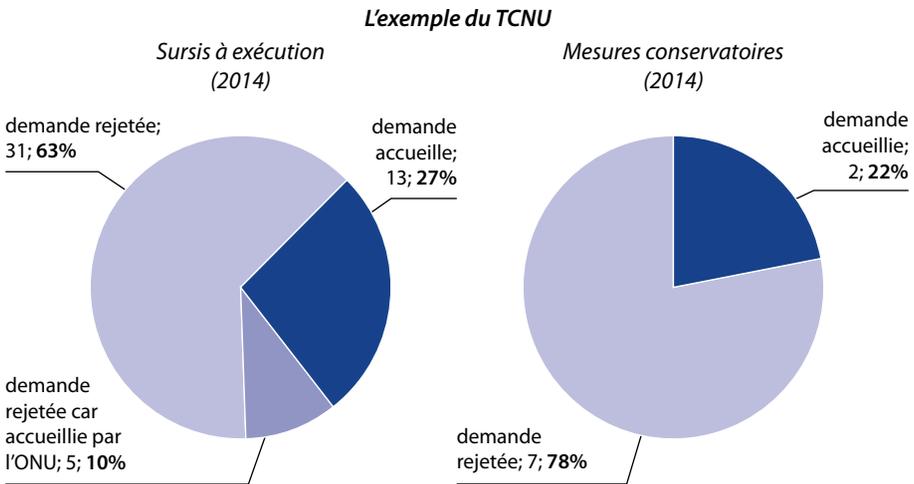
En pratique, on peut constater que le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe et le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, en particulier, connaissent de tels recours. Ici, il convient cependant de détailler l'exemple du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies parce que sa pratique couvre clairement les deux types de mesures (sursis à exécution et mesures conservatoires) et la jurisprudence a été particulièrement facile d'accès et maniable. On constate qu'il y a peu de demandes qui sont accueillies mais le nombre ne reste pas pour autant dérisoire. En 2014, ont été accordées exclusivement des mesures provisoires soit en cas de cessation de service (contrat non renouvelé ou non prolongé, licenciement : sursis à exécution accordé dans six affaires ; mesure conservatoire accordée dans une affaire), soit en cas de décision de placer le requérant en congé administratif sans traitement ou en matière de prolongation de celui-ci (sursis à exécution accordé dans sept affaires et mesure conservatoire accordée dans une affaire). Au Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, en revanche, on remarque la tendance de rejeter des requêtes dans ces domaines, mais de les accueillir parfois en matière de recrutement, même si l'interprétation est aussi restrictive et si les mesures ordonnées se font rares<sup>57</sup>.

---

57. TACE, Recours n° 463/2010, 4 novembre 2010, *Libs c. Secrétaire général* (fait droit en partie au requérant), paragraphe 11 ; Recours nos 486-489/2011, 491/2011, 498-500/2011, 500/11 et 502/2011, 20 avril 2012, *Umit Kilinc et autres c. Secrétaire général* (fait droit en partie aux requérants), paragraphes 20 et 21.

On voit ici dans ces graphiques concernant l'exemple du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (figure 2) que cinq demandes de sursis à exécution ont été rejetées parce que l'administration a accepté d'ordonner la mesure avant que la décision juridictionnelle n'intervienne. Cela montre qu'il s'agit là d'un moyen efficace pour exercer une pression sur l'administration. Néanmoins, l'un des défis résultant de l'article 10, paragraphe 2, deuxième phrase, du statut du TCNU est que les mesures conservatoires sont exclues en matière de nomination, de promotion ou de licenciement, alors que le risque d'un préjudice irréparable est le plus élevé ici. Par ailleurs, plusieurs demandes sont rejetées parce que la décision dont le sursis est demandé a déjà été mise en œuvre par l'administration, notamment en matière de recrutement. Cela se justifie par la nécessité de limiter également l'aggravation du dommage pour d'autres personnes potentiellement impliquées – ce qui est la raison d'être des mesures provisoires. Néanmoins, une telle jurisprudence entraîne le fait que l'administration a intérêt à appliquer le plus rapidement possible la décision litigieuse. Ainsi est obtenu l'effet inverse de celui qui est recherché par la possibilité de demander une mesure provisoire.

**Figure 2. L'exemple du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies**



Pour ces raisons, et comme l'avait fait remarquer le juge Mahoney de manière générale à propos de la jurisprudence du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne qui n'ordonne que rarement des mesures conservatoires, il serait alors souhaitable que les juridictions internationales administratives soient moins réticentes dans l'exercice de leurs compétences pour ordonner des mesures provisoires en assouplissant les critères jurisprudentiels, afin de rendre le « droit à un tribunal » « non pas théorique ou illusoire, mais concret et effectif »<sup>58</sup>. La question de l'effectivité

58. Mahoney, P., « Le droit à un procès équitable au sens de l'Union vu de la perspective du contentieux de la fonction publique de l'Union européenne », in Picheral, C. (dir.), *Le droit à un procès équitable au sens du droit de l'Union européenne. Actes du colloque des 5 et 6 novembre 2010, organisé par l'Institut de droit européen des droits de l'homme, faculté de droit et science politique – université Montpellier I*, coll. « Droit et justice », vol. 100, éditions Nemesis, Bruxelles, 2012, p. 237-238.

du jugement et du contrôle qualitatif du droit à un tribunal se pose également une fois que le jugement a été rendu afin de renforcer son autorité.

## 2. Renforcement de l'autorité de la chose jugée en aval

D'une part, il s'est avéré bénéfique, dans la pratique, de mettre en place un double degré de juridiction pour offrir une garantie de la qualité des jugements (section A) et, d'autre part, l'effectivité du jugement est assurée lorsque le juge international administratif accepte de contrôler l'exécution des jugements (section B).

### A. Institution bénéfique de garanties de la qualité des jugements

Sur le premier point, la Cour internationale de justice nous a rappelé encore récemment que l'institution d'un double degré de juridiction n'est pas obligatoire en droit international en se fondant sur l'Observation générale n° 32 du Comité des droits de l'homme<sup>59</sup>. Par conséquent, les organisations internationales prévoyant un double degré de juridiction sont rares. Or, comme l'avait souligné le professeur Hakenberg, la greffière du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, un double degré de juridiction a quand même un caractère bénéfique : il permet, d'une part, de contrôler la qualité des jugements. Selon ses termes « *its raison d'être is the fact that a court's decision may affect individuals' rights much more than a badly operated appendicitis* ». D'autre part, un double degré de juridiction veille à une harmonisation de la jurisprudence en cas de pluralité de juridictions de première instance appliquant le même droit<sup>60</sup>. Dans l'ensemble, un double degré de juridiction permet de renforcer donc à la fois la sécurité juridique, le contrôle juridictionnel et le droit à un recours effectif.

Nous avons repéré six systèmes juridictionnels internationaux administratifs prévoyant un double degré de juridiction (figure 3). Notons que la crainte que les parties fassent systématiquement appel – ou introduisent un pourvoi selon le cas – n'est pas justifiée parce que, au sein de l'Union européenne, par exemple, un tiers seulement des décisions du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne fait l'objet d'un pourvoi. Si, en 2012 et en 2013, presque la moitié des jugements du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a fait l'objet d'un « appel », en 2014 le nombre s'élève à moins d'un tiers.

Parmi les organisations prévoyant un double degré de juridiction, on peut distinguer celles qui prévoient un pourvoi au sens classique du terme – à savoir en cas de violation des règles relatives à la compétence juridictionnelle, en cas d'erreur de droit, en cas d'erreur dans l'appréciation des faits ou en cas d'irrégularité dans

---

59. CIJ, avis consultatif, 1<sup>er</sup> février 2012 ; TAOIT, jugement n° 2867, sur requête contre le Fonds international de développement agricole, paragraphe 39 ; Comité des droits de l'homme, doc. CCPR/C/GC/32, 23 août 2007, Observation générale n° 32, article 14, paragraphe 12.

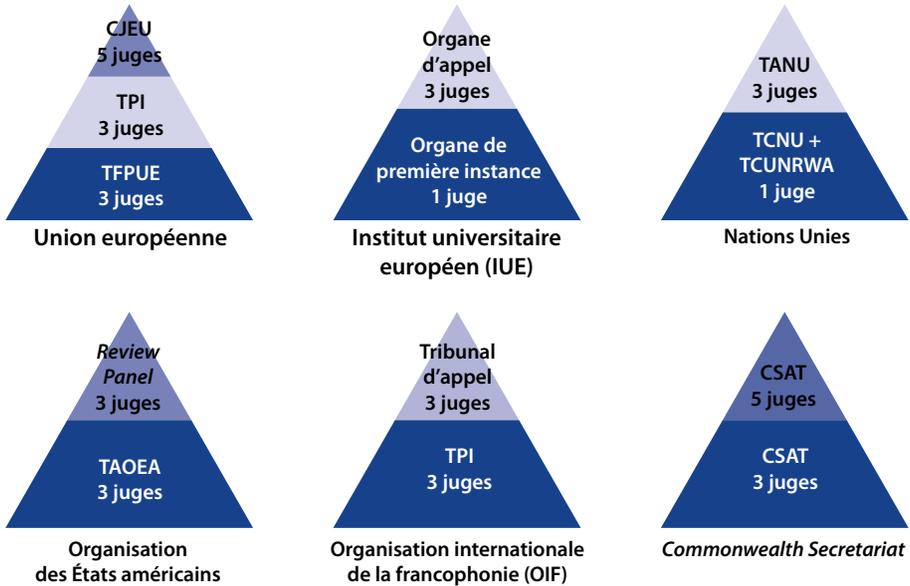
60. Hakenberg, W., « The European Union Civil Service Tribunal: A Three-Tier Structure », in Elias, O., *The Development and Effectiveness of International Administrative Law. On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde/Boston, 2012, p. 251-252.

la procédure – auprès d’un organe distinct (Union européenne<sup>61</sup>, Institut universitaire européen<sup>62</sup> et Nations Unies<sup>63</sup>) de celles qui sont dotées d’un double degré plus original. Ainsi, la compétence du *Review Panel* du Tribunal administratif de l’Organisation des États américains est limitée conformément à l’article XII, paragraphe 1, de son Statut, aux cas dans lesquels il est invoqué que le TAOEA aurait outrepassé sa compétence ou aurait commis une erreur procédurale, mais exclut la possibilité de réexaminer l’affaire sur le fond. Inversement, la compétence du Tribunal d’appel de l’Organisation internationale de la francophonie est plus large que celle du Tribunal de l’Union européenne, de l’Organe d’appel de l’Institut universitaire européen ou du Tribunal d’appel des Nations Unies, faute de disposition expresse qui le restreigne.

En ce qui concerne la crainte d’une lourdeur accrue de l’administration de la justice en cas de double degré de juridiction, le Tribunal arbitral du Secrétariat du Commonwealth (CSAT – Commonwealth Secretariat Arbitral Tribunal) trouve un remède. Celui-ci est assez original parce que le pourvoi – qui ressemble sur le fond à un pourvoi classique<sup>64</sup> – n’est pas introduit auprès d’une instance complètement séparée, mais auprès de la même juridiction, sauf que celle-ci est différemment composée : le collège est composé de cinq juges à l’exclusion des trois juges ayant siégé en première instance<sup>65</sup>. Cela pourrait être une solution intéressante pour des juridictions saisies de peu de requêtes. Seulement 3 des 31 affaires ont fait l’objet d’un pourvoi dont une demande a été accueillie<sup>66</sup>.

- 
61. Statut du TFP, article 11 : « 1. Le pourvoi devant le Tribunal de première instance est limité aux questions de droit. Il peut être fondé sur des moyens tirés de l’incompétence du Tribunal de la fonction publique [de l’UE], d’irrégularités de procédure devant ledit Tribunal portant atteinte aux intérêts de la partie concernée, ainsi que de la violation du droit communautaire par le Tribunal de la fonction publique [de l’UE]. 2. Un pourvoi ne peut porter uniquement sur la charge et le montant des dépens. »
  62. IUE, décision n° 8/06, *Statut de l’Organe de première instance de l’IUE*, article 5, paragraphes 1 et 2, reprend le statut du TFP, article 11, paragraphes 1 et 2.
  63. Statut du TANU, article 2, paragraphe 1 : « Le Tribunal d’appel est compétent pour connaître des appels formés contre les jugements du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, motif pris de ce que celui-ci : a) Aurait outrepassé sa compétence ; b) N’aurait pas exercé la compétence dont il est investi ; c) Aurait commis une erreur sur un point de droit ; d) Aurait commis, sur un point de fait, une erreur ayant entraîné un jugement manifestement déraisonnable. »
  64. Statut du CSAT, article XI, paragraphe 5 : « A party to a case in which judgment has been delivered who challenges the judgment on the ground that the Tribunal has exceeded or failed to exercise its jurisdiction or competence, or has erred on a question of fact or law or both, or that there has been a fundamental error in procedure which has resulted in a failure of justice or that the Tribunal has acted unreasonably having regard to the material placed before it, may apply to the Tribunal, within a period of 60 days after the judgment was delivered, for a review of the judgment ».
  65. Statut du CSAT, article XI, paragraphe 8.
  66. CSAT, APL/16 (n° 3), *Monica Oyas c. The Commonwealth Secretariat (rejet)*, 7 juin 2013 ; APL/20 (n° 2), *Julius Ndung’U Kaberere c. The Commonwealth Secretariat (rejet)*, 30 avril 2014 ; APL/22 (n° 2), *Carmaline Ravindrani Bandara c. The Commonwealth Secretariat*, 1<sup>er</sup> avril 2015 (fait droit en partie à la requérante).

**Figure 3. Systèmes juridictionnels internationaux administratifs prévoyant un double degré de juridiction.**



Alors que chaque organisation dispose d'une souplesse conceptuelle en matière de mise en place – ou non – d'un double degré de juridiction, plus aucune juridiction ne peut sérieusement contester son propre pouvoir de contrôler l'exécution des jugements.

### **B. Pouvoir inhérent à la fonction juridictionnelle de contrôler l'exécution des jugements**

Le contrôle de l'exécution des jugements peut être exercé, d'une part, par la prévention, en instituant un mécanisme de suivi comme le fait le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe<sup>67</sup>. Dans ce cas, l'Organisation informe le tribunal dans les 30 jours à compter de la date de la sentence de l'exécution de celle-ci. Une autre possibilité pour remédier en amont à l'inexécution consiste à préciser dans le jugement lui-même les conséquences de l'inexécution comme le fait parfois le Tribunal d'appel des Nations Unies.

Par ailleurs, une fois que le jugement a été rendu et en cas de litige sur l'exécution de celui-ci, la juridiction peut être saisie – même en l'absence de disposition expresse sur ce point – d'un recours en exécution, comme l'affirme régulièrement le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail depuis le jugement n° 82 rendu le 10 avril 1965 dans l'affaire *Lindsey (n° 2) contre Union internationale des*

67. Conseil de l'Europe, *Statut du Personnel*, article 60, paragraphe 6 : « Les sentences du Tribunal Administratif lient les parties dès leur prononcé. Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale informent le Tribunal dans les trente jours à compter de la date de la sentence de l'exécution de celle-ci. »

*télécommunications*. Il résulte de la jurisprudence du TAOIT que la compétence pour connaître d'un tel recours est inhérente à la fonction juridictionnelle, car « [t]ant qu'une exécution intégrale n'est pas acquise, le litige subsiste, et le tribunal reste compétent pour régler tous les problèmes que peut soulever la mise en œuvre de ses jugements »<sup>68</sup>. Une fois que le recours en exécution a été accueilli, le tribunal a différentes possibilités pour assurer cette exécution : la moins lourde en conséquence est celle d'accorder des intérêts moratoires. Une autre consiste à accorder des dommages et intérêts pour préjudice moral, ce qui est plus rare. Encore plus exceptionnellement, la juridiction peut adopter des astreintes. En ce qui concerne les intérêts moratoires, nous voudrions poser une question ici aux membres du TAOIT qui seraient éventuellement présents : nous nous demandons pourquoi il y a une divergence dans le taux d'intérêts accordé dans les jugements ; parfois il est à 5 %, parfois il est à 8 % et parfois il est à 10 %. Le Tribunal d'appel des Nations Unies a en revanche fixé le taux une fois pour toutes à 5 % par an en cas d'inexécution du jugement dans les soixante jours qui suivent son prononcé, en s'inspirant du taux préférentiel américain<sup>69</sup>.

En conclusion, toute juridiction dispose de pouvoirs inhérents pour assurer la réparation intégrale du préjudice subi en raison d'un fait illicite. Elle a donc intérêt à appliquer ses pouvoirs à la fois en amont en se reconnaissant compétente pour ordonner des mesures provisoires ou en aval en s'assurant de l'exécution de ses jugements. Ainsi, elle peut renforcer elle-même l'autorité de la chose jugée – comme le fait par exemple le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe très habilement ; et c'est l'occasion pour le féliciter pour son 50<sup>e</sup> anniversaire.

En vertu du principe de l'autorité de la chose jugée, tout jugement est obligatoire pour les parties une fois qu'il est rendu. Pour cette raison, il est particulièrement important que sa qualité soit assurée. À cela s'ajoute que la chose jugée peut également avoir une autorité dissuasive à l'égard des tiers qu'elle tire justement de sa qualité, du moins implicitement et à long terme. Pour ces raisons, il pourrait éventuellement être intéressant de la renforcer et on peut se demander si, *in fine*, un système juridictionnel n'a pas tout à gagner en acceptant de prévoir en son sein un double degré de juridiction. Je vous remercie de votre attention.

## **YVES RENOUF, CONSEILLER JURIDIQUE POUR L'ADMINISTRATION, ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE**

J'aimerais axer ma présentation sur des éléments qui ne viennent pas toujours immédiatement à l'esprit quand on parle de l'« efficacité » de la justice administrative internationale. Je commencerai par quelques remarques préliminaires.

Premièrement, le terme d'« efficacité », appliqué à la justice administrative internationale, recouvre selon moi à la fois l'efficacité des tribunaux internationaux (dans quels délais ils traitent les affaires et à quel coût) et celle des jugements eux-mêmes

---

68. TAOIT, jugement n° 1328, 31 janvier 1994, *Bluske (no 3) c. OMPI*, paragraphe 10.

69. TANU, *Warren c. Secrétaire général des Nations Unies* (formation de sept juges), arrêt n° 2010-UNAT-059, paragraphes 17 et 18.

(est-ce qu'ils apportent – ou contribuent à apporter – une solution au différend ?). Par ailleurs, les tribunaux ne sont qu'un des moyens de traiter les désaccords entre une organisation internationale et son personnel. On peut régler (ou supprimer) les litiges par différentes voies, et il est important que les tribunaux représentent une alternative fiable et crédible à ces voies, plus ou moins légitimes, pour préserver la prééminence du droit dans une organisation internationale. Pour conserver son rôle essentiel, le règlement judiciaire des litiges doit être perçu comme « efficace » et, à mes yeux, une bonne part de l'efficacité des tribunaux internationaux réside dans l'« acceptabilité » de leurs décisions pour ceux qui relèvent de leur compétence, à savoir les fonctionnaires internationaux et les organisations internationales. L'« acceptabilité » des jugements commence par une interprétation raisonnable et équilibrée des textes par les tribunaux et par une jurisprudence constante, créant un certain degré de prévisibilité. Elle tient aussi à la question plus délicate du dispositif des jugements et des solutions qu'ils comportent.

Il me semble de fait que, dans nos discussions, nous tenons souvent pour acquis le fait que les organisations vont coopérer avec les juges, qu'elles resteront même prêtes à coopérer en toutes circonstances et se plieront à toutes les décisions prises. Ce que nous avons entendu ce matin nous montre que ce n'est pas toujours le cas. En laissant de côté les avocats qui protestent ou traînent des pieds lorsqu'ils ont perdu une affaire – phénomène sans conséquence, la jurisprudence offre plus d'un exemple de tribunaux administratifs internationaux obligés de traiter la même question une deuxième, voire une troisième, fois avant que leur décision ne soit respectée. Par exemple, une organisation peut tenter de couper au jugement en modifiant les règles qui n'ont pas été interprétées comme elle le souhaitait, ou simplement en n'appliquant qu'une partie du jugement, en attendant de voir si l'employé concerné saisira à nouveau le tribunal. Si une organisation, création purement juridique, est prête à mépriser ainsi la prééminence du droit, on peut supposer qu'il existe un problème d'« acceptabilité » des jugements.

Le même problème d'acceptabilité se pose lorsque des requérants, après des années de procédure, sont frustrés par un jugement dont ils estiment qu'il ne tient pas ou pas assez compte de certains faits ou qu'il utilise mal des preuves qui étaient – à leurs yeux – parfaitement éclatantes. De telles situations conduisent à des demandes de révision du jugement ou à de nouveaux recours, parfois qualifiés d'« abusifs », mais qui alourdissent en tout cas la charge de travail des juges. Elles peuvent aussi faire échouer tout effort pour trouver un moyen raisonnable d'appliquer le jugement (par exemple lorsqu'il faut trouver un poste convenable pour un employé réintégré dans ses fonctions). Cela aussi plaide pour que les juges s'efforcent d'aider les requérants à accepter leur décision.

Le deuxième élément confirmant l'importance de l'« acceptabilité » pour l'efficacité des jugements est bien connu : en droit international, il n'existe pas de pouvoir coercitif équivalant à celui de l'État en droit interne. Qui va poursuivre une organisation internationale si elle ne respecte pas un jugement ? Qui va lui demander des comptes si elle n'applique pas les mesures provisoires ou ne paie pas les dommages et intérêts ? Il n'existe ni police ni huissiers internationaux susceptibles de se rendre au siège d'une organisation, d'en arrêter les responsables ou de saisir ses ordinateurs et son mobilier pour faire appliquer un jugement du TANU ou du

Tribunal administratif de l'OIT. Tout cela requiert en pratique le consentement de l'organisation. Nous sommes dans une situation totalement différente de celle des ordres juridiques nationaux où, en dernier recours, l'État peut intervenir pour faire appliquer les décisions de justice.

Les tribunaux administratifs internationaux ont d'autant plus intérêt à se soucier d'« acceptabilité » qu'ils traitent des litiges du travail et que ces litiges, dans les systèmes juridiques nationaux, peuvent être portés devant des conciliateurs, des arbitres ou des pairs (comme des juridictions où employeurs et employés sont également représentés). Les affaires portées devant les tribunaux administratifs internationaux ne sont pas des affaires pénales, ce que les avocats des requérants ont tendance à oublier dans le feu de l'action. Bien sûr, plusieurs dossiers portent sur des problèmes sérieux – salariés renvoyés sans préavis à l'issue d'une procédure disciplinaire, ou « mis au placard » après une restructuration ou parce qu'ils n'ont pas été jugés assez performants –, mais beaucoup d'affaires portées devant les tribunaux concernent des promotions ou des rapports d'évaluation pas aussi élogieux que les requérants ne l'auraient souhaité. Dans l'ensemble, ce ne sont pas des questions de vie ou de mort et les libertés individuelles ne sont pas en jeu. Il n'y a pas de raison d'exiger des tribunaux administratifs internationaux qu'ils appliquent les normes du droit pénal aux plaintes des employés.

D'où ma dernière remarque préliminaire : le fait que les tribunaux nationaux appliquent avec succès tel ou tel mécanisme ne signifie pas que nous devrions, sans plus de réflexion, le reproduire aussitôt au niveau international. J'ai déjà rappelé qu'il n'y avait pas d'État pour assurer l'exécution des jugements d'un tribunal administratif international. De par cette absence de pouvoir coercitif en dernier recours, il n'est pas sûr que toutes les composantes des systèmes juridiques nationaux, qui supposent souvent l'existence d'un pouvoir coercitif central, résoudre *ipso facto* des problèmes apparemment similaires devant des tribunaux internationaux. Les mesures provisoires n'en sont qu'un exemple. Parfois, nous devrions reconnaître que le droit administratif international est à lui seul une branche du droit, quitter notre zone de confort juridique (que ce soit la *common law* ou le droit civil) et innover.

Pour déterminer quels types de facteurs pourraient assurer une exécution satisfaisante des jugements, et donc globalement favoriser leur efficacité, il nous faut réfléchir à ce que nous souhaitons atteindre à travers le jugement. Nous l'avons entendu ce matin, et je pense que je ne choquerai personne en disant que nous voulons tous – demandeurs et défendeurs – que le juge « résolve le problème ». Or toutes les parties à un litige n'ont pas toujours la même définition du problème, et le problème lui-même peut évoluer avec le temps et se transformer, à terme, en un farouche désir de vengeance.

En théorie, qu'est-ce que « résoudre le problème » pour un tribunal ? Juridiquement, on y parvient par la *restitutio in integrum*, c'est-à-dire en ramenant les choses à ce qu'elles étaient ou aussi près que possible de ce qu'elles étaient avant que ne survienne le problème à l'origine du jugement. Avec tout mon respect pour les juristes internationaux, c'est pratiquement impossible dans la vie réelle, en particulier sur les questions de personnel. Un tel rétablissement devient même de plus en plus difficile à mesure que le temps s'écoule entre l'événement et le prononcé du jugement.

Lorsqu'un ou une fonctionnaire international(e) saisit le tribunal, il ou elle s'est déjà nettement éloigné(e), physiquement ou mentalement, de l'organisation qui l'emploie. Je ne parle pas de la loyauté envers l'organisation, même si elle peut parfois entrer en ligne de compte. Je parle, par exemple, de la gêne que cette personne peut ressentir lorsqu'elle travaille avec des collègues, ou même les croise de temps en temps, alors qu'elle a décrit leur comportement en termes très déplaisants et parfois savoureux au cours de la procédure (quiconque est directement concerné par une affaire peut facilement se reconnaître dans la version rédigée du jugement). Les personnes qui sont allées au bout d'une procédure contre leur employeur changent, et j'ai pu le constater à plusieurs reprises. Un requérant insatisfait peut ressasser un sentiment d'injustice, s'effacer, se désintéresser de son travail, perdre la fierté qu'il ou elle avait à l'accomplir ou avoir du mal à échanger efficacement avec ses collègues. Comme le reconnaît le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, les recours sont source de stress pour leurs auteurs, ce que le TCNU a jugé pertinent de compenser financièrement même alors que la cause du requérant ne l'avait pas emporté.

Jusqu'où pouvons-nous aller pour rétablir la situation d'avant les événements qui ont conduit au jugement ? Et jusqu'où pour contraindre l'organisation à ramener la situation à ce qu'elle était ? Comme je l'ai dit, il me semble psychologiquement et techniquement irréaliste d'ordonner des mesures censées ramener les choses à ce qu'elles étaient lorsque tout allait pour le mieux. Le degré de détérioration de la situation de l'employé dans l'organisation doit orienter le dispositif des jugements – mais sans être le seul critère. Les juges doivent identifier le véritable problème et non seulement dire le droit, mais aussi contribuer à résoudre ce problème. Il ne suffit pas (pour qu'un jugement soit efficace) que le tribunal ordonne, en fonction de la violation constatée, telle ou telle mesure et/ou la réparation du préjudice moral ou matériel. Depuis les droits salique et saxon, la compensation financière est une solution traditionnelle face à une situation irréparable (comme la perte d'un membre). Mais la société a évolué depuis le VI<sup>e</sup> siècle, et la situation des employés d'une organisation internationale du XXI<sup>e</sup> siècle est un mélange complexe de droit, d'interactions personnelles et de psychologie. En pareil contexte, pour traiter efficacement les litiges des employés, il faut peut-être une approche plus souple et plus globale.

En plus des normes applicables, plusieurs éléments peuvent être à prendre en compte pour rendre un jugement « efficace ». Je vais revenir sur quelques-uns d'entre eux.

Tout d'abord, il appartient au juge – ce que Tribunal administratif de l'OIT semble déjà faire en gérant son volume de travail – de peser les attentes réelles de l'employé(e) qui dépose un recours.

Certaines affaires sont ouvertes « pour le principe ». Les requérants souhaitent uniquement que le tribunal leur donne raison contre l'organisation. Le jugement, quel qu'il soit, ne changera pas grand-chose à leur situation professionnelle. Lorsque le rôle est surchargé, ce type d'affaires est à classer en bas de la liste des priorités.

Les affaires portées devant un tribunal administratif international « pour le principe » peuvent être nombreuses, mais elles ne méritent pas qu'on s'y attarde quand on cherche à assurer l'efficacité des jugements. Il faut nous concentrer sur les affaires où, à cause de la gravité de la mesure contestée ou de la situation du ou de la

requérant(e), le jugement aura un réel impact sur la carrière de cette personne, sur son emploi ou même sur sa santé.

C'est un truisme de dire que, même si la justice ne peut se rendre dans la précipitation, un jugement rapide contribue fortement à résoudre positivement une affaire. Pour les employés, obtenir un jugement prend maintenant trois à quatre ans, et deux ans de plus si les personnes qui poussent à faire appel parviennent à leurs fins. On caricature à peine en disant qu'au prononcé du jugement définitif, l'employé(e) aura passé presque un quart de la carrière moyenne d'un fonctionnaire international en contentieux avec son employeur. Ainsi, le premier facteur de l'efficacité d'un jugement est la rapidité, bien avant la qualité du raisonnement. Tout le monde peut s'accommoder d'un jugement rendu rapidement, même si personne n'est totalement satisfait du résultat. En revanche, un jugement rendu plusieurs années après l'ouverture de la procédure et qui, en outre, ne répond pas aux attentes des requérants ou est totalement déconnecté de leur situation actuelle ne fera, malheureusement, que « remuer le couteau dans la plaie ».

Cependant, il est peu probable que nous trouvions bientôt une solution pour aider les juges administratifs à accélérer l'examen des affaires. Pour le moment, nous pouvons seulement prendre note du problème et tenter de compenser ce handicap. L'une des solutions consiste, pour le tribunal, à examiner le droit et les faits tels qu'ils étaient au moment de la décision contestée mais à rendre leur décision en tenant compte de la situation des requérants et de l'organisation *à la date du jugement*.

Cette logique est déjà appliquée, puisqu'on calcule les indemnités à partir de la date de la violation constatée plus des intérêts – qui ne reflètent pas tout à fait les réalités financières. Toutefois, on fait ainsi payer à l'organisation les conséquences d'un phénomène qu'elle ne contrôle pas vraiment, c'est-à-dire le temps que le tribunal met à rendre sa décision. D'autre part, les revenus perçus par le requérant pendant ce délai peuvent être déduits de la somme versée par l'organisation au titre du préjudice matériel.

Certes, il n'est pas très équitable pour le défendeur d'augmenter le montant des indemnités en y intégrant le temps écoulé entre la décision contestée et le jugement, mais il est pertinent de tenir compte de ce qu'a vécu le ou la requérant(e) pendant cette période. De fait, après des années de litige, soit l'employé(e) devient obsédé(e) par l'affaire, y consacre toute son attention et perd en compétences professionnelles, soit il ou elle passe à autre chose.

Dans ce dernier cas, la tâche du juge est plus facile. Une compensation pécuniaire raisonnable suffira. Je crois que beaucoup de requérants poursuivent leur chemin. Le jugement leur apportera au mieux une forme de satisfaction morale et les dommages et intérêts, s'il y en a, les aideront simplement à payer la note de l'avocat.

La situation dans laquelle un(e) requérant(e) « boit, mange et respire » pour ainsi dire son contentieux depuis des années est la plus complexe sur le plan psychologique. Elle est aussi susceptible de mobiliser une bonne part des ressources humaines et financières de l'organisation, si le ou la requérant(e) dépose des recours devant d'autres tribunaux ou, par exemple, poursuit les États membres de l'organisation devant la Cour européenne des droits de l'homme.

C'est là que les juges doivent montrer un peu d'ouverture et d'innovation. Il est hors de question que le jugement n'offre aucune solution spécifique car, après plusieurs années de litige, il y a peu de chances que les parties s'entendent très bien. Elles ont plus de chances de suivre une feuille de route rédigée par le juge, à condition qu'elle paraisse raisonnablement équitable. Cette « feuille de route » doit au moins fixer les limites dans lesquelles les parties sont invitées à trouver une solution (dédommagement financier ou réintégration, nouvelle évaluation du poste au regard des qualifications de l'employé(e), etc.).

Sur ce point, cette conférence a abordé l'intérêt d'ajouter de nouvelles procédures « en amont », comme le sursis à exécution, ou un nouveau droit de recours, et notre groupe a discuté des mesures provisoires comme éléments d'un meilleur mécanisme d'exécution. Je doute fortement de la nécessité de mesures provisoires. Quel est leur champ d'application ? Elles couvrent essentiellement les situations d'urgence et les dommages irréparables. Les mesures provisoires ne sont pas faites pour combler les retards structurels de l'administration judiciaire.

Plus généralement, beaucoup d'organisations internationales ont ce que nous appelons un mécanisme de recours interne. Ces mécanismes internes doivent généralement travailler dans des délais nettement plus courts que ceux des tribunaux. Les commissions de recours interne (du moins la nôtre, à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) cherchent habituellement à trouver une solution en quelques mois. Pour des requérants qu'une décision illégale a mis dans une situation très difficile, et pas uniquement en cas d'urgence ou de dommages irréparables, le processus de recours interne peut offrir une solution rapide. À l'OMC, c'est ce qui s'est passé en plusieurs occasions. L'enfant d'une personne qui avait été licenciée a dû subir une opération chirurgicale. La CPR (commission paritaire de recours) a trouvé un accommodement avec la direction générale pour que l'enfant bénéficie toujours d'une couverture médicale. Un autre employé avait été soumis à une procédure disciplinaire abusive. La CPR de l'OMC a constaté que l'administration n'avait pas respecté les règles et a préconisé l'ouverture d'une nouvelle procédure. Le requérant a été informé qu'une nouvelle enquête allait être menée et que, dans l'intervalle, il serait indemnisé pour la perte de revenus subie entre son licenciement et la fin de l'enquête. Si l'OMS ne constatait aucun manquement grave à l'issue de la nouvelle enquête, l'ancien employé serait soit réintégré, soit financièrement indemnisé, si la réintégration ne s'avérait pas possible. Si la deuxième enquête confirmait l'existence d'un manquement grave, le licenciement deviendrait effectif, mais l'ancien employé serait toujours indemnisé pour la perte de revenus depuis son premier licenciement. L'organisation a donc payé pour son erreur, mais le montant était raisonnable pour elle comme pour l'employé concerné. Ce dernier n'a pas dû vivre dans l'incertitude pendant plusieurs années en attendant un jugement et a pu poursuivre plus facilement ses activités.

Si, comme ces exemples l'illustrent, la rapidité est la clé pour résoudre efficacement un litige, nous devons parler de l'impact d'un éventuel second degré de juridiction, qui retardera forcément l'issue des procédures. Indépendamment des arguments dogmatiques et en pensant « efficacité », je crois qu'une organisation qui dispose d'un mécanisme de recours interne opérationnel et respecté n'a pas besoin de s'en débarrasser, comme l'a fait l'ONU, pour instaurer un tribunal d'appel. Le mécanisme

de recours interne de l’OMS résout les problèmes promptement et avec pragmatisme, et évite des recours devant le Tribunal administratif de l’OIT dans toutes les affaires, sauf les plus difficiles. Nous entendons déjà des récriminations contre la longueur des délais pour obtenir un jugement de la plupart des tribunaux administratifs internationaux. Si nous ajoutons un second degré de juridiction, il est évident que les choses iront encore plus lentement et que la recherche de solutions pragmatiques en pâtira, des deux côtés, car ce recours permet aux intéressés de « jouer une deuxième fois ». Il ne faut pas non plus oublier les questions d’argent. La plupart des arguments ont déjà été avancés et je ne crois pas nécessaire d’en rajouter. La décision de l’ONU lui a coûté une somme énorme, plus de 50 millions de dollars des États-Unis, tandis que les autres organisations ont conservé le modèle existant. Personnellement, je préfère développer toute procédure qui puisse aider à résoudre un litige le plus précocement possible, y compris par règlement à l’amiable, plutôt qu’un système dont nous savons qu’il coûtera plus de temps et d’argent et qui n’a pas encore prouvé qu’il limitait les recours abusifs et favorisait de véritables solutions. Bien sûr, ce que je suggère ne suffira pas pour ceux qui cherchent uniquement à se venger en nuisant au maximum à la tranquillité et à la réputation de leur employeur, actuel ou ancien (souvent en se nuisant aussi à eux-mêmes), mais aucun mécanisme ne saurait complètement satisfaire ces personnes, et il faut espérer qu’elles sont minoritaires. Je crois que 99 % des affaires sont des affaires dans lesquelles les intéressés pensent sincèrement avoir subi un préjudice et veulent simplement qu’il soit réparé de façon satisfaisante. Ces affaires méritent d’être traitées de bonne foi par les organisations internationales, qui peuvent par exemple fournir des explications, revoir la décision contestée, offrir des excuses officielles ou trouver une solution à l’amiable. Mais d’abord et avant tout, les organisations internationales doivent éviter de braquer l’autre partie, que ce soit par négligence ou par arrogance. Je crois que les organisations internationales sont prêtes à agir ainsi car elles y ont un réel intérêt : celui de ne pas s’engager dans de longs contentieux, d’économiser des ressources humaines et budgétaires et, surtout, de conserver une atmosphère saine propice à un travail efficace.

Il faut aussi que nos tribunaux, et je le dis avec tout le respect dû à nos juges, veillent à ne pas nuire à leur propre crédibilité en rendant des décisions excessivement « légalistes », aux dépens de l’efficacité. Les tribunaux internationaux n’opèrent pas dans une « tour d’ivoire », mais dans le monde réel. Une trop forte attirance pour les subtilités judiciaires qu’on trouve avant tout dans les systèmes nationaux (comme le sursis à exécution, les décisions préliminaires ou le double degré de juridiction) peut réjouir les conseils représentant les parties, mais elle risque de détourner les juges d’un règlement constructif et pragmatique du litige, et de saper leur rôle de dernier recours pour les membres du personnel.

Tous les éléments ci-dessus entrent en compte dans la notion d’« acceptabilité ». Un jugement doit être acceptable, et pas seulement dans l’intérêt de l’organisation. Certains diront que le seul jugement acceptable pour une organisation internationale est celui qui rejette toutes les demandes du requérant. La réalité est tout autre. L’organisation, comme le requérant, doit être convaincue non seulement que le jugement est juste et dûment motivé, mais aussi qu’il résout le problème et peut être appliqué de bonne foi. C’est la seule manière de préserver la confiance des parties dans le système judiciaire. On parle toujours de la confiance des requérants dans

le système judiciaire – mais que dire des défendeurs ? Bien sûr, une organisation internationale assignée devant un tribunal est une sorte de « public captif » et n'a pas d'autre choix que de se défendre. Mais elle est aussi la partie qui devra mettre en œuvre le jugement et, de ce fait, elle doit être disposée à l'appliquer. Dans l'intérêt de la justice, je préfère une organisation internationale qui verse rapidement 10 000 francs suisses de dommages et intérêts plutôt qu'une qui, face à un jugement accordant des milliers de francs suisses à un ancien employé, menace de ne plus reconnaître la compétence du tribunal.

Il y a, en passant, un autre élément dans cette équation : nous parlons d'argent public. Si un tribunal se met à octroyer d'énormes dédommagements aux requérants parce qu'il s'y est pris trop tard pour résoudre le problème autrement, il aura échoué à résoudre efficacement le véritable problème et devra répondre de son usage de l'argent des contribuables. Par conséquent, il est important à la fois de dire le droit et de trouver une solution constructive, mais le versement de dommages et intérêts élevés en partie parce que le tribunal ne peut matériellement pas rendre sa décision dans des délais plus courts n'est pas adapté aux spécificités de la justice administrative internationale.

Pour conclure, je crois que nous ne devrions pas aller vers des mesures provisoires et un second degré de juridiction, mais vers un système qui favorise une résolution précoce des problèmes, des accords à l'amiable et la délivrance rapide des jugements, quitte à ce que les juges adoptent une démarche plus globale et fassent passer, si nécessaire, la recherche de réelles solutions avant les arguties juridiques. Nous avons beaucoup parlé de problèmes de droit aujourd'hui, mais il ne faut pas perdre de vue la raison d'être de notre système judiciaire, et le fait que les jugements concernent de véritables êtres humains et des problèmes de la vraie vie. Plus les jugements chercheront à être « acceptables » pour le défendeur, au sens expliqué dans ma présentation, plus ils seront appliqués rapidement et intégralement, et plus notre système judiciaire sera fonctionnel, même sans double degré de juridiction. Une autre voie, par exemple sous forme de procédures plus longues comprenant un second degré de juridiction et des dédommagements de plus en plus élevés octroyés des années après les faits, reviendrait presque à un déni de justice.

Je vous remercie.

## **ALEX HAINES, AVOCAT, BRETTON WOODS LAW**

Je suis moins bien élevé qu'Anne-Marie et je n'hésiterai pas à contredire Chris d'emblée : devant la justice, les clients que je représente et que je défends ne sont pas uniquement des employés. Ils forment l'essentiel de ma clientèle, mais il m'arrive aussi de représenter des organisations dans des litiges contre leurs agents. Il me semble important de le préciser car les avocats qui travaillent pour des organisations voient les choses sous un certain angle, alors que ceux qui ont l'expérience des deux situations ont l'avantage d'avoir des points de vue divers.

J'interviens au plus mauvais moment de la journée, juste avant la réception de clôture, j'irai donc droit au but. Oscar Wilde a dit : « Il n'y a rien de pire que de savoir que les gens parlent de vous, si ce n'est savoir que personne ne parle de vous. » Dans le

monde des organisations internationales, et notamment en ce qui concerne leurs systèmes judiciaires internes, y compris leurs systèmes de recours, on parle souvent des organisations qui disposent d'un double degré de juridiction, comme l'a dit Anne-Marie. C'est le cas de l'Organisation des Nations unies, de l'Union européenne, de l'Organisation des États américains ou du Secrétariat du Commonwealth. On analyse les bonnes pratiques et l'on suit les avancées jurisprudentielles. On parle également, comme l'a fait Yves, des organisations internationales qui ont développé des systèmes de recours hybrides conservant certains éléments du système traditionnel à double degré de juridiction. Parmi celles-ci figurent le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement.

Pour en revenir à Oscar Wilde, de quoi ne parle-t-on pas ? À mon humble avis, on oublie de parler du décalage croissant, en termes de qualité et de légalité, entre les différents systèmes de recours des organisations internationales. C'est le sujet que j'aimerais traiter aujourd'hui. En Angleterre et au pays de Galles, avant 1875, il était très complexe de savoir quelles étaient les voies de recours judiciaire disponibles, ce dont le législateur était conscient. C'est la raison pour laquelle plusieurs lois furent votées dans le but de réformer intégralement le système de recours britannique. On peut aujourd'hui avancer que c'est l'un des meilleurs au monde.

Si le système de recours en vigueur au sein des organisations internationales n'est pas d'une complexité aussi inextricable, du moins pas si j'en crois mon expérience, il existe néanmoins en 2015 des écarts notables en termes d'égalité. Je commencerai par dire que les procédures de recours existantes au sein des systèmes juridictionnels internes aux organisations internationales présentent des caractéristiques différentes d'une organisation à l'autre. C'est un point très important. Pour que les choses soient claires, lorsque je parle de système de recours, je fais référence aux procédures qui permettent de contester un acte administratif puis d'exercer un recours contre la décision rendue ou contre le processus de règlement des litiges qui en a découlé. Je me place donc au-delà du terme du processus administratif normal.

Pour mémoire, les systèmes judiciaires internes aux organisations internationales, y compris au stade de l'appel, remplacent les juridictions nationales compétentes pour trancher les litiges entre employeurs et employés. Ils doivent fournir une voie de recours raisonnable, comme les juges O'Regan et Spielmann l'ont expliqué plus tôt. Cependant, si ces systèmes internes respectent les normes minimales, notamment du point de vue de l'équité du procès et des garanties procédurales que leur imposent les principes généraux du droit, le droit international public et le droit international coutumier en matière de droits de l'homme, il apparaît clairement qu'ils varient grandement d'une organisation à l'autre. Les différences se manifestent non seulement dans la procédure, mais également dans la nature du tribunal administratif international – ou de quelque autre organe qu'il s'agisse – qui est placé au sommet du système de recours.

Deux exemples pratiques me semblent particulièrement parlants pour illustrer et appréhender la disparité frappante qui existe entre les systèmes de recours des organisations internationales. La comparaison de deux organisations internationales de taille et de nature différentes me paraît peu intéressante. C'est pourquoi je me propose d'évoquer tout d'abord le cas de deux importantes banques multilatérales de développement ou institutions financières internationales, similaires du point

de vue de la nature et de la taille : la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, dont le siège est à Londres, et la Banque interaméricaine de développement, sise à Washington. En 2013, le comité de conciliation, qui était en quelque sorte le mécanisme d'examen par les pairs de la BID et était placé en dessous de son tribunal administratif, a été remplacé par un dispositif de médiation obligatoire. Soyons clairs, ce dispositif de médiation n'est pas un mécanisme parallèle et supplémentaire de résolution des litiges, il vient remplacer le système qui était en place auparavant. La conséquence de cette réforme très récente est qu'aujourd'hui il n'y a aucune formation qui soit chargée d'établir les faits en première instance, ne serait-ce que pour formuler des recommandations. Le tribunal est donc désormais la seule instance du système judiciaire interne de la BID, et les agents de l'organisation n'ont plus la possibilité de voir leur affaire rouverte et réexaminée. Ainsi, il n'y a pas de voie de recours au sens traditionnel du terme puisqu'il n'existe aucune instance devant laquelle on puisse former un recours, ni d'ailleurs de décision dont on puisse faire appel. Le Tribunal administratif de la BID ne conduit que nos audiences car il ne se considère pas comme une instance indépendante. Selon moi, il est incorrect de dire que le Tribunal administratif de la BID entend les affaires *de novo* car ce terme implique que le tribunal entend les griefs à nouveau, en réexaminant intégralement l'affaire. En fait, il ne s'agit même pas d'un examen *de novo* ; le tribunal administratif est une juridiction de première instance qui entend les griefs des agents pour la première fois. Et le statut du tribunal ne fait aucune mention de requêtes ou de recours.

Selon le point de vue où l'on se place, ce que je viens d'exposer peut ne pas paraître particulièrement remarquable, mais c'est le contraste avec la BERD, la cousine de Londres de la BID, qui est le plus frappant. La BERD est elle aussi une banque multilatérale de développement, mais elle est très différente du point de vue du système de recours. Le statut et le règlement du Tribunal administratif de la BERD emploient le terme spécifique de « procédure d'appel » et, pour montrer qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de sémantique, indiquent expressément que le tribunal juge les affaires sur la base des faits établis. Mais ce règlement dispose également que le tribunal statue en appel sur la base, notamment, des faits établis par le comité des griefs ; le comité des griefs de la BERD est une juridiction inférieure au tribunal. Dans le règlement, toutes les références aux griefs formulés par les employés sont qualifiées de recours. Les jugements du tribunal administratif de la BERD sont fondés sur des points de droit, sur la base des faits établis par le comité des griefs. Il est d'autant plus nécessaire que ce dernier dispose de procédures adéquates pour présenter ou produire des éléments de preuve.

C'est la raison pour laquelle le tribunal de la BERD conduit rarement des audiences car cet exercice a déjà été mené à bien par le comité des griefs, qui a examiné les éléments de preuve et établi les faits de l'affaire. D'ailleurs, et c'est un élément primordial, les audiences devant le comité des griefs sont enregistrées et transcrites aux fins d'un éventuel recours devant le tribunal. Je vais vous donner un exemple concret : si l'audience devant le comité des griefs dure trois jours, dès la fin de la première journée, le compte rendu d'audience est envoyé par courriel en PDF aux avocats, aux employés et aux représentants du service des ressources humaines de la banque avant même qu'ils n'aient eu le temps de rentrer chez eux. On est bien loin de la procédure en vigueur dans l'organisation similaire basée à Washington dont j'ai parlé précédemment.

Pour conclure sur le sujet de la BERD, le Tribunal administratif ne connaît généralement pas des faits, sauf en cas d'insuffisance en la matière en première instance. Toutefois, on ne peut pas parler d'un double degré de juridiction, car le comité des griefs ne rend pas de décision, il se contente de formuler des recommandations. Nous avons donc ici l'exemple d'un système hybride dans lequel le tribunal conserve des attributions particulières.

Je n'ai pas l'intention d'étudier ces systèmes dans le détail, mais je voulais juste vous donner un aperçu de la procédure au sein de ces deux banques multilatérales de développement. Il convient de signaler que la BERD dispose aussi d'un mécanisme de médiation, mais celui-ci n'a pas remplacé le comité des griefs, il existe en parallèle à la procédure contentieuse. Je pose simplement la question suivante : est-il normal que deux organisations internationales similaires, de même taille et de même nature, aient des systèmes de recours aussi différents ?

Je ne vais pas répondre à cette question, pas plus qu'Oscar Wilde. Le deuxième exemple pratique est très différent. Voici deux toutes petites organisations internationales ayant toutes deux leur siège à Londres : l'Organisation internationale du café et la Fondation du Commonwealth, qui est distincte du Secrétariat du Commonwealth, bien qu'elle en partage les locaux. Là encore, le contraste me semble particulièrement frappant. L'Organisation internationale du café ne dispose pas d'un tribunal, ni en interne ni en externe. Elle n'a recours ni au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail ni à aucun autre. Une fois que le collège de pairs chargé d'examiner les dossiers a terminé l'examen d'une affaire, il fait une recommandation au directeur. Cela n'a rien d'exceptionnel en soi, mais il n'existe aucune voie de recours contre la décision du directeur. En 2015, à Londres, au sein d'une organisation internationale, c'est le directeur qui a le dernier mot pour juger des griefs des agents de l'organisation, et ce même si l'affaire a pour origine une décision qu'il a lui-même prise. De mon point de vue, dans cet exemple, il n'existe aucune voie de recours.

En fait, on ne peut même pas dire qu'il existe un système judiciaire interne digne de ce nom.

Venons-en à la Fondation du Commonwealth. C'est l'un de mes exemples préférés car cette illustration permet de réfuter l'argument selon lequel les petites organisations n'ont pas les moyens de financer des systèmes judiciaires dignes de ce nom – faute d'argent, de moyens, il leur serait impossible de proposer à leurs agents un mécanisme qui leur permettrait de formuler leurs griefs. Certaines organisations internationales choisissent de faire appel à un tribunal externe. La Fondation du Commonwealth, dans ce qui fut à mes yeux un moment de clarté et de maturité, a accepté d'abaisser ses immunités simplement pour permettre à son personnel d'accéder à un système offrant toutes les garanties procédurales souhaitées ; et ce système, c'est tout simplement le système judiciaire britannique, par la voie des juridictions du travail. Ainsi, pour les litiges relatifs à leur emploi, les agents de la Fondation du Commonwealth – qui ne sont qu'une vingtaine environ – peuvent saisir les juridictions d'Angleterre et du pays de Galles compétentes en la matière. Ces affaires sont donc jugées par des juridictions anglaises, en application du droit anglais, et non du droit administratif international. Les organisations internationales devraient percevoir cela comme un danger pour elles. Cela ne signifie pas qu'il existe un courant en faveur de l'abandon du droit administratif international ; il s'agit ici

d'une réponse pragmatique à un problème : inutile de créer un tribunal, appliquons le droit d'Angleterre et du pays de Galles puisque notre siège est à Londres et que le système judiciaire anglais semble offrir les garanties souhaitées.

Il est particulièrement difficile de définir les procédures de recours offertes par les systèmes judiciaires internes des organisations internationales en matière de droit administratif international, tant ces procédures varient de l'une à l'autre. La question qu'il faut se poser est peut-être la suivante : quelle direction les organisations internationales devraient-elles prendre pour administrer la justice comme il convient ? En d'autres termes : quelles sont les réformes qui permettraient de réels progrès et qui renforceraient les droits fondamentaux de leurs agents ?

Je souhaiterais simplement vous présenter deux graphiques extraits de l'*Internal Justice Systems of International Organisations Legitimacy Index 2015*. Cet indice (dont je ne vais pas parler en détail maintenant) classe les organisations internationales en fonction de certains critères relatifs à leur système judiciaire interne. Ce document est d'ailleurs disponible sur le *cloud*<sup>70</sup>. On peut voir deux graphiques, à gauche et à droite. Celui de gauche concerne le premier degré de juridiction, et celui de droite le second. Je souhaite simplement insister sur le point suivant : quelque part sur ces graphiques, on peut imaginer de tracer la ligne séparant les organisations qui proposent des voies de recours raisonnables, comme le prévoit la jurisprudence *Waite et Kennedy*, de celles qui n'en proposent pas – une ligne imaginaire, mais une ligne néanmoins. Il ne m'appartient pas de la tracer mais, dans l'intérêt du droit administratif international et au nom de toutes les avancées réalisées depuis la fin de la seconde guerre mondiale, n'ayons pas peur d'examiner de près les organisations internationales qui sont tout en bas du classement. Je souligne que seules 28 organisations sont mentionnées dans ces graphiques.

J'avais promis d'être bref, j'ai tenu parole. Je pense même avoir le record de l'intervention la plus courte aujourd'hui. Je souhaiterais toutefois, si vous le permettez, terminer par une belle citation d'August Reinsich sur ce sujet : « Le fait que les juridictions nationales étudient de plus en plus la disponibilité de voies de recours mais aussi qu'elles se demandent si ces voies présentent des garanties procédurales suffisantes pour assurer un procès équitable ne doit pas être considéré par les tribunaux administratifs comme une menace. Cette démarche, comme un dialogue entre interlocuteurs éclairés susceptibles de contribuer au renforcement des droits fondamentaux, devrait soutenir les tribunaux administratifs qui cherchent à réformer leurs méthodes d'administration de la justice. » Je vous remercie.

## DISCUSSION ET CONCLUSIONS DE LA SESSION 4

Jean-Didier SICAULT

Merci Monsieur le Président. Je vais juste, si vous le permettez, réagir brièvement aux propos de M. Haines, qui a comparé deux organisations. La Banque interaméricaine de développement – on peut le regretter mais c'est son choix – avec le comité de conciliation. Il convient de préciser que la procédure devant le Tribunal administratif

---

70. [www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/IJS\\_LegitimacyIndex2015\\_BrettonWoodsLaw.pdf](http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/IJS_LegitimacyIndex2015_BrettonWoodsLaw.pdf).

de la Banque interaméricaine de développement est unique. Elle est bien plus longue. Je m'explique. Dans les autres organisations, il existe une procédure de réexamen par le tribunal administratif mais, en règle générale, il s'agit juste d'un échange de quatre mémoires. En revanche, à la Banque interaméricaine de développement, lorsque le quatrième mémoire est transmis au greffe, on réalise souvent que la version des faits et la présentation de ces derniers sont différentes. Ainsi, l'auteur peut indiquer que l'entretien a duré 30 minutes et non plus 35 minutes. Que se passe-t-il alors ? Les juges doivent ouvrir une enquête et, alors qu'ils n'y accordaient pas grande importance il y a dix ou quinze ans, leur intérêt pour cette phase d'investigation s'est accru ces dernières années. Par conséquent, les parties peuvent désormais demander au président le droit d'interroger tel ou tel directeur ou administrateur sur tel ou tel aspect. Généralement, le président accepte la requête et convoque cette audition, qui peut durer au moins un jour, à la suite de quoi tous les faits sont scrupuleusement examinés ; une fois la transcription faite de cette audition, vous en recevez un exemplaire et avez de nouveau l'occasion de produire un mémoire sur la valeur probante des éléments présentés. Il ne s'agit donc pas uniquement d'un échange de quatre mémoires ; deux mémoires doivent être envoyés simultanément avec de nouvelles observations sur les éléments de preuve présentés. Selon moi, cette procédure offre réellement l'occasion d'examiner une affaire au départ fondée sur des observations écrites, avec une véritable phase d'investigation. Il ne s'agit pas de deuxième instance/niveau ni de deuxième phase. Quoi qu'il en soit, la suppression du comité de conciliation pourrait, à mon avis, être regrettable, même si l'incorporation de ces procédures complémentaires dans le système change légèrement la donne. Je vous remercie.

### **Emanuele REBASTI**

Je travaille pour le Service juridique du Conseil de l'Union européenne. Je souhaitais réagir à l'idée consistant à dire que les tribunaux administratifs internationaux sont également guidés par le principe d'acceptabilité de leurs décisions, c'est-à-dire qu'ils se soucient du fait que les organisations acceptent ou non leurs décisions, du caractère acceptable de leurs décisions. Certes, en ma qualité de membre du service juridique, je suis plutôt fasciné par cette idée, mais je suis aussi sceptique, très sceptique même, car, d'une part, il existe déjà des instruments dans le droit de la fonction publique qui permettent de prendre pleinement en compte les préoccupations de l'administration, tels que le principe d'intérêt des services ou le vaste pouvoir d'appréciation reconnu à l'administration, sans parler de la structure même du contrôle judiciaire, qui est un contrôle de légalité. Ce contrôle ne remplace pas le pouvoir discrétionnaire de l'administration mais dit le droit dans une autre décision, ce qui, d'ailleurs, pose un problème en matière d'efficacité de la décision quand l'administration prend une décision identique, mais pour des motifs différents.

D'autre part, je suis aussi sceptique compte tenu de la fonction d'un tribunal administratif. En effet, du moins dans un système central qui relève d'un ordre juridique plus vaste, à l'instar de l'Union européenne, cette fonction consiste non seulement à trouver des solutions avec l'administration mais aussi, et surtout, à établir la loi eu égard aux principes des droits fondamentaux qui découlent parfois du droit de la fonction publique, et, le plus souvent, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, disons du système en vigueur au sein de l'institution. Il existe bien sûr d'autres moyens de prendre en compte les préoccupations de l'administration. Nous

avons déjà cité les règlements amiables ; le médiateur, entre autres, offre aussi d'autres solutions qui supposent l'ouverture d'une forme de dialogue au sein de l'administration. Pour autant, en matière de contrôle judiciaire, le rôle du juge consiste parfois justement à demeurer ferme et à dire le droit – sans se soucier de l'accueil reçu. Après tout, il est vrai que l'efficacité est l'un des principes qui doivent sous-tendre, et qui sous-tendent, la légitimité d'une organisation internationale. Cependant, du moins dans une organisation comme l'Union européenne, cette légitimité découle aussi et avant tout du principe de légalité et de droit démocratique. Or, bien évidemment, ces principes ne peuvent être respectés que si un organe judiciaire indépendant tranche une affaire sans se soucier de l'acceptabilité de sa décision.

### **Max JOHNSON**

Je m'appelle Max Johnson et j'ai été conseiller juridique pendant vingt ans au Grand Quartier général des puissances alliées en Europe, un des organes subsidiaires de l'OTAN. Durant ces vingt années où j'ai défendu mon organisation devant la Commission de recours de l'OTAN (l'ancêtre du Tribunal administratif de l'OTAN), jamais une question interlocutoire ou une demande de mesure interlocutoire n'a été motivée par la commission. Je me demandais donc dans quelle mesure les membres de notre session pensent qu'une telle décision devrait être motivée soit au fil des questions soulevées, soit dans la décision finale du tribunal, étant donné qu'aucun membre du personnel n'a la moindre idée du type de raisonnement qui peut être suivi pour approuver ou rejeter une mesure interlocutoire, qu'il s'agisse de la pertinence de la comparution de témoins à la demande de la commission ou du tribunal, qu'il s'agisse de la question de l'anonymat. Je pose donc la question de savoir dans quelle mesure ces décisions devraient être motivées et souhaiterais avoir votre avis sur ce point.

### **Valérie MONTEBELLO**

Je travaille pour le Service juridique du Parlement européen. Je voudrais intervenir brièvement, dans le droit-fil de ce que vient de dire notre interlocuteur sur la question de savoir si l'administration ou l'institution devrait accepter les décisions judiciaires rendues par le tribunal administratif. Faut-il vraiment se poser la question ? En revanche, je pense qu'un point mérite d'être rappelé, un aspect auquel nous accordons une grande importance au Service juridique du Parlement européen. Toute décision prise par l'administration, et je m'adresse ici au conseiller juridique de l'OMC, est présumée légale. Par conséquent, du point de vue d'un membre du personnel, il est très difficile de contester une telle décision devant un organe judiciaire. L'organisation a l'obligation de rétablir le membre du personnel dans la situation qui prévalait avant le litige. Cette obligation a toujours été l'un des principes directeurs au Parlement européen. Lorsque c'est impossible et qu'exception doit être faite, il faut alors envisager une forme de compensation. Cela étant, selon moi, un des fondements du droit international ou du droit du travail européen, comme l'a rappelé l'intervenant précédent, est la séparation claire entre les pouvoirs du juge et ceux de l'administration, et je pense que nous devons faire très attention à ne pas franchir cette ligne de démarcation.

Je souhaiterais donc poser une question identique et me dois d'exprimer ma perplexité quant à cette question d'acceptabilité des décisions judiciaires pour l'administration. Je vous remercie.

## **Horstpeter KREPPEL**

Puisque nous parlons de la juridiction de l'Union européenne, j'ai le sentiment que nous avons un problème avec l'efficacité des jugements puisqu'il existe deux types de décision seulement : l'annulation et le paiement ; et, étant donné que nous pouvons uniquement annuler une décision, sans recommander de mesures, il arrive, et ce n'est pas rare, que l'administration n'exécute pas notre jugement et que le membre du personnel doit retourner devant le tribunal, réengager des frais et attendre de nouveau deux ans avant le deuxième jugement. Si une administration refuse d'obtempérer, nous ne pouvons rien faire. Nous avons eu des cas où le problème provenait du système d'évaluation annuelle des années 1990 (le rapport d'évolution de carrière – REC) ; je crois que nous connaissons le quatrième ou cinquième cas de la sorte. Dans quelle mesure notre juridiction est-elle efficace ? Une de nos principales demandes, à mon avis, devrait être de permettre à tous les juges de rendre des ordonnances. J'espère que mon propos est clair.

## **Alex HAINES**

Ce n'était pas vraiment une question mais l'intervenant – j'ai oublié son nom – qui a parlé de la Banque interaméricaine de développement a marqué un point. Si l'exemple cité était certes extrême, le système que vous avez présenté ne règle toujours pas le fait qu'il existe une seule instance. Aussi, mis à part cette phase particulière de la procédure, cela n'annule pas, selon moi, le simple fait qu'il s'agit d'un recul et non pas d'une avancée, mais vous avez raison.

## **Anne-Marie THEVENOT-WERNER**

Quelques remarques : une sur les mesures interlocutoires, où il a été demandé – je ne suis pas sûre d'avoir bien compris la question – ce qui justifierait de telles décisions. Certes, il ne s'agit pas d'une question de vie ou de mort pour les membres du personnel mais, parfois, c'est le cas ou presque : imaginez que vous perdiez votre emploi, que toute possibilité de faire carrière au sein de l'organisation disparaisse, que vous soyez en congé sans solde pendant longtemps et que vous deviez même encore attendre pendant six mois alors que vous êtes au Liberia et que vous avez une famille à nourrir dans un contexte où il est très difficile de trouver un autre emploi, eh bien, dans de telles conditions, qui sont interprétées de manière très restrictive par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, il peut être très utile et tout à fait sensé de permettre au tribunal d'adopter de telles décisions.

Par ailleurs, un autre membre a indiqué que les jugements devaient être applicables et que les mesures interlocutoires permettaient de garantir que la décision prise est effectivement applicable. Il serait donc utile d'accepter une telle possibilité, en particulier car elle confirme l'idée selon laquelle, quoi qu'il en soit, l'organisation réalisera rapidement que le tribunal étant en effet plutôt favorable au requérant, il pourrait être utile de trouver une autre solution, éventuellement en vue d'abandonner la procédure. Il y a donc beaucoup d'avantages à autoriser les mesures interlocutoires.

Je conviens qu'une interprétation restrictive – mais pas excessivement restrictive – est nécessaire et qu'il faut l'accepter ; à cet égard, il est étonnant que le Tribunal administratif de l'OIT n'ait pas de pratique établie en la matière.

Par ailleurs, en ce qui concerne la qualité des jugements, je pense là encore qu'il est un peu facile de prononcer un jugement en pensant régler définitivement l'affaire, sans se soucier de la qualité du jugement. C'est un peu trop facile et, selon moi, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, nous devrions tenir compte des normes des droits de l'homme, au moins au minimum. Je m'arrêterai là. Merci.

**Yves RENOUF**

À mon avis, si les tribunaux ne faisaient que dire le droit, nous n'aurions probablement aucune construction européenne ; un certain nombre de choses feraient défaut. Si je me félicite d'avoir des tribunaux qui se contentent de dire le droit, je ne pense pas que cela suffise. Je vous remercie.

## Session 5

# Spécificité du droit de la fonction publique internationale par rapport au droit national

---

### **LINDA TAYLOR, DIRECTRICE EXÉCUTIVE, BUREAU DE L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE, NATIONS UNIES**

Je m'appelle Linda Taylor, j'ai le privilège de modérer cette séance sur la spécificité du droit de la fonction publique internationale par rapport au droit national. Nous avons la chance d'avoir trois éminents intervenants, qui traiteront des diverses facettes de cette question :

- ▶ M<sup>me</sup> Celia Goldman est greffière et conseillère juridique principale au Tribunal administratif du Fonds monétaire international. Elle est aussi juge au Tribunal administratif du Mécanisme européen de stabilité. Elle participe fréquemment à des symposiums de droit de la fonction publique internationale. Beaucoup d'entre vous se souviendront qu'elle était l'année dernière l'organisatrice du Symposium de Washington sur l'avenir du droit administratif international ;
- ▶ M. Yaraslau Kryvoi est maître de conférences à l'University of West London. Il vient de coprésider la commission du barreau américain sur les cours et tribunaux internationaux. Il a œuvré au règlement de différends internationaux à Washington, DC, et à Londres. Il a aussi été consultant du Tribunal d'arbitrage de la Communauté d'États indépendants (CEI) pour donner des conseils en droit administratif international ;
- ▶ M. Christos Vassilopoulos est conseiller juridique à la Banque centrale du Luxembourg et juge au Tribunal administratif de l'OTAN. Il a exercé d'éminentes fonctions dans l'administration grecque et a fait des conférences en droit public et en droit européen dans plusieurs universités. Il a été référendaire à la Cour de première instance et à la Cour de justice de l'Union européenne, et membre suppléant de la Commission de recours de l'OTAN.

La séance telle qu'elle est structurée permettra à chacun des orateurs de faire un exposé d'un quart d'heure. À la fin de ceux-ci, il leur sera proposé de réagir pendant quelques minutes aux propos des uns et des autres avant que la parole ne vous soit donnée pour un débat. J'invite maintenant M<sup>me</sup> Celia Goldman, notre première intervenante, à prendre le micro.

## **CELIA GOLDMAN, GREFFIÈRE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ET JUGE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ**

Avant de commencer, je tiens à remercier les organisateurs de la conférence : Sergio Sansotta et son équipe. Je souhaite un très joyeux 50<sup>e</sup> anniversaire au Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe !

Je voudrais vous inviter, ce matin, à envisager le droit de la fonction publique internationale sous un angle pluraliste : il y a en effet deux aspects primordiaux dont je souhaiterais m'entretenir avec vous. Le premier est que le droit administratif international est un système dynamique rassemblant une multiplicité d'acteurs susceptibles de formuler des demandes concurrentes et que c'est le rôle des tribunaux administratifs internationaux d'arbitrer fréquemment ces demandes. Selon moi, la légitimité du droit de la fonction publique internationale dépend de sa capacité à trouver une approche raisonnée permettant de concilier les demandes de ces communautés juridiques concurrentes.

Le fonctionnaire international se trouve au carrefour de plusieurs communautés juridiques concurrentes : la première est le droit de l'organisation elle-même, qui est fait de règles législatives et de règles adoptées par la direction. Le fonctionnaire international est aussi soumis à son propre droit national, au droit national du pays d'accueil et parfois au droit national des États membres. Dans le même temps, il existe des normes internationales qui régissent le droit de la fonction publique internationale, lesquelles peuvent avoir été établies par d'autres tribunaux administratifs internationaux, par d'autres types de juridictions ou par le biais de déclarations internationales sur les droits de l'homme.

Je vais commencer par une affaire très ancienne traitée par la Commission de recours du Conseil de l'Europe, telle qu'on l'appelait en 1973, car j'estime qu'elle met en lumière quelques principes importants et qu'elle fait le lien avec certains points abordés hier matin. Ainsi, dans *Artzet c. Secrétaire Général* (Conseil de l'Europe, Commission de recours, recours n° 8/1972, sentence du 10 avril 1973), une fonctionnaire contestait l'application d'un article du Statut des agents prévoyant le versement d'une allocation familiale au chef de famille, dans lequel la définition de la notion de « chef de famille » établissait une distinction entre les hommes et les femmes. L'un des aspects intéressants de cette affaire réside dans les sources de droit utilisées, et assez explicitement mises en avant, dans la décision, à savoir « les principes généraux du droit, tels qu'ils s'imposent dans l'ordre juridique des organisations internationales », la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne, dont nous avons discuté hier, et les instruments internationaux des droits de l'homme :

« L'absence de discrimination fondée sur le sexe et l'égalité de rémunération entre travailleurs des deux sexes est, à l'heure actuelle, un des principes généraux du droit. Sans vouloir entrer dans l'examen du droit national des États membres du Conseil de l'Europe et notamment de celui de l'État du siège du Conseil, la [c]ommission relève que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit, en ce qui concerne les droits garantis par cette Convention, toute distinction fondée sur le sexe.

En outre, selon [...] la Charte sociale européenne, les Parties contractantes s'engagent "à reconnaître le droit des travailleurs masculins et féminins à une rémunération égale pour un travail de valeur égale". »

Il convient de retenir de cette longue citation que le tribunal n'a pas souhaité entrer dans l'examen du droit national : il s'est donc assez explicitement appuyé sur le droit international.

Le deuxième élément important de cette décision est le fait que la disposition contestée ait été mise à l'épreuve des « principes généraux du droit », dont le tribunal estimait la « valeur juridique » supérieure à celle de la résolution en question.

Ainsi, pour résumer les principaux points de cette décision : premièrement, je pense qu'elle est très importante en ce qu'elle s'appuie sur le principe de contrôle juridictionnel en évaluant la légalité du Statut des agents au regard de normes plus élevées. Deuxièmement, j'ai mentionné les sources applicables du droit, en soulignant que le tribunal s'était abstenu de se référer au droit national de l'État membre ou de l'État d'accueil.

Je vais à présent examiner une affaire beaucoup plus récente, soumise à un autre tribunal, le Tribunal arbitral du Secrétariat du Commonwealth (CSAT, *Judgment No. 15 (2010)*). Cette affaire remettait en question l'âge obligatoire de départ à la retraite de l'organisation. Son intérêt réside dans le fait que le requérant invoquait le droit national pour contester l'âge obligatoire de départ à la retraite, tandis que le tribunal citait très clairement ses sources comme étant avant tout les principes du Commonwealth relatifs aux droits humains fondamentaux, la pratique des autres tribunaux administratifs et une disposition très intéressante du Statut du Tribunal arbitral du Secrétariat du Commonwealth (article XII.1), selon laquelle « le [t]ribunal est lié par les principes du droit administratif international, qui s'appliquent à l'exclusion de la législation nationale de l'État membre ». Je pense qu'il ne pouvait affirmer plus clairement sa préférence pour le droit international.

Pourquoi les tribunaux administratifs internationaux se tiennent-ils à l'écart du droit national ? Je pense qu'il existe plusieurs raisons à cela : premièrement, ils considèrent que l'organisation a pour obligation de ne pas favoriser le droit d'un État sur le droit d'un autre État ; ils considèrent par ailleurs que les agents sont liés par l'organisation et non par un État membre en particulier ; enfin, je pense qu'ils reconnaissent l'existence d'un corpus commun de droit administratif international.

Si la jurisprudence fait état d'une préférence pour le droit international, il arrive toutefois que les tribunaux administratifs internationaux se trouvent directement confrontés à la question de la nationalité et du droit national, et ces confrontations ont souvent lieu aux marges de la relation d'emploi, le plus fréquemment sur des questions de situation de famille. Ces affaires sont, à mon avis, très intéressantes, et ont donné naissance aux quelques très rares opinions dissidentes émanant de tribunaux administratifs que l'on puisse trouver.

La première question que nous pouvons nous poser est la suivante : un fonctionnaire international doit-il laisser sa nationalité à la porte de son lieu de travail ? Je pense que la réponse est « oui » et « non ». Oui, certainement, dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire est dévoué à l'organisation pour laquelle il travaille.

Néanmoins, sa nationalité peut être prise en compte dans certains aspects de la relation de travail, comme nous allons le voir.

Commençons par le principe de base de l'égalité de traitement, qui est le critère d'examen utilisé par le Tribunal administratif de la Banque mondiale dans sa décision n° 1, *De Merode c. Banque mondiale* (1981) (WBAT, *Decision No. 1 (1981)*), selon laquelle une discrimination injustifiable entre des agents ou des groupes d'agents est un motif d'invalidation d'une décision. De même, le commentaire relatif au Statut du Tribunal administratif du FMI reprend la même notion en définissant le critère d'examen du tribunal. Le terme de « discrimination » y est utilisé pour désigner l'un des principes de base de l'égalité de traitement. Plusieurs affaires ainsi soumises au Tribunal administratif du FMI ont porté sur la distinction établie entre différentes catégories d'agents en vue de l'admission au bénéfice de certaines prestations, telles que les prestations d'expatriation. Ce type de discrimination (qui peut être justifiable ou injustifiable) est différent du type de discrimination dont nous parlons dans les situations de non-respect des normes des droits de l'homme.

Ainsi, avant toute chose, je pense qu'à chaque fois qu'un tribunal administratif réexamine une décision, il devrait se poser la question de savoir si le principe de base de l'égalité de traitement est respecté. La question peut se poser en relation avec la nationalité de diverses manières. Je pense que cette problématique trouve son application la plus intéressante dans la question de savoir si l'obligation d'une organisation de traiter équitablement son personnel exige qu'elle remédie aux inégalités pouvant découler du droit national. L'exemple le plus connu est le problème du remboursement des impôts. Mais mon but n'est pas ici d'entrer dans le détail de ces affaires. Celles-ci sont nombreuses et c'est un domaine qui doit être abordé de manière nuancée. Ce qui est en jeu, c'est le principe de « rémunération égale pour un travail de valeur égale » et la question de savoir si l'évaluation doit se baser sur le salaire net ou le salaire brut. Il s'agit d'une problématique complexe dont le règlement dépend, comme vous le verrez à la lecture des affaires, des règles de l'organisation et de la relation créée par le statut de l'organisation entre cette dernière et les États membres.

L'exemple des congés nationaux est un exemple beaucoup plus simple de problème d'égalité de traitement pouvant se poser en relation avec la nationalité. Dans l'affaire *Vollering c. OEB*, jugement n° 1194 (1992) du TAOIT, le Tribunal administratif de l'OIT a examiné le problème posé par l'octroi, le jour de la réunification de l'Allemagne, d'un jour de congé spécial au personnel de nationalité allemande de l'Organisation européenne des brevets (OEB) en poste à La Haye et non aux agents ressortissants d'autres pays. Dans cette affaire, le Tribunal administratif de l'OIT a appliqué le principe d'égalité de traitement, c'est-à-dire « à situation de fait semblable, traitement semblable ; à situation de fait différente, traitement différent ». Ainsi, le TAOIT a décidé que la différence de traitement des agents allemands était justifiée parce qu'ils se trouvaient dans une situation de fait différente de celle de leurs collègues d'autres nationalités.

Passons à présent à un autre point lié non seulement à la question de l'égalité de traitement, mais aussi à la possibilité d'envisager les normes des droits de l'homme, notamment les normes antidiscriminatoires, du point de vue de l'orientation sexuelle. Toute une série d'affaires portent sur la définition que doit donner le tribunal au

mot « conjoint », aux fins de l'admission au bénéfice des prestations familiales. Les approches potentielles sont nombreuses : on peut s'appuyer sur la législation du pays dont l'agent est ressortissant, sur la législation de l'État d'accueil ou sur la législation de l'État où a été conclu le partenariat ou le mariage. Ces affaires soulèvent à la fois la question de l'égalité de traitement des agents de nationalités différentes et la question des droits de l'homme. Examinons ensemble certaines de ces affaires.

L'une des premières était l'affaire *M. R.A.-O. c. Unesco*, jugement n° 2193 (2003) du TAOIT. Le requérant s'était vu refuser l'allocation pour personne à charge qu'il avait demandée pour son partenaire, avec lequel il avait conclu un partenariat en vertu de la loi française sur le PACS (Pacte civil de solidarité). Le Tribunal administratif de l'OIT avait examiné cette affaire sous l'angle de l'égalité de traitement plutôt que sous l'angle de la discrimination et du respect des droits fondamentaux, et avait décidé que le fonctionnaire ne se trouvait pas dans la même situation qu'une personne qui avait contracté un mariage légal, dans la mesure où le droit français établissait une distinction entre le mariage et le PACS. Il existe à cet égard une opinion dissidente très intéressante, selon laquelle le principe de l'égalité de traitement ne serait pas approprié en l'espèce, le juge dissident faisant valoir qu'il y avait eu une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Une autre décision du TAOIT, *M. D.B. c. OIT*, jugement n° 2550 (2006), portait sur un partenariat de vie allemand. Il s'agit d'une affaire très intéressante en ce que le fonctionnaire invoquait expressément une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur la nationalité, ainsi qu'une discrimination vis-à-vis des fonctionnaires internationaux d'autres organisations qui reconnaissaient les partenariats entre personnes de même sexe. Il soutenait que la vie des fonctionnaires internationaux n'était pas régie d'une façon générale par leur législation nationale. Les arguments avancés par l'organisation étaient aussi très intéressants : elle prétendait que son règlement n'avait pas pour objet d'introduire une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et qu'il s'agissait effectivement de l'une de ces différences de traitement qui résultait d'une différence dans la législation du pays concerné. De plus, l'organisation avançait que les législations nationales reflétaient la diversité d'opinions dans les États membres et qu'il convenait de respecter cette diversité. Dans cette affaire, le Tribunal administratif de l'OIT s'est appuyé sur le droit allemand pour aboutir à un résultat différent que celui obtenu dans l'autre affaire, mais la méthode consistant à se référer à la législation de l'État où le partenariat a été formé est la même.

Passons à présent à la jurisprudence d'un autre tribunal administratif international, avec une autre affaire touchant à la question des partenariats entre personnes de même sexe. Cette affaire, *W c. Commission européenne*, affaire F-86/09 (2010), soumise au Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, portait sur le fait que le statut de l'organisation prévoyait le versement d'une allocation de foyer au fonctionnaire enregistré comme « partenaire stable non matrimonial » lorsque le couple n'avait pas accès au mariage civil dans un État membre. Les faits en l'espèce sont très intéressants : le fonctionnaire disposait de la double nationalité, belge – où le mariage entre personnes de même sexe est reconnu – et marocaine – où les actes homosexuels sont réprimés. Je pense que la décision prise par le TFP est très courageuse car, après avoir cité le droit en vigueur, tel qu'énoncé dans le préambule du Statut, à savoir garantir l'égalité des chances sans considération d'orientation

sexuelle ou de situation matrimoniale, ainsi que les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il conclut, en résumé, que, même si le requérant avait officiellement accès au mariage en Belgique, il n'y avait pas effectivement accès en raison du risque que représentait pour lui un tel mariage du fait de sa double nationalité marocaine.

Je souhaiterais juste mentionner une autre manière, complètement différente, d'aborder le problème de la définition de la situation de famille, à savoir celle adoptée par le FMI et par d'autres organisations, qui est de permettre aux agents de définir leur propre situation de famille en faisant enregistrer leur partenariat domestique par l'organisation sur la base d'une déclaration écrite sous serment ou de documents légaux établis dans le pays où le partenariat a été formé et reconnu.

Nous abordons à présent le dernier petit chapitre de mon intervention, qui porte sur la manière dont un État d'accueil peut influencer indirectement le droit de la fonction publique internationale par le biais des immunités des organisations. Par exemple, le non-respect de la législation locale peut constituer un manquement au règlement d'une organisation, ce règlement découlant directement des immunités dont jouissent les organisations internationales, et qu'elles espèrent pouvoir conserver en adoptant de tels règlements.

Plusieurs affaires intéressantes touchant à cette question ont été traitées par le Tribunal administratif du FMI. Elles concernaient les obligations alimentaires. Le contexte était le suivant : l'État d'accueil avait adressé à plusieurs organisations une note diplomatique leur signalant que certains de leurs agents utilisaient les immunités de leur organisation pour échapper à leurs obligations alimentaires telles qu'ordonnées par les tribunaux. Pour résumer, le Gouvernement des États-Unis laissait entendre qu'il retirerait leurs immunités aux organisations si elles ne prenaient pas de mesures pour que leurs agents respectent les ordonnances des juridictions nationales. Le FMI et plusieurs autres organisations ayant leur siège aux États-Unis ont donc modifié leur règlement interne en ce sens.

Dans l'affaire *M. « P » (No. 2) c. FMI*, jugement n° 2001-2 du Tribunal administratif du FMI, l'ex-femme de M. « P » demandait l'exécution d'un jugement de divorce prononcé par un tribunal américain qui lui octroyait un pourcentage de la pension de retraite versée par le FMI à M. « P ». Le retraité invoquait un jugement de divorce contradictoire prononcé en Égypte qui ne prévoyait pas d'obligations alimentaires. La décision du Tribunal administratif du FMI a été de donner effet au jugement américain parce qu'il répondait aux critères prescrits par le Règlement interne du FMI en la matière. Le tribunal a explicitement abordé la question du droit qu'il convenait d'appliquer et a indiqué qu'il n'exécutait ni le droit du Maryland, ni le droit égyptien, mais que sa décision correspondait à ce qu'il appelait « la politique publique de cette instance », c'est-à-dire le Règlement interne du FMI.

Dans la dernière affaire de ce type, « *M » et Dr. « M » c. FMI*, jugement n° 2006-6 du Tribunal administratif du FMI, on pourrait dire que le tribunal a développé les principes énoncés dans le plan de retraite du personnel. Dans cette affaire, les ordonnances judiciaires (qui concernaient des pensions alimentaires pour enfants à charge) provenaient d'Allemagne. Les décisions de la justice allemande n'ordonnaient pas expressément de déduire une allocation de la pension des retraités. Cependant,

ayant pris acte de la modification par le FMI de son Règlement interne à la suite des problèmes constatés aux États-Unis, le tribunal s'est dit préoccupé par le fait que la politique interne du FMI créait des problèmes d'égalité de traitement entre les agents du FMI et les personnes se trouvant à leur charge dans les différents systèmes juridiques. Pour cette raison, le tribunal a souligné que le FMI était une « organisation universelle qui, dans son fonctionnement, devait prendre dûment en considération les procédures et les principes juridiques d'une variété de juridictions ». Attirant une nouvelle fois l'attention sur la politique publique de son organisation, qui est le Règlement interne du FMI, il a donné effet aux ordonnances judiciaires allemandes.

À cette occasion, le Tribunal administratif du FMI a formulé un autre commentaire intéressant : l'un des aspects pris en compte dans sa décision de mettre en application les ordonnances judiciaires allemandes était le fait qu'en raison des immunités les juridictions nationales pouvaient hésiter à rendre une ordonnance directement à l'encontre de la caisse de retraite de l'organisation internationale.

Ces affaires montrent ce qui peut se passer lorsqu'un pays hôte fait usage de son pouvoir d'accorder et de retirer des immunités : l'organisation a modifié son règlement, puis le tribunal, par le biais de sa jurisprudence, a universalisé le principe établi à la suite de la prise en compte des préoccupations formulées par le pays hôte.

Je crois que mon temps de parole est presque écoulé, donc je pense que je vais m'en tenir là. Merci.

## **YARASLAV KRYVOI, MAÎTRE DE CONFÉRENCES, SCHOOL OF LAW, UNIVERSITY OF WEST LONDON<sup>71</sup>**

### **Résumé**

Le présent article examine le droit appliqué par les tribunaux administratifs d'organisations internationales pour régler les litiges entre ces organisations et leurs fonctionnaires. L'analyse tend à montrer que les tribunaux administratifs internationaux s'appuient surtout sur les contrats de travail et sur le droit interne des organisations internationales, en ne recourant que rarement au droit international. Notre thèse est que les tribunaux administratifs internationaux devraient définir expressément, dans leurs statuts ou textes équivalents, les sources de droit applicables aux contentieux administratifs internationaux, et qu'ils devraient spécifiquement distinguer ces sources des normes non juridiques. L'article relève en outre la tendance récente des tribunaux administratifs internationaux à donner plus de poids aux principes généraux du droit, pour avancer

---

71. Professeur associé, University of West London. LLM (maîtrise ès droit) (2007), université Harvard ; doctorat (2006), Académie de droit de Moscou ; master commun université d'Utrecht-université de Nottingham (2003) ; LLB (licence ès droit) (2002), université de Saint-Pétersbourg. M. Kryvoi est coprésident sortant de la commission de l'ABA (Association du barreau américain) sur les cours et tribunaux internationaux. Il a travaillé plusieurs années au règlement des litiges internationaux au sein de Morgan Lewis & Bockius, à Washington, et de Freshfields Bruckhaus Deringer, à Londres. Il a également été consultant auprès du Tribunal économique de la Communauté d'États indépendants sur les questions de droit administratif international (voir son curriculum complet sur <http://kryvoi.net/krvvoi cv.pdf>).

enfin que ces tribunaux devraient plutôt établir la suprématie du droit international, et notamment des principes fondamentaux du droit international du travail, sur le droit interne des organisations internationales. L'établissement d'une telle hiérarchie rendrait le droit administratif international plus légitime, cohérent et prévisible.

## I. Introduction

Lorsque a été rédigé le Statut de la Cour internationale de justice, la plupart des États ont estimé qu'il serait pratiquement impossible d'obliger les États à soumettre leurs différends à une juridiction sans préciser le droit applicable. D'après le membre du Comité de rédaction représentant les États-Unis, « [i] [était] inconcevable qu'un gouvernement puisse accepter d'être assigné devant une [c]our qui se fonderait, dans sa sentence, sur sa conception subjective des principes de la justice »<sup>72</sup>.

C'est pourquoi l'article 38 du Statut de la CIJ énumère les sources de droit international applicables<sup>73</sup>. Pourtant, les statuts de la plupart des tribunaux administratifs internationaux ne disent rien du droit applicable<sup>74</sup> à la résolution de conflits du travail entre une organisation internationale et ses fonctionnaires<sup>75</sup>.

Par exemple, la plupart des documents fondateurs d'organisations internationales ne demandent pas même expressément que l'organisation respecte les droits de l'homme<sup>76</sup>. Le recrutement, les tâches, la formation et le licenciement des fonctionnaires internationaux n'obéissent pas aux législations nationales sur le travail, mais à des règles juridiques spéciales qui ne s'appliquent que dans l'organisation concernée<sup>77</sup>. Or, étant donné que le nombre de personnes travaillant dans une organisation internationale peut égaler celui des habitants d'un petit pays<sup>78</sup>, les règles qui s'appliquent à leur travail ne sont pas un simple point de théorie.

---

72. Société des Nations, Comité consultatif de juristes pour l'établissement de la Cour permanente de justice internationale, *Procès-verbaux des séances du Comité*, 2007, p. 309.

73. L'article 38.1 du Statut de la Cour internationale de justice mentionne les conventions internationales, la coutume internationale, les principes généraux de droit et, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés.

74. Voir Amerasinghe, C.F., *Law of the International Civil Service*, vol. 1, 2<sup>e</sup> éd., 1994, p. 103-109.

75. L'expression « organisation internationale » désigne ici toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Commission du droit international, *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, 2011, article 2, [http://legal.un.org/ilc/texts/9\\_11.shtml](http://legal.un.org/ilc/texts/9_11.shtml).

76. Peters, A., « Europe and the World », in Walker, N., Shaw, J., Tierney, S., *Europe's constitutional Mosaic*, Hart, Oxford, 2011, p. 253, 267.

77. Voir la section IV ci-dessous.

78. La Commission de la fonction publique internationale de l'Organisation des Nations Unies a mis en place un régime commun en matière de traitements, indemnités et autres prestations qui s'applique, dans le monde entier, à quelque 100 000 employés dans plus de 650 lieux différents. Commission de la fonction publique internationale de l'ONU, *Régime commun des Nations Unies en matière de traitements, indemnités et autres prestations*, 2012, <http://icsc.un.org/resources/pdfs/sal/sabeng12.pdf>. Voir aussi [www.cepal.org/rh/section1-salaries-allowances-sabfre03.pdf](http://www.cepal.org/rh/section1-salaries-allowances-sabfre03.pdf) pour une version (plus ancienne) en français. La Banque mondiale compte plus de 9 000 employés et plus de 124 bureaux partout dans le monde. Voir « La Banque mondiale – À propos », [www.banquemondiale.org/fr/about](http://www.banquemondiale.org/fr/about).

À l'origine uniquement chargées de préparer des documents pour des rencontres internationales, les organisations internationales ont aujourd'hui diversifié leurs activités, qui vont de l'harmonisation du droit à des missions internationales de maintien de la paix en passant par la standardisation de normes techniques et l'administration temporaire de territoires souverains<sup>79</sup>.

Les litiges liés aux relations de travail entre un fonctionnaire international et son organisation nécessitent des organes de règlement spéciaux, tels que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail<sup>80</sup>, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies<sup>81</sup> et le Tribunal administratif de la Banque mondiale<sup>82</sup>. Cependant, il est rare que les statuts de ces tribunaux précisent le droit applicable, alors même que ces organes n'ont aucun lien avec les systèmes juridiques nationaux. Ces juridictions fondent le plus souvent leur analyse uniquement sur leur interprétation des contrats de travail ou statuts du personnel applicables.

En outre, les tribunaux administratifs internationaux, dont celui de l'OIT, qui a tranché le plus grand nombre de litiges entre des organisations internationales et leurs fonctionnaires<sup>83</sup>, ne reconnaissent pas explicitement que les conventions fondamentales de l'OIT s'appliquent à leurs décisions<sup>84</sup>. Il n'est donc pas surprenant que les analystes pointent un taux anormalement bas de décisions en faveur des employés de la part de ces tribunaux<sup>85</sup>. Ces conflits du travail sont le plus souvent tranchés sur la base de preuves écrites, sans communication de pièces, et par des juges sans mandat, généralement nommés par l'organisation visée<sup>86</sup>. Certains juristes vont jusqu'à qualifier ce système de « justice en carton-pâte, affligeant simulacre de procès équitable »<sup>87</sup>.

Un exemple concret soulignera les conséquences pratiques de ce problème. Supposons qu'en vertu des règles internes d'une organisation internationale, seuls les salariés

---

79. Voir par exemple la Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, établissant la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) (S/RES/1244(1999)).

80. Héritier du Tribunal de la Société des Nations, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (OIT) est l'un des plus anciens tribunaux de ce type. Il a jugé plus de 3 000 affaires. Le Tribunal administratif de l'OIT a compétence sur les litiges concernant des employés non seulement de l'OIT, mais aussi d'autres organisations internationales, comme l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et près de 60 autres. Voir [www.ilo.org/tribunal/lang-fr/index.htm](http://www.ilo.org/tribunal/lang-fr/index.htm).

81. Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies statue sur les requêtes des fonctionnaires de l'ONU et de ses institutions spécialisées, telles que le Secrétariat général de l'ONU, l'Organisation maritime internationale, l'Organisation de l'aviation civile internationale et presque 30 autres entités. Il a remplacé en 2009 le Tribunal administratif des Nations Unies, qui était chargé d'examiner ces conflits du travail depuis 1949. Voir [www.un.org/fr/oaj/dispute/index.shtml](http://www.un.org/fr/oaj/dispute/index.shtml).

82. La Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque asiatique de développement et plusieurs autres organisations ont toutes leur propre tribunal.

83. Voir le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail, sur [www.ilo.org/tribunal/lang-fr/index.htm](http://www.ilo.org/tribunal/lang-fr/index.htm).

84. Voir plus loin.

85. Parish, M., « An Essay on the Accountability of International Organizations », *International Organizations Law Review*, 2010, 7, 2, p. 1, 9 (l'auteur explique qu'en 2009 aucune des décisions du Tribunal administratif de la Banque mondiale n'a accordé aux requérants des dommages et intérêts substantiels, à hauteur de la réparation demandée).

86. *Ibid.*

87. *Ibid.*, p. 10-11.

hommes puissent faire voyager leur épouse qui n'est pas à charge aux frais de cette organisation pour congé dans leurs foyers<sup>88</sup>. Si une salariée saisit le Tribunal administratif pour obtenir le remboursement des frais de voyage de son époux qui n'est pas à charge, le tribunal fera probablement prévaloir le droit interne de l'organisation sur le principe général de non-discrimination, au motif qu'il est plus spécifique. Un tel jugement contredira clairement le principe de non-discrimination entre hommes et femmes, affirmé dans l'article 8 de la Charte des Nations Unies<sup>89</sup>, de nombreux instruments de droits de l'homme<sup>90</sup> et des conventions et recommandations de l'OIT<sup>91</sup>. Pourtant, en l'absence de procédure de recours, la fonctionnaire concernée ne pourra pas contester ce jugement. En d'autres termes, une règle interne sujette à controverse l'emporte sur le principe internationalement reconnu de l'interdiction de discrimination.

Le présent exposé montre la nécessité de hiérarchiser les sources de droit pour éviter des situations du type de celle décrite ci-dessus. Il propose de hiérarchiser le droit international, dont les principes généraux du droit, et le droit interne des organisations internationales, en prévoyant que le droit international l'emporte en cas de conflit avec des dispositions internes d'une organisation internationale. Notre article affirme en outre que cette hiérarchie aidera à distinguer les règles juridiques utilisées dans les procédures administratives internationales des règles non juridiques, et à limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration – ce qui est l'objectif premier de tout droit administratif<sup>92</sup>. La clarté dans la hiérarchie des normes renforcera aussi celle du droit, rendra les principes et les procédures plus cohérents, et permettra d'établir les mécanismes nécessaires pour combler les lacunes du droit existant.

Pour instaurer cette hiérarchie, notre article propose que les statuts des tribunaux administratifs ou leur jurisprudence soient modifiés pour affirmer la règle selon laquelle les principes du droit administratif international, tels que la non-discrimination, la non-rétroactivité, la proportionnalité, les attentes légitimes et les droits fondamentaux du travail reconnus par l'OIT, prévalent sur les règles contraires de droit interne des organisations internationales.

La section II présente le concept de droit administratif international et explique en quoi il diffère des branches traditionnelles du droit public international. La section III analyse les règlements et la jurisprudence de plusieurs tribunaux administratifs internationaux pour montrer quelles sources de droit ces derniers appliquent aux procédures de règlement des litiges. La section IV expose ensuite en quoi la hiérarchie

---

88. Cet exemple repose sur les faits à l'origine de la décision du Tribunal administratif des Nations Unies dans *Mullan c. Le Secrétaire général des Nations Unies* (TANU, jugement n° 162, 10 octobre 1972). Le Tribunal administratif de l'ONU a refusé d'appliquer le principe général de non-discrimination parce qu'une disposition réglementaire interne permettait d'y déroger.

89. L'article 8 de la Charte des Nations Unies affirme ceci : « Aucune restriction ne sera imposée par l'[o]rganisation à l'accès des hommes et des femmes, dans des conditions égales, à toutes les fonctions, dans ses organes principaux et subsidiaires. »

90. Deuxième partie, article 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) ; article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (1950) ; article 1<sup>er</sup> de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969).

91. Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, 1958 (n° 111) ; Recommandation concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, 1958 (n° 111).

92. Sur les aspects généraux, voir Galligan, D., *Discretionary powers, a legal study of official discretion*, Oxford Scholarship Online, 1990.

proposée entre droit international et droit interne des organisations internationales renforcera la sécurité juridique, l'égalité entre les parties et, plus largement, la légitimité du droit administratif international. Pour finir, la section V conclut brièvement en expliquant comment cette hiérarchie des normes pourrait être mise en pratique.

## II. Évolution du droit administratif international

Le droit administratif international<sup>93</sup> tire son origine de la création, dans les années 1920, du Tribunal administratif de la Société des Nations<sup>94</sup>. Cette branche du droit international public détermine les droits et obligations des fonctionnaires internationaux dans leurs relations avec les organismes publics, et avant tout les organisations intergouvernementales<sup>95</sup>. Le droit administratif international limite les pouvoirs des organisations internationales sur les fonctionnaires internationaux et confère transparence et légitimité à l'exercice de la puissance publique<sup>96</sup>.

La structure, le champ d'application et la teneur des règles administratives montrent une similitude surprenante d'une organisation à l'autre. La réglementation administrative internationale typique prévoit le droit des fonctionnaires internationaux à saisir un tribunal administratif international et étend la compétence de ce tribunal aux litiges concernant la violation alléguée d'un contrat de travail ou de conditions d'emploi<sup>97</sup>. En outre, la plupart des statuts et règlements de tribunaux administratifs internationaux décrivent en détail leur composition et affirment leur obligation d'agir de manière indépendante et impartiale<sup>98</sup>. Ces statuts confèrent généralement à l'organe concerné le pouvoir de rendre des arrêts contraignants<sup>99</sup>.

Bien que l'expression « droit administratif international » soit bien établie dans la littérature spécialisée, elle peut parfois s'avérer trompeuse. Au contraire des États, dont l'immunité est limitée, les organisations internationales jouissent d'une immunité absolue<sup>100</sup>, si bien que leurs fonctionnaires ne peuvent généralement déposer

---

93. Il ne faut pas confondre le droit administratif international avec le droit administratif mondial. Ce dernier est un concept relativement nouveau, d'application beaucoup plus large que le droit administratif international, qui comprend « les mécanismes, principes, pratiques et visions sociales sous-jacentes qui favorisent ou influencent la responsabilisation des organes administratifs dans le monde ». Il englobe la définition de règles, les décisions administratives face à des intérêts divergents et les autres formes de gestion et de prise de décisions administratives et réglementaires. Voir Kingsbury, B., Krisch, N., Stewart, R., *The Emergence of Global Administrative Law*, <http://ssrn.com/abstract=692628> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.692628>.

94. Voir Amerasinghe, C.F., *op. cit.*, p. 49 et suivantes.

95. *Ibid.*

96. Von Bogdandy, A., *et al.*, « Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities », *German Law Journal*, 9, 2008, p. 1375, 1380.

97. Voir par exemple le Statut et le Règlement du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail, [www.ilo.org/tribunal/about-us/WCMS\\_496759/lang-fr/index.htm](http://www.ilo.org/tribunal/about-us/WCMS_496759/lang-fr/index.htm), et ceux du Tribunal administratif de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, [www.ebrd.com/downloads/integrity/appeals.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/integrity/appeals.pdf).

98. *Ibid.*

99. *Ibid.*

100. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « L'obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme », 17 décembre 2013, paragraphes 28-39.

plainte contre leur employeur devant les juridictions nationales<sup>101</sup>. Par conséquent, les procédures des tribunaux administratifs de ces organisations tiennent plus souvent du procès fondé sur le droit du travail que de l'examen administratif traditionnel. En outre, une organisation internationale peut empêcher une autre juridiction d'examiner une décision de son tribunal administratif en faisant simplement valoir son immunité<sup>102</sup>.

Sur le plan conceptuel, le droit administratif international présente quelques traits qui le distinguent des branches traditionnelles du droit international public, comme le droit international du travail. Ce dernier, contrairement au droit administratif international, compte parmi ses instruments fondamentaux les conventions et recommandations internationales<sup>103</sup>, la jurisprudence des commissions de l'OIT<sup>104</sup> et les principes énoncés dans la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail<sup>105</sup>.

Cependant, toutes ces sources ne réglementent que la conduite des États ; pour que les normes internationales du travail s'imposent à des acteurs privés, il faut que les États les mettent en œuvre au moyen de leur législation interne<sup>106</sup>. Le droit administratif international, pour sa part, ne s'ancre dans aucun système juridique national et crée des droits et obligations qui s'imposent directement à des particuliers et aux organisations intergouvernementales. En un sens, donc, le droit administratif international, qui se passe de transposition en droit national, représente une forme entièrement autonome de réglementation internationale du travail.

Le droit administratif international diffère également des autres régimes internationaux de règlement des litiges, tels que le droit international des droits de l'homme ou celui de l'investissement, où des individus introduisent directement des requêtes contre des sujets de droit international public tels que les États. Il est cependant à rapprocher du droit international des droits de l'homme en ce qu'il règle des litiges entre des acteurs privés et des sujets de droit international public.

Le droit administratif international englobe aussi les litiges liés à l'exercice de l'autorité publique par un sujet de droit international. Cependant, contrairement au droit international des droits de l'homme, il ne recoupe pas directement les systèmes juridiques nationaux. Le système du droit international des droits de l'homme, par exemple la Convention européenne des droits de l'homme, représente souvent l'ultime étape après épuisement de toutes les voies de recours internes<sup>107</sup>, tandis que les organisations intergouvernementales jouissent généralement d'une totale

---

101. Voir par exemple Tribunal administratif de la BERD, *Appellant v. EBRD*, décision sur la réparation et jugement, 2006/AT/04.

102. L'immunité de juridiction dont jouissent les organisations internationales vise à préserver l'indépendance de ces organisations et des fonctionnaires internationaux, et à les mettre à l'abri des ingérences indues de la part de l'État hôte. Pingel-Lenuzza, I., Gaillard, E., *International Organisation and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass*, 51 ICLQ 1 2002.

103. Voir Servais, J.-M., *International Labour Law*, Kluwer, La Haye, 2005.

104. Voir par exemple *Freedom of Association. Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 4<sup>e</sup> éd. révisée, 1996.

105. Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998, [www.ilo.org/declaration/lang--fr/index.htm](http://www.ilo.org/declaration/lang--fr/index.htm).

106. Shaw, M., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 129-139.

107. *Ibid.*, p. 273.

immunité devant tous les tribunaux nationaux. Par conséquent, face à un particulier demandant à une juridiction nationale d'appliquer la décision d'un tribunal administratif international, il est probable que l'organisation internationale concernée réagisse en faisant valoir son immunité<sup>108</sup>.

Puisque de nombreux aspects conceptuels du droit administratif international demeurent non étudiés, des comparaisons transversales pourraient s'avérer utiles, par exemple avec le droit international de l'investissement, le droit international des droits de l'homme ou les principes émergents du droit administratif européen. Il faut cependant bien comprendre que le droit administratif international représente un système clos, unique, à distinguer des autres régimes juridiques internationaux<sup>109</sup>. La pleine compréhension de ce système passe par un examen détaillé du droit administratif international, de ses sources et de ses relations avec le droit international général.

### III. Sources du droit administratif international

#### A. Concept de sources du droit

Dans son rapport de 2004 sur la responsabilité des organisations internationales, l'Association de droit international a préconisé que les tribunaux administratifs internationaux n'adoptent pas une approche trop restrictive des sources de droit à leur disposition<sup>110</sup>. Or, c'est le problème inverse qui semble se poser avec plus d'acuité, à savoir le manque de clarté sur le droit applicable aux prises de décisions en matière de droit administratif international<sup>111</sup>.

---

108. En pratique, les organisations internationales respectent presque toujours les jugements de leurs tribunaux administratifs. Amerasinghe, C. F., *Principles of the Institutional Law of International Organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 793.

109. Au sens large, les systèmes clos sont des ensembles liés entre eux de règles primaires et secondaires qui couvrent un problème donné autrement que ne le ferait le droit classique. Parmi les autres systèmes clos, on peut citer le droit de l'OMC ou les dispositions régissant la protection diplomatique. Voir, en général, *Fragmentation du droit international : difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international, 58<sup>e</sup> session, 1<sup>er</sup> mai-9 juin et 3 juillet-11 août 2006, UN Doc. A/CN.4/L.682, 65-69 (13 avril 2006) (version définitive établie par Martti Koskeniemi).

110. Association de droit international, Conférence de Berlin, « Responsabilité des organisations internationales », 2004, 48, <http://tinyurl.com/n6fk5pa>.

111. La plupart des régimes internationaux de règlement des litiges qui existent aujourd'hui demandent que les décisions soient rendues sur la base du droit applicable. Par exemple, en vertu des règles du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), l'absence de prise en compte du droit matériel applicable peut constituer un excès de pouvoir et entraîner l'annulation de la sentence (article 52.1.b de la Convention du CIRDI). Ainsi, le comité ad hoc constitué dans l'affaire *Klöckner c. Cameroun* a décidé que le tribunal avait manifestement excédé ses pouvoirs car son raisonnement semblait s'appuyer davantage sur la notion d'équité que sur le droit applicable reconnu par un État contractant (*Klöckner c. Cameroun*, affaire CIRDI n° ARB/81/2, décision d'annulation du 3 mai 1985, 2 *ICSID Reports* 124 (1994)). Dans le contexte de l'arbitrage commercial, le non-respect du droit applicable peut justifier le refus d'une sentence arbitrale rendue en vertu de la Convention de New York (article V de la Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, 1958, [www.uncitral.org/pdf/french/texts/arbitration/NY-conv/New-York-Convention-F.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/french/texts/arbitration/NY-conv/New-York-Convention-F.pdf)). En droit administratif international, en revanche, la notion de droit applicable joue un rôle plus modeste, voire inexistant.

Le concept de source du droit signifie que le droit est déterminé par sa source, ce qui revient à dire qu'il faut en vérifier les origines<sup>112</sup>. Le terme même de « droit » aide à éviter que des accords non contraignants ne viennent remplacer les normes contraignantes habituelles. La notion de sources du droit suppose un exposé exhaustif des manières dont le droit peut être établi et modifié<sup>113</sup>. Elle vise à assurer stabilité et sécurité dans l'affirmation du droit.

Les premiers positivistes ancrèrent la théorie des sources dans l'autorité<sup>114</sup>. D'après leur raisonnement, pour établir une règle de droit, il fallait identifier l'autorité dont elle tirait son origine. Les positivistes plus tardifs ont considéré que les règles juridiques découlaient non de l'autorité, mais des conventions sociales<sup>115</sup>. D'autres écoles de pensée préfèrent établir le droit à partir de ses processus de création, soulignant que des facteurs sociopolitiques ont brouillé la limite entre ce qui est du droit et ce qui ne l'est pas<sup>116</sup>. Le positivisme reste la seule école à parler des fondations structurelles du droit sans évoquer les perceptions subjectives, telles que le libéralisme, le féminisme ou les orientations politiques<sup>117</sup>.

La question de la légitimité sous-tend le débat sur les sources du droit administratif international. Comme tout autre modèle juridique, le droit administratif international devrait être légitime. Tandis que dans les pays démocratiques, le droit national du travail est façonné par des procédures normalisées de publicité du processus législatif, par des consultations publiques et par des débats médiatisés, les organisations internationales fonctionnent dans un contexte différent. Entités extraterritoriales et autonomes, elles n'ont pas le même degré de légitimité démocratique que leurs équivalents nationaux.

En outre, le réexamen par des juridictions supérieures, l'opinion publique et la réputation professionnelle des organismes d'administration et de surveillance limitent l'arbitraire dans l'application du droit national. Ces contrôles n'existent pas en droit administratif international<sup>118</sup>. Contrairement aux autres régimes internationaux de règlement des litiges ou aux systèmes juridiques nationaux, le système juridique des administrations internationales reste fermé sur lui-même. Cela affaiblit son lien avec l'État, source originelle du pouvoir. Par ailleurs, y associer la société civile est plus difficile que dans un contexte national. En l'absence de procédure effective et

---

112. D'Aspremont, J., *Formalism and the sources of international law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 26.

113. Thirlway, H.W.A., *International customary law and codification*, A. W. Sijthoff, Leyde, 1972, p. 39.

114. Austin, J., *La philosophie du droit positif (Lectures on jurisprudence or the Philosophy of positive law*, paru en 1869) ; Hobbes, T., *Éléments du droit naturel et politique (The Elements of law, natural and politic*, paru en 1889).

115. D'Aspremont, J., *op. cit.*, p. 41.

116. Voir par exemple Morgenthau, H., « Positivism, Functionalism and International Law », *American Journal of International Law*, 34, 1940, p. 260 ; Lasswell, H., McDougal, M., *Jurisprudence for a free society: Studies in law, science, and policy*, New Haven Press/Kluwer Law, La Haye, 1992.

117. Orakhelashvili, A., *The Interpretation of acts and rules in public international law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 53.

118. Sur la plupart des territoires, les décisions administratives de règlement des litiges sont soumises à un contrôle judiciaire. Voir par exemple Rose-Ackerman, S., Lindseth, P., *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham Glos, 2010.

équitable de règlement des litiges, la menace de quitter l'organisation peut rester la seule solution à la portée des fonctionnaires internationaux concernés.

D'après Rüdiger Wolfrum, dans un contexte international, l'autorité peut être légitimée par sa source originelle de pouvoir (par exemple l'adhésion d'États à des traités internationaux), par le recours à des procédures équitables et appropriées ou par des décisions aboutissant à un résultat satisfaisant<sup>119</sup>. Par conséquent, pour rester légitimes et rendre compte de leurs actions, les organisations internationales doivent se soumettre à l'État de droit. Il est important d'établir une hiérarchie du droit international pour les organisations internationales, de manière à ce que toutes leurs actions se conforment à leur traité constitutif ou à leur acte fondateur<sup>120</sup>.

Enfin, la première mission d'un tribunal administratif international est d'appliquer le droit à des litiges, et non de créer le droit<sup>121</sup>. Comme l'a affirmé la CIJ dans l'*Affaire de la compétence en matière de pêcheries*, un tribunal « ne saurait énoncer le droit avant que le législateur l'ait édicté »<sup>122</sup>. Ces tribunaux n'ont pas été instaurés pour fonctionner comme des législateurs<sup>123</sup>, mais comme des arbitres, aux pouvoirs limités par le droit international.

## B. Importance de définir les sources du droit

Tous les systèmes juridiques visent à anticiper le comportement d'autrui et à établir une distinction entre comportements licites et illicites. Pour certains juristes, il est plus important qu'une règle de droit soit certaine que juste<sup>124</sup>. Or, les parties à un litige administratif international peuvent avoir du mal à cerner leurs droits et leurs obligations. En l'absence de sources de droit clairement énoncées, il est difficile d'établir des règles cohérentes et non contradictoires, que l'on puisse raisonnablement prédire et respecter.

Outre qu'elles renforceraient la légitimité du droit administratif international, évoquée plus haut<sup>125</sup>, la clarification des sources de droit applicables aux procédures administratives internationales et la hiérarchisation des normes rendraient aussi

---

119. Wolfrum, R., « Legitimacy of International Law and the Exercise of Administrative Functions : The Example of the International Seabed Authority, the International Maritime Organization (IMO) and International Fisheries Organisations », in von Bogandy, A., et al., *The exercise of public authority by international institutions*, Springer, Londres, 2010, p. 917, 919.

120. Peters, A., « Europe and the World », in Walker, N., Shaw, J., Tierney, S., *Europe's constitutional Mosaic*, Hart, Oxford, 2011, p. 253, 266.

121. Lauterpacht, H., *The function of law in the international community*, Clarendon Press, 1933, p. 373 et 374.

122. Affaire de la compétence en matière de pêcheries, *Royaume-Uni c. Islande*, Fond, *Recueil CIJ 1974*, p. 23-24.

123. Wouters J., De Man, P., « International Organisations as Law-Makers », in Klabbbers, J., Wallendahl, A., *Research handbook on the law of international organizations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham Glos, 2011.

124. Wade, H. W. R., « The Concept of Legal Certainty. A Preliminary Skirmish », *The modern law review*, 4, 1941, p. 183, 187. On connaît l'aphorisme de Ludwig von Mises, selon lequel la pire des lois vaut mieux que la tyrannie bureaucratique. Von Mises, L., *La bureaucratie*, éd. originale : *Bureaucracy*, 1946, p. 76.

125. Voir la section III.A.

le droit administratif international plus prévisible. Il est impératif que le droit soit prévisible car on ne saurait laisser quelques personnes décider seules si un tribunal approuvera ou non telle ou telle action<sup>126</sup>.

Comme l'a observé la CIJ dans l'affaire du *Golfe du Maine*, les décisions de justice doivent reposer sur « une démonstration convaincante de l'existence des règles qu'on avait espéré trouver établies par le droit international » et non sur « des affirmations de principe »<sup>127</sup>. Dans le même esprit, Lion Fuller affirme que le droit devrait être public, non rétroactif, clair, cohérent et non contradictoire, et que sa mise en œuvre concrète devrait s'aligner sur « les règles telles qu'annoncées »<sup>128</sup>. Le droit est bien un exercice d'équilibre entre justice et sécurité juridique, et il est important de laisser le moins de marge possible à l'élément discrétionnaire<sup>129</sup>.

En outre, tout système juridique doit disposer de critères clairs distinguant les normes juridiques des règles souhaitables sur le plan de la politique, de la morale ou de la courtoisie. L'absence de tels critères peut entraîner une érosion du pouvoir normatif du droit<sup>130</sup>. Par le passé, il est arrivé que les parties concernées invoquent différentes notions, allant de l'intérêt de classe à la démocratie et aux droits de l'homme, pour tenter de manipuler le droit international<sup>131</sup>. Il importe donc de distinguer les normes juridiques contraignantes des autres éléments de régulation sociale tels que la morale, la religion ou la nécessité politique<sup>132</sup>. Une plus grande transparence du processus de prise de décisions, associée à des règles précisant la hiérarchie entre les sources du droit administratif international, contribuera à résoudre les problèmes de légitimité et de responsabilité.

L'absence de droit applicable clair affecte également l'égalité entre les fonctionnaires et leurs employeurs. Aux termes de l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, « [t]ous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice »<sup>133</sup>. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a noté, dans *Lederbauer c. Autriche*, que la garantie de l'égalité devant les tribunaux en vertu de l'article 14.1 recouvrait l'impartialité, l'équité et l'égalité des armes, indépendamment du fait qu'un organe judiciaire soit spécifiquement chargé de prononcer des sanctions disciplinaires contre des fonctionnaires<sup>134</sup>.

Bien que les organisations internationales recrutent généralement des spécialistes expérimentés pour leurs services juridiques, les fonctionnaires internationaux (en

---

126. Wade, H. W. R., *op. cit.*

127. *Recueil CIJ 1984*, p. 289.

128. Fuller, L., *The morality of law*, 1969. Résumé extrait de Dyzenhaus, D., « The Concept of (Global) Administrative Law », *IILJ Working Paper 2008/7*, [www.iilj.org/](http://www.iilj.org/).

129. *Ibid.*, p. 197-198.

130. Danilenko, G. M., *Law-making in the international community*, Martinus Nijhoff, Dordrecht *et al.*, 1993, p. 17.

131. *Ibid.*, p. 18.

132. Voir Pellet, A., « The Normative Dilemma: Will and Consent in International Law-Making », *Australian YIL*, 12, 1988-1989, p. 22, 25.

133. Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), article 14, [www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx](http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx).

134. Communication 1454/2006, 23 juillet 2007, paragraphe 7.2.

particulier non juristes) ne sont pas toujours capables de comprendre les décisions juridiques antérieures ayant un impact sur leurs droits du travail, ni même d'accéder à ces décisions<sup>135</sup>. C'est précisément pour remédier au pouvoir de négociation inégal de l'employé face à son employeur qu'on distingue classiquement le droit du travail du droit des contrats<sup>136</sup>. Il existe un risque que les employés soient exploités, et le droit du travail tente de les protéger des abus de la part des employeurs<sup>137</sup>. Par conséquent, une réglementation du travail vague ou difficile à consulter met l'employé lambda dans une situation difficile, même lorsqu'il a accès à un comité du personnel ayant pour mission de défendre ses intérêts<sup>138</sup>.

Le manque de normes claires pour hiérarchiser les sources juridiques internationales applicables tend aussi à dissuader les fonctionnaires internationaux de saisir les tribunaux concernés. Comme dans tout autre système de règlement des litiges, lorsque les règles sont floues, personne n'est incité à porter l'affaire devant un tribunal<sup>139</sup>. Des manœuvres politiques ou des efforts pour maintenir le statu quo risquent de remplacer le processus juridique qui pourrait entraîner une amélioration des règles.

En outre, en l'absence de normes administratives internationales contraignantes et suffisamment claires, les intéressés ignorent les limites des activités légales et ne peuvent donc ajuster leur comportement en conséquence. Aux États-Unis, une réglementation aux dispositions imprécises est anticonstitutionnelle, et donc non applicable<sup>140</sup>. En vertu du droit constitutionnel états-unien, cette théorie de l'imprécision est sous-tendue par les notions d'avertissement raisonnable et de contrôle des mises en œuvre arbitraires. D'après la Cour suprême des États-Unis, une loi doit définir la conduite à suivre assez précisément pour que les personnes ordinaires puissent comprendre quel comportement est interdit et d'une manière

---

135. *Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies*, rapport du Corps commun d'inspection JIU/REP/2000/1, 2000, paragraphes 136-143. Voir aussi Reinisch, A., Knahr, C., « From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal – Reform of the Administration of Justice System within the United Nations », *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 12, 2008, p. 447, 452.

136. Voir par exemple Bureau international du travail, *La relation de travail*, rapport V(1) de la Conférence internationale du travail, 95<sup>e</sup> session, 2006, paragraphe 100, [www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf](http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf).

137. Généralement, voir Davidov G., Langille, B. (éd.), *The Idea of Labour Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

138. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « L'obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme », 17 décembre 2013, paragraphe 17. Des organisations internationales peuvent entretenir l'incertitude sur le droit applicable ou utiliser cette incertitude pour préserver leur liberté d'action. Ce rapport récent du Conseil de l'Europe note que l'incertitude quant à l'étendue exacte des obligations qui incombent aux organisations internationales mine la sécurité juridique, à la fois pour les organisations elles-mêmes et pour les tierces parties.

139. Thirlway, H.W.A., *op. cit.*, p. 34, 35.

140. En vertu de la Constitution des États-Unis, si une réglementation est trop vague pour que le citoyen moyen la comprenne, elle est frappée de nullité pour imprécision et n'est pas applicable. Voir Chemerinsky, E. *Constitutional Law: Principles and Policies*, Aspen Publishers, New York, 2011.

qui n'encourage pas l'arbitraire ou la discrimination dans sa mise en œuvre<sup>141</sup> car une application arbitraire violerait le principe de l'égalité de protection<sup>142</sup>. Cette logique vaut aussi dans le contexte du droit administratif international.

Enfin, sans règles pour définir le droit applicable, le droit administratif international risque de se trouver marginalisé par d'autres disciplines, telles que les sciences politiques ou la sociologie<sup>143</sup>. Pour reprendre les préoccupations énumérées plus haut, la clarification des sources de droit applicables aux procédures de droit administratif international rendra le système plus prévisible, renforcera sa légitimité et aidera à trouver un équilibre entre les intérêts respectifs des organisations internationales, de leurs États membres et des fonctionnaires internationaux.

## IV. Sources de droit dans la pratique des tribunaux administratifs internationaux

En pratique, les tribunaux administratifs internationaux s'appuient sur plusieurs sources, dont le contrat de travail, le droit interne des organisations internationales et les principes généralement admis du droit administratif international. Ils se fondent aussi parfois sur leur propre droit interne et sur la jurisprudence d'autres tribunaux<sup>144</sup>, et citent occasionnellement les écrits d'experts qualifiés<sup>145</sup>.

### A. Contrats de travail

La plupart des organisations internationales salarient leurs fonctionnaires sur la base d'un contrat de travail ou d'un acte juridique de l'organisation<sup>146</sup>. En pratique, les dispositions les plus détaillées concernant les droits et les devoirs des organisations internationales et de leurs fonctionnaires sont énoncées dans les contrats de travail et dans le règlement interne de l'organisation. Dans la plupart des cas, le contrat de

---

141. *Kolender v. Lawson*, 461 US 352, 357 (1983). Voir aussi Hadfield, G., « Weighing the Value of Vagueness : An Economic Perspective on Precision in the Law », *California Law Review*, 82, 1994, p. 541, 542.

142. Aux termes du Quatorzième amendement à la Constitution des États-Unis, dit « clause sur l'égalité de protection », « [a]ucun État ne fera ou n'appliquera de lois qui restreindraient les privilèges ou les immunités des citoyens des États-Unis ; ne privera une personne de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans procédure légale régulière ; ni ne refusera une égale protection des lois à quiconque relève de sa juridiction ». Voir Schnapper, E., « Affirmative action and the legislative history of the Fourteenth Amendment », *Virginia Law Review*, 71, 1985, p. 753.

143. Thirlway, H.W.A., *op. cit.* p. 227. Voir aussi von Bogdandy, A., *et al., op. cit.* : pour les auteurs, en l'absence de dichotomie légal/illégal, l'étude du droit peut se voir distancée par d'autres disciplines comme l'économie, etc.

144. Voir Hansen, H. P., « The World Bank Administrative Tribunals External Sources of Law: The Next Chapter (2006-2010) », *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 11, 2012, p. 449, 490 (concernant le recours à la jurisprudence d'autres tribunaux).

145. Les tribunaux citent très souvent C.F. Amerasinghe pour démontrer l'existence de certains principes de droit administratif international.

146. Bien que la plupart des organisations internationales utilisent des contrats de travail, d'autres, dont notamment l'Union européenne, recourent principalement à un Statut des fonctionnaires. Klabbers, J., *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 244.

travail est la principale source des obligations d'une organisation internationale<sup>147</sup>. Très souvent, cependant, le contrat de travail ne consiste pas en un seul document écrit, mais se compose de la lettre d'engagement et de la lettre d'acceptation<sup>148</sup>.

Dans l'affaire *Merode*, le Tribunal administratif de la Banque mondiale a donné les explications suivantes : « les [lettres d'emploi] peuvent être une condition *sine qua non* des relations de travail, mais elles restent un élément parmi d'autres qui, collectivement, établissent l'ensemble des conditions d'emploi s'appliquant entre [l'organisation internationale] et les membres de son personnel »<sup>149</sup>. De même, le Tribunal administratif de l'ONU a observé que les relations entre l'ONU et son personnel n'étaient pas uniquement contractuelles mais comportaient aussi des éléments statutaires<sup>150</sup>.

## B. Droit interne des organisations internationales

Le droit interne des organisations internationales comprend les constitutions, règles de procédure, décisions, réglementations et autres textes adoptés par ces organisations<sup>151</sup>. Dans son arrêt dans l'affaire *De Merode*, le Tribunal administratif de la Banque mondiale affirme que, pour déterminer les droits et devoirs respectifs de la Banque mondiale et de son personnel, il faut consulter non seulement les Statuts de la Banque mondiale et ses règlements, mais aussi « certains manuels, circulaires, notes et déclarations émis par la direction de la [b]anque, ainsi que d'autres sources »<sup>152</sup>.

Souvent, les documents constitutifs des organisations internationales comprennent aussi des traités internationaux. Les tribunaux administratifs internationaux se fondent sur les actes constitutifs de l'organisation internationale concernée, qu'ils considèrent comme applicables aux relations de travail au sein de l'organisation<sup>153</sup>.

---

147. Voir CIJ, avis consultatif *Effet de jugements*, 1954 ; *Darricades*, TAOIT, jugement n° 67, 1962 ; *Stievenart*, décision n° 24 de la Commission de recours de l'OTAN, 1957, p. 2 ; TANU, *Kaplan*, jugement n° 19, 1953, p. 73 ; TANU, *Monshed*, jugement n° 273, 1981.

148. Voir par exemple le paragraphe 440.3 du Règlement du personnel de l'Organisation mondiale de la santé, 1<sup>er</sup> juillet 2013, [www.who.int/employment/staff\\_regulations\\_rules/FR\\_Staff\\_Regulations\\_and\\_Staff\\_Rules.PDF?ua=1](http://www.who.int/employment/staff_regulations_rules/FR_Staff_Regulations_and_Staff_Rules.PDF?ua=1).

149. *De Merode and Others v. World Bank*. (Decision No 1). World Bank Administrative Tribunal. 5 June 1981, paragraphe 18.

150. TANU, jugement n° 4, 1951.

151. En vertu de la Convention de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, « l'expression "règles de l'organisation" s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, des décisions et résolutions adoptées conformément auxdits actes et de la pratique bien établie de l'organisation » (article 2.j) ; voir aussi l'article 2.b du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales.

152. *De Merode*, *op. cit.*, paragraphe 18.

153. Par exemple, dans *Duberg c. Unesco*, le Tribunal administratif de l'OIT s'est appuyé sur l'Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. *Duberg c. Unesco* (1955), Tribunal administratif de l'OIT, jugement n° 17, paragraphe 2. Dans l'affaire *Howrani*, le Tribunal administratif de l'ONU a appliqué la Charte des Nations Unies à un différend : TANU, jugement n° 5, 1951, p. 21. Dans l'affaire *Duberg*, le Tribunal administratif de l'OIT a considéré l'Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture comme une source de droit pertinente, car il énonce des règles applicables aux relations de travail au sein de cette organisation : *Duberg*, TAOIT, jugement n° 17, 1955, p. 255 et suivantes. Voir aussi *Aicher*, Commission de recours de l'OCDE, décision n° 37, 1964 (concluant que la Commission de recours doit appliquer la Convention relative à l'OCDE).

Il existe bien, toutefois, une hiérarchie dans l'application des règles internes des organisations internationales. Les instruments constitutifs (droit principal), souvent adoptés sous forme de traités internationaux, prévalent sur le statut du personnel<sup>154</sup> et le règlement du personnel<sup>155</sup>, qui l'emportent à leur tour sur les manuels<sup>156</sup>, circulaires et autres documents du même type (droit subsidiaire<sup>157</sup>).

L'expression « droit subsidiaire » désigne tous les textes promulgués par une organisation internationale qui ne sont pas des instruments constitutifs. Il faut noter cependant que pour qu'un tribunal administratif international considère le droit subsidiaire comme source de droit, le document concerné doit avoir un effet général<sup>158</sup>. En d'autres termes, alors que le droit interne d'une organisation a force de droit général pour les autres affaires jugées par le même tribunal, les décisions administratives s'appliquent uniquement aux individus auxquels elles s'adressent. Le droit subsidiaire des organisations internationales reste subordonné à leur droit principal et, à ce titre, ses relations avec le droit international général devraient être semblables aux relations entre le droit interne des États et le droit international général.

Le pouvoir de régler les relations juridiques entre une organisation internationale et son personnel est souvent délégué par l'organe plénier de l'organisation à son administration<sup>159</sup>. En outre, les instruments portant création de tribunaux administratifs internationaux donnent aux tribunaux le pouvoir de définir leurs propres règles de procédure et d'organisation interne<sup>160</sup>. À l'évidence, en cas de conflit entre ces deux sources, la première l'emporte sur la seconde. Toutefois, les organisations internationales adoptent leur droit interne sur la base de documents constitutifs créés par des États<sup>161</sup>. Le droit interne des organisations internationales,

---

154. À l'ONU et dans ses agences spécialisées, le Règlement du personnel définit la situation du personnel tandis que le Statut du personnel énonce généralement des principes plus larges.

155. Voir par exemple Dupuy, R.-J., *Manuel sur les organisations internationales*, Nijhoff, Dordrecht, 1988, p. 234.

156. Dans l'affaire *Robinson*, le Secrétaire général de l'ONU affirmait que le Manuel d'administration était un simple exposé des politiques, sans aucun effet juridique. Le tribunal a exprimé son désaccord, expliquant que le Manuel d'administration était un document qui s'imposait à l'administration et au personnel et que le tribunal devait donc l'appliquer, conformément à l'article 2 de son Statut. Il l'a ainsi clairement considéré comme une source de droit. *Robinson*, TANU, jugement n° 15, 1952, et jugement n° 1070, p. 45 et 46.

157. Klabbers, J., *op. cit.*, p. 245 ; Akehurst, M.B., *The Law governing employment in international organisations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1967, p. 68-69. Voir aussi *De Merode, op. cit.*, paragraphes 9 à 11.

158. Akehurst, M.B., *ibid.*, p. 71.

159. Voir par exemple le préambule du Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, <http://council.web.cern.ch/council/fr/Gouvernance/StatutetReglementduPersonnel.pdf> ; le préambule du Statut du personnel et le Règlement du personnel de l'Union internationale des télécommunications, 2013, <https://www.itu.int/en/council/Documents/2016/NOMMES-F.pdf> ; le Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2000, paragraphe 301.0, [www.fao.org/docrep/MEETING/X7949F.HTM](http://www.fao.org/docrep/MEETING/X7949F.HTM).

160. Voir par exemple l'article 6 du Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, avril 2012, [www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/253](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/253) ; l'article X du Statut du Tribunal administratif de l'OIT, 2008, [http://ilo.org/tribunal/about-us/WCMS\\_249260/lang--fr/index.htm](http://ilo.org/tribunal/about-us/WCMS_249260/lang--fr/index.htm).

161. Shaw, M., *op. cit.*, p. 1303 et 1306.

dont les résolutions et décisions pertinentes, serait ainsi entièrement distinct du droit international public général créé par les États<sup>162</sup>.

Cependant, comme l'ont noté des juges de la CIJ, « un acte accompli en vertu d'une autorisation contenue dans un instrument qui est lui-même un traité [...] n'a pas *ipso facto* un caractère conventionnel »<sup>163</sup>. Les règles des organisations internationales ne sauraient suivre le principe d'interprétation du droit international public dit *lex specialis*, selon lequel une règle plus spécifique l'emporte sur une règle générale<sup>164</sup>, et ce pour deux raisons. Premièrement, ce principe ne peut s'appliquer que lorsque les règles en question portent sur le même sujet. Deuxièmement, « une règle particulière ne peut l'emporter sur une règle générale que si les deux règles ont le même statut »<sup>165</sup>.

Les règles internes des organisations internationales ne constituent évidemment pas des dispositions de droit interne des États ; mais, dans le même temps, elles ne sont pas non plus une source de droit international. Les sources du droit international, comme l'illustre l'article 38 du Statut de la CIJ, résultent habituellement uniquement des interactions entre sujets du droit international, telles que la conclusion de traités ou des pratiques étatiques devenues coutume internationale<sup>166</sup>. Les règles internes créent des droits et des obligations pour les organisations internationales et pour leurs employés, non pour les États, et forment donc un ordre juridique autonome, distinct du droit international public traditionnel<sup>167</sup>.

### C. Principes généraux du droit

Dans son jugement *De Merode*, le Tribunal administratif de la Banque mondiale a, pour la première fois, examiné en détail les principes du droit administratif international. Le tribunal explique que, outre le droit interne de l'organisation, un ensemble plus large d'instruments de droit administratif international reste pertinent, et il note en particulier que « certains jugements de tribunaux administratifs mentionnent les principes généraux du droit de la fonction publique internationale ou un corps de règles applicables à la fonction publique internationale »<sup>168</sup>.

Les principes généraux du droit administratif international englobent des principes inhérents à tout ordre juridique, dont le droit national et les relations internationales<sup>169</sup>. Les principes généraux du droit comprennent par exemple des principes d'interprétation

---

162. Sands P., Klein P., *Bowett's Law of International Institutions*, Sweet & Maxwell, Hebden Bridge, 2009, p. 448 et suivantes.

163. Opinion dissidente commune dans l'affaire du Sud-Ouest africain (exceptions préliminaires), arrêt du 21 décembre 1962, *Recueil CIJ* 465, p. 491.

164. Voir Akehurst, M.B., « The Hierarchy of the Sources of International Law », *British Yearbook of International Law*, 47, 1975, p. 273.

165. Déclaration de M. Ago, *Annuaire CID* 1968, vol. I, comptes rendus analytiques de la 20<sup>e</sup> session, 27 mai-4 août 1968, p. 31 (paragraphe 24).

166. Statut de la CIJ, article 38.

167. Amerasinghe, C.F., *op. cit.* (voir la note 108 *supra*), p. 274.

168. *De Merode*, *op. cit.*, paragraphe 13.

169. Voir Schill, S., « International Investment Law and Comparative Public Law – An Introduction », in Schill, S., *International Investment Law and Comparative Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 28.

(comme l'esprit et l'objet des dispositions écrites et l'intention des parties telle qu'elle ressort des travaux préparatoires), des principes de fonctionnement des tribunaux eux-mêmes (comme la représentation des parties, les délais de prescription et le calcul des dommages) et des principes généraux de droit administratif (comme le retrait de décisions administratives et le principe d'égalité entre personnes de même niveau hiérarchique<sup>170</sup>). De plus en plus, les principes généraux du droit s'étendent non seulement aux relations entre États, mais aussi à celles entre des États et des sujets privés<sup>171</sup>.

Il faut comprendre que les « principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » évoqués à l'article 38 du Statut de la CIJ diffèrent quant au fond des principes généraux du droit administratif international<sup>172</sup>. Par définition, les principes généraux du droit international public énoncés à l'article 38 sont ceux reconnus par les législations internes des États<sup>173</sup>. Or, les principes généraux du droit administratif international découlent de la pratique des tribunaux administratifs internationaux.

Certains tribunaux administratifs internationaux reconnaissent les principes généraux du droit administratif comme des conditions implicites des contrats de travail. Par exemple, comme l'a expliqué le Tribunal administratif de l'OIT dans l'affaire *Awoyemi*, « [s]elon la jurisprudence constante du [t]ribunal, les droits du fonctionnaire liés à son contrat d'engagement sont ceux qui s'en dégagent de manière explicite ou implicite, y compris ceux qui résultent de principes généraux valables pour la fonction publique internationale et les droits de l'homme »<sup>174</sup>. En outre, comme l'a expliqué la Cour internationale de justice, une organisation internationale est un sujet de droit international, « lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international »<sup>175</sup>. En tant qu'organes d'une organisation internationale, les tribunaux administratifs internationaux sont eux aussi tenus de suivre le droit international public.

Lors de la rédaction de l'article 38 du Statut de la CIJ, les auteurs voyaient dans la mention des principes généraux du droit un moyen d'éviter que la Cour ne prononce un *non liquet* (c'est-à-dire ne trouve pas de droit applicable)<sup>176</sup>. Les principes généraux du droit peuvent ne pas toujours paraître assez précis pour créer des droits et obligations concrets ; mais, dans un contexte international, il arrive qu'ils constituent l'unique source de droit. Par exemple, l'article 340 du Traité instituant la Communauté européenne dispose que la responsabilité de la Communauté européenne est soumise

---

170. Pour une étude plus détaillée de la classification des principes généraux du droit, voir Akehurst, M.B., *op. cit.* (voir la note 164 *supra*), p. 72-73.

171. Raimondo, F., *General Principles of Law in the Decisions of International Criminal Courts and Tribunals*, Nijhoff, Leyde, 2008.

172. Statut de la CIJ, article 38.

173. Les principes généraux de droit mentionnés à l'article 38 du Statut de la CIJ sont des normes juridiques non écrites, au champ d'application large, reconnues par les législations nationales des États et susceptibles d'être transposées au niveau international. Pellet, A., « Article 38 », in Zimmerman *et al.* (éd.), *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*, Oxford University Press, 2006, paragraphe 254.

174. *Awoyemi c. Unesco* (1998), TAOIT, jugement n° 1756, paragraphe 3 des considérants.

175. Cour internationale de Justice, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif, *Recueil CIJ 1980*, paragraphe 37.

176. Pellet, A., « Article 38 », *op. cit.*, paragraphe 246.

aux « principes généraux communs aux droits des États membres »<sup>177</sup>. Dans ce contexte, les principes généraux du droit de l'Union européenne, tels que la proportionnalité, la sécurité juridique, les attentes légitimes et l'égalité<sup>178</sup>, comblent les lacunes du droit de l'Union, en renforcent la cohérence et aident à éviter le déni de justice<sup>179</sup>.

Les litiges entre États et investisseurs offrent un exemple supplémentaire puisqu'ils concernent, comme le droit administratif international, des parties privées (les investisseurs) et des sujets de droit international (les États). Ici, les tribunaux s'appuient souvent sur les principes généraux du droit, tels que la bonne foi, la *restitutio in integrum*, l'obligation de la personne lésée de limiter le préjudice et l'enrichissement sans cause<sup>180</sup>. Ces principes et plusieurs autres étant aujourd'hui largement admis comme des principes généraux du droit, ils devraient également faire partie des sources de droit pour les tribunaux administratifs internationaux.

Bien que chaque tribunal ait ses propres règles écrites, plusieurs principes généraux de droit administratif international se sont développés au fil du temps, concernant par exemple la discrimination et l'égalité de traitement, les irrégularités de fond et de procédure, et d'autres aspects relatifs au travail<sup>181</sup>. Les tribunaux administratifs internationaux se sont également appuyés sur les principes généraux pour développer le droit procédural du règlement international des différends<sup>182</sup>, pour interpréter le droit écrit comme source de droits et d'obligations et pour combler les lacunes de la réglementation<sup>183</sup>.

---

177. Traité instituant la Communauté européenne, article 340.

178. Craig, P., De Búrca, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 109.

179. Kaczorowska, A., *European Union Law*, Taylor & Francis e-Library, 2008, p. 231.

180. Voir Kryvoi, Y., « Counterclaims in Investor-State Arbitration », *Minnesota Journal of International Law*, 2008, 216, p. 249-250.

181. Il faut noter que les tribunaux administratifs se partagent souvent du personnel judiciaire. Par exemple, Jan Paulsson est président du Tribunal administratif de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de celui de la BERD, et membre du Tribunal administratif de la Banque mondiale.

182. Voir par exemple TAOIT, jugement n° 3182, 2013 (« Le pouvoir discrétionnaire du Directeur général en matière de nomination n'est pas absolu et il doit s'exercer dans les limites fixées par le Statut du personnel et les principes généraux de droit ») ; Tribunal administratif du FMI, jugement n° 1999-1, M. « A » c. *Fonds monétaire international*, 12 août 1999, paragraphe 92 (concluant que le Tribunal administratif est tenu d'appliquer les principes généralement admis du droit administratif international afin de pouvoir instruire la plainte, faute de quoi il laisserait le demandeur sans aucune voie de recours). Voir aussi Tribunal administratif de la Banque mondiale, décision n° 10, *Jean-Claude Salle c. Banque internationale pour la reconstruction et le développement* (concluant que les conditions d'emploi peuvent aussi découler de plusieurs autres sources, dont les principes généraux du droit, comme le tribunal l'a affirmé dans l'affaire *De Merode*, *op. cit.*, paragraphe 29).

183. Voir par exemple TAOIT, *Gubin et Nemo*, jugement n° 429, 1980 (« Le [t]ribunal est compétent pour se prononcer sur cette question, les droits acquis étant protégés en vertu d'un principe général du droit, même en l'absence de texte exprès »). Voir aussi les jugements suivants : TAOIT, *Union internationale des télécommunications* (concernant la liberté d'expression), jugement n° 3156, 2013 ; TAOIT, *Union internationale des télécommunications* (reconnaissant le devoir de s'abstenir de comportements de nature à porter atteinte à la dignité ou à la réputation des fonctionnaires et anciens fonctionnaires), jugement n° 3107, 2012 ; Tribunal administratif du FMI, M<sup>me</sup> « B » c. *Fonds monétaire international*, jugement n° 1997-2, 23 décembre 1997, paragraphe 59 (sur la question de la notification des changements de politique au personnel), et TAOIT, jugement n° 3195, 2013 (concluant qu'une erreur administrative doit être rectifiée).

En 1929, le Tribunal de la Société des Nations a considéré que le tribunal ne serait fondé à recourir aux principes généraux du droit qu'en l'absence de règles écrites<sup>184</sup>.

Par la suite, le Tribunal administratif de l'OIT a jugé que les principes généraux du droit étaient subsidiaires aux règles internes de l'OIT<sup>185</sup>. Cependant, la tendance moderne est de donner davantage de poids aux principes généraux du droit. Beaucoup de textes établissant des tribunaux administratifs internationaux mentionnent expressément les principes généraux du droit, tandis que d'autres restent assez conservateurs sur ce point et mentionnent avant tout des règles de procédure<sup>186</sup>. Même lorsque les statuts de tribunaux administratifs internationaux ne mentionnent pas les principes généraux du droit, de nombreux tribunaux se sentent tenus d'appliquer ces principes<sup>187</sup>. La légitimité des principes généraux comme sources de droit dépend de ce qu'ils sont ou non « si largement admis et bien établis dans les différents systèmes juridiques qu'ils sont considérés comme généralement applicables à toutes les décisions prises par des organisations internationales »<sup>188</sup>.

Les tribunaux administratifs internationaux citent souvent la jurisprudence d'autres tribunaux pour montrer que l'application de certains principes généraux n'a rien de révolutionnaire. Si les décisions d'autres juridictions ne constituent pas elles-mêmes des sources de droit, elles peuvent servir à démontrer l'existence de certains principes. Par exemple, le Tribunal administratif de la Banque mondiale a appliqué une décision du Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement, en saluant spécifiquement « la convergence des points de vue de juridictions internationales similaires » et en notant que le tribunal serait « influencé par une analyse convaincante quelle qu'en soit la source »<sup>189</sup>.

En outre, le commentaire sur le Statut du Tribunal administratif du Fonds monétaire international explique que certains principes généraux de droit administratif international sont « si largement admis et bien établis dans différents systèmes juridiques qu'ils sont considérés comme applicables à l'ensemble des décisions prises par des organisations internationales »<sup>190</sup>.

Le commentaire affirme également que « la référence aux principes admis de droit administratif international vise à limiter les pouvoirs du tribunal en précisant que les

---

184. *Di Palma Castiglione*, etc., jugements nos 1 à 3, 1929 (cité dans Akehurst, M.B., *op. cit.* (voir la note 164 *supra*), p. 80.

185. *Sharma*, jugement n° 30, 13 juillet 1957.

186. Patterson, B., « The Jurisdiction of Discrimination as opposed to simple Inequality in the International Civil Service », *GAJ International and Comparative Law*, 36, 2007, p. 1, 15.

187. Voir par exemple TAOIT, *Union internationale des télécommunications* (les principes généraux sont « inhérents au droit de la fonction publique internationale »), jugement n° 3203 (citant TAOIT, jugement n° 1118, au considérant 9). Voir aussi TAOIT, *Organisation européenne des brevets*, jugement n° 3058, 2012 (concluant que le tribunal doit appliquer les règlements pertinents et les principes généraux du droit dans les relations entre une organisation internationale et son personnel).

188. Rapport du Conseil exécutif du Fonds monétaire international, EBAP/92/147, Attachment II, Act. 9, 1992, réimpression : 1 *International Mon. Fund Administr. Trib. Rep.* 251. STH, p. 18 (2000).

189. *Pillarisetty Madhusudan c. Banque internationale pour la reconstruction et le développement*, décision n° 215, paragraphe 25.

190. Commentaire sur le Statut du Tribunal administratif du Fonds monétaire international, [www.imf.org/external/imfat/pdf/2009\\_Amended-Statute.pdf](http://www.imf.org/external/imfat/pdf/2009_Amended-Statute.pdf), p. 18.

critères d'examen appliqués par le tribunal ne devraient pas aller au-delà de ceux appliqués par d'autres tribunaux »<sup>191</sup>. Le Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement a précisé ainsi la restriction qu'impose un principe général à une organisation internationale :

« Bien qu'il soit possible de revoir certaines conditions d'emploi, l'interdiction de modifier de façon unilatérale les conditions d'emploi essentielles et fondamentales est désormais un principe admis par les organisations internationales, qui peut être considéré comme faisant partie du droit. Il limite les pouvoirs des organes de direction de chaque organisation internationale et restreint la modification unilatérale desdites conditions. »<sup>192</sup>

En outre, le rapport de 2004 de l'Association de droit international appelle les organisations internationales à envisager de mettre en place un mécanisme commun d'examen des décisions d'autres tribunaux administratifs internationaux, « afin d'atteindre la plus grande cohérence possible dans la jurisprudence en droit administratif international ». Le rapport encourage les tribunaux administratifs internationaux à tenir compte de leurs décisions respectives en vue de réduire le risque de jurisprudences contradictoires<sup>193</sup>.

L'Association du personnel de l'OIT insiste elle aussi sur l'insertion des principes généralement admis du droit administratif international dans le Statut du Tribunal administratif de l'OIT. Tout en expliquant invoquer les principes généraux lorsque nécessaire, le tribunal n'a pas formulé d'objection de principe à ce que la phrase suivante soit ajoutée à son Statut : « Le [t]ribunal applique les principes généralement admis du droit administratif international concernant le contrôle juridictionnel des actes administratifs. »<sup>194</sup>

Toutefois, cette phrase est aujourd'hui absente de son Statut, alors que plus de dix ans ont passé depuis que l'Association du personnel et le Tribunal administratif de l'OIT sont parvenus à cet accord.

#### **D. Autres sources de droit international public**

Par nature, les organisations internationales sont instaurées par des traités internationaux et régies par le droit international. Comme l'a expliqué la CIJ, « [l']organisation internationale est un sujet de droit international lié en tant que tel par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international, son acte constitutif ou les accords internationaux auxquels il est partie »<sup>195</sup>.

Le Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales dispose que la qualification du fait d'une organisation internationale comme internationalement

---

191. *Ibid.*, p. 17.

192. *Ferdinand P. Mesch et Robert Y. Siy c. Banque asiatique de développement* (n° 3), décision n° 18, 2 Recueil ADBAT 117.

193. *Ibid.*

194. Bureau international du travail, « Questions relatives au Tribunal administratif de l'OIT », GB.286/PFA/17/2 2 (2003).

195. *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif du 20 décembre 1980, Recueil CIJ 73, p. 89-90, paragraphe 37.

illicite relève du droit international<sup>196</sup>. On peut établir une distinction entre l'atteinte aux droits de l'homme par une organisation internationale sur le plan international (par exemple les bombardements de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) et sur le plan interne (par exemple la discrimination de certains employés).

Toutefois, il reste difficile d'imaginer que les organisations internationales, sujets de droit international et créées au moyen de ce droit, puissent être conçues de manière à exclure l'application du droit international à leurs affaires internes. Liée par le droit général international des droits de l'homme, une organisation internationale devrait être responsable sur le plan international dans les deux scénarios. Pourtant, il n'existe pas d'instrument similaire au Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales pour les cas d'atteintes aux droits de l'homme en interne.

Pour trancher les différends, les tribunaux administratifs internationaux s'appuient avant tout sur les traités internationaux relatifs à l'immunité<sup>197</sup> ou sur les documents constitutifs établissant l'organisation internationale, en appliquant le droit international pour interpréter le droit interne de l'organisation<sup>198</sup>. Cependant, il arrive qu'ils affirment expressément que les autres conventions internationales ne s'appliquent *pas* à une organisation internationale. Par exemple, dans l'affaire *Pibouleau*, le Tribunal administratif de l'OIT a jugé que la Convention et la Recommandation de l'OIT concernant la protection de la maternité n'étaient pas applicables à l'Organisation mondiale de la santé. En suivant la même logique, dans une autre affaire, le même tribunal a refusé d'appliquer la Convention européenne des droits de l'homme à une organisation internationale au motif que cette organisation spécifique n'était pas liée par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>199</sup>.

De fait, les traités internationaux classiques créent des droits et des obligations pour les parties à ces traités, le plus souvent des États. Les États traduisent alors le droit international énoncé dans tel ou tel traité dans leur droit interne, qui s'impose à son tour aux individus. Les employés des organisations internationales, cependant, ne sont ni des États ni des organisations internationales (les sujets traditionnels du droit international) et ne peuvent donc être parties à des traités internationaux et liés par eux. À cet égard, le droit administratif international rappelle l'asymétrie du droit international des investissements : des traités d'investissement bilatéraux créent pour des acteurs privés – les investisseurs – des droits applicables au niveau international, en même temps que des obligations pour les États parties<sup>200</sup>.

Néanmoins, les tribunaux mentionnent occasionnellement plusieurs conventions internationales, telles que la Charte des Nations Unies<sup>201</sup>. De façon surprenante, toutefois, les tribunaux, y compris le Tribunal administratif de l'OIT, ne se réfèrent

---

196. Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, article 5, [http://legal.un.org/ilc/texts/9\\_6.shtml](http://legal.un.org/ilc/texts/9_6.shtml).

197. TAOIT, *Jurado*, jugement n° 70, 1964.

198. Voir par exemple TANU, *Stepczynski*, jugement n° 64, 1956.

199. TAOIT, *M. J.M. W. c. Organisation européenne des brevets* (2003), jugement n° 2237, paragraphe 11 des considérants.

200. Voir Kryvoi, *Y. op. cit.*, p. 220.

201. Voir par exemple TAOIT, *Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture*, jugement n° 2740, 9 juillet 2008.

pas aux conventions de l'OIT, source classique la plus élaborée du droit international du travail<sup>202</sup>. Bien que ces conventions ne s'imposent pas aux organisations internationales, elles peuvent mettre en évidence les principes généraux du droit admis par la majorité des pays du monde.

Enfin, l'article 38.d du Statut de la CIJ définit la jurisprudence et les écrits de spécialistes comme un « moyen auxiliaire » de déterminer le droit international, parfois qualifié de « réservoir » dont on peut tirer des règles primaires de droit international<sup>203</sup>. En d'autres termes, la jurisprudence des autres tribunaux ne constitue par une source de droit indépendante<sup>204</sup>, mais un recueil des principes généraux du droit administratif international.

## E. Pratique des organisations

La pratique des organisations constitue une source supplémentaire de droits et d'obligations juridiques. Le commentaire sur le Statut du Tribunal administratif du FMI, citant la décision *De Merode* du Tribunal administratif de la Banque mondiale, reconnaît que « la pratique administrative de l'organisation [peut], dans certaines circonstances, donner lieu à des droits et obligations juridiques », en tant que l'une des deux sources non écrites du droit interne du FMI<sup>205</sup>.

Dans une autre affaire, le Tribunal administratif du FMI a affirmé devoir analyser la pratique de l'organisation et certains principes généraux de droit pour déterminer les droits et devoirs respectifs de l'organisation internationale et de son personnel<sup>206</sup>. Le Tribunal administratif de l'OIT a également suivi cette approche<sup>207</sup>.

La pratique des organisations internationales est semblable à la coutume internationale, en ce qu'elle peut fixer des normes de pratique applicables à l'avenir. Un tribunal arbitral a noté que « la pratique de l'organisation peut aussi, dans certaines circonstances, devenir un élément des conditions d'emploi »<sup>208</sup>. Ici, le tribunal a établi

---

202. Dans le même temps, dans son arrêt *Desgranges*, le TAOIT a reconnu l'importance de l'esprit des instruments de l'OIT. Voir TAOIT, *Desgranges*, jugement n° 11, 12 août 1953 (« Attendu qu'il est impossible de croire que l'Organisation internationale du travail, constituée pour assurer la sécurité de tous les salariés, n'ait pas le souci d'assurer celle de tous ses fonctionnaires ; que l'esprit dans lequel la législation en vigueur doit être interprétée n'est donc pas douteux »).

203. Pellet, A., Article 38 dans "The Statute of the International Court of Justice : A commentary", par. 305 (Andreas Zimmermann et al. ed. 2012).

204. Tribunal administratif de la BERD, *M. C.*, décision n° 01/03, 2003.

205. Rapport du Conseil exécutif, p. 18. Voir aussi Tribunal administratif du FMI, *Ms. « B » c. Fonds monétaire international*, jugement n° 1997-2, 23 décembre 1997, paragraphe 37 ; voir également Tribunal administratif du FMI, *M. M. D'Aoust c. Fonds monétaire international*, jugement n° 1996-1, 2 avril 1996.

206. Tribunal administratif du FMI, *Ms. « B » c. Fonds monétaire international*, jugement n° 1997-2, 23 décembre 1997 (s'agissant de savoir si la notification raisonnable du changement de politique visé serait requise par les principes généraux du droit).

207. TAOIT, *Duberg c. Unesco*, jugements nos 17-19 et 21, 1955. La CIJ a confirmé cette approche par la suite. Voir l'avis consultatif *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco*, *Recueil CIJ 1956*, p. 91 (concluant que la pratique du renouvellement de l'engagement des titulaires de contrats de durée définie constitue une source de droit, malgré une apparente contradiction avec le règlement du personnel).

208. *De Merode*, *op. cit.*, paragraphe 61.

une comparaison avec la décision de la CIJ dans l'affaire du droit d'asile, qui affirme la nécessité d'un usage uniforme et constant comme préalable à l'établissement d'une coutume internationale<sup>209</sup>. Il faut noter que la pratique des organisations internationales n'est pas identique à la coutume internationale, qui découle de l'interaction entre des sujets de droit international, à savoir les États et les organisations internationales, lorsqu'ils sont convaincus qu'une telle pratique reflète une obligation juridique<sup>210</sup>. Dans le contexte du droit administratif international, la pratique découle des interactions entre l'organisation et ses employés, qui forment une source à part du droit administratif international.

## F. Droit interne

Le droit national n'est habituellement pas une source du droit appliqué par les tribunaux administratifs internationaux. Dans certains cas, cependant, le droit interne d'une organisation peut intégrer directement celui d'un État. Une organisation internationale peut ainsi utiliser la législation locale concernant la sécurité sociale, les impôts<sup>211</sup>, l'indemnisation des accidents du travail<sup>212</sup> ou les questions de visa<sup>213</sup>. Le droit interne des organisations internationales ou ses contrats de travail peuvent aussi comporter des références au droit local.

Le Tribunal administratif de l'OIT a expliqué ainsi l'application du droit national :

« [L]e [t]ribunal n'a jamais exclu d'avance toute application du droit national.

S'il est vrai qu'en principe sa juridiction s'exerce fondamentalement dans un cadre de droit international, il n'est nullement exclu qu'il soit amené à prendre en considération les règles d'un ordre juridique national déterminé, lorsqu'il y est fait référence dans les contrats d'emploi ou dans les règles statutaires, comme c'est précisément le cas dans la présente affaire. Il a fait reconnaître aussi qu'il n'excluait pas une référence au droit national dans une perspective de droit comparé, en vue de dégager certains principes généraux du droit applicables à la fonction publique internationale. »<sup>214</sup>

---

209. *Recueil CIJ 1950*, p. 277.

210. CIJ, avis consultatif, *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT*, *Recueil CIJ 1956*, p. 91. Le TABM relève ceci : « À l'évidence, l'organisation serait dissuadée de prendre ponctuellement des mesures favorables à ses employés si elle prenait le risque, à chaque fois, d'inaugurer une pratique susceptible de devenir pour elle juridiquement contraignante. L'intégration de la pratique dans les conditions d'emploi doit donc se limiter aux pratiques dont il est démontré qu'elles sont suivies par l'organisation avec la conviction qu'elles reflètent une obligation juridique, comme l'a reconnu la Cour internationale de [j]ustice ». Extrait de Tribunal administratif de la Banque mondiale, décision n° 1. Voir aussi l'avis consultatif *Effet de jugements*, *Recueil CIJ 1954*, p. 91.

211. Voir par exemple TABM, *J.C. Peter Richardson*, décision n° 208, 1999.

212. Par exemple, le Règlement du personnel de la Banque mondiale 6.11, paragraphe 2.01, prévoit l'application de la loi sur l'indemnisation des accidents du travail du district de Columbia (1998). Manuel du personnel de la Banque mondiale, [http://siteresources.worldbank.org/INTSTAFFMANUAL/Resources/StaffManual\\_WB\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTSTAFFMANUAL/Resources/StaffManual_WB_web.pdf).

213. Voir par exemple TABM, *Safari O' Humay*, décision n° 140, 1994.

214. In TAOIT, *Kock, N'diaye et Silberreiss*, jugement n° 1450, 1995.

Le droit national aide aussi à définir les concepts issus d'autres systèmes juridiques, tels que le mariage, l'adoption, le divorce ou la résidence<sup>215</sup>, et peut aussi donner lieu à des principes généraux du droit, comme il ressort de la déclaration ci-dessus du Tribunal administratif de l'OIT.

## V. Vers une hiérarchie des normes en droit administratif international

### A. Hiérarchie selon les statuts des tribunaux administratifs internationaux

Dans une structure juridique hiérarchisée, une norme subordonnée s'efface devant une norme supérieure en cas de conflit. Les systèmes juridiques nationaux ont une hiérarchie de normes définie, au sommet de laquelle on trouve la Constitution. Il serait naturel que des juristes, de tous pays, comptent sur une hiérarchie des normes similaire dans l'ordre interne des organisations internationales.

Pourtant, les documents constitutifs des tribunaux administratifs internationaux les plus anciens et les plus grands ne contiennent pas de dispositions énonçant soit les sources de droit, soit la hiérarchie entre le droit international et le droit interne de l'organisation internationale<sup>216</sup>. Même le Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, adopté en 2009, se contente de prévoir que ses jugements « sont rendus par écrit et motivés », sans aucune indication des sources de droit applicables<sup>217</sup>.

Cependant, certaines organisations internationales précisent bien les sources de droit applicables. Par exemple, les règles de procédure du Tribunal administratif de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement disposent que le tribunal fonde ses décisions sur « les dispositions du contrat de travail du membre du personnel, le droit interne de la [b]anque et les principes généralement admis du droit administratif international »<sup>218</sup>.

En outre, le Statut du Tribunal administratif de la BERD prévoit la suprématie du droit international sur le droit interne de la BERD, affirmant que les décisions du Conseil

---

215. Voir Morgenstern, F., « The Law Applicable to International Officials », *International and Comparative Law Quarterly*, 18, 1969, p. 739, 746-750.

216. Article VI du Statut du Tribunal administratif de l'OIT ; voir aussi le Tribunal administratif de la Banque mondiale et celui du FMI.

217. Article 11 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, adopté par l'Assemblée générale par la Résolution 63/253 du 24 décembre 2008, [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/253&Lang=F](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/253&Lang=F). Le devoir de donner les motifs garantit que les juges savent peser les différents intérêts en jeu et utiliser leurs pouvoirs pour aboutir à une décision juste. Voir Kingsbury, B., Krisch N., Stewart, R., « The Emergence of Global Administrative Law », *Law and Contemporary Problems*, 68, 2005, p. 39 ; voir aussi della Cananea, G., « Maximum Standards of Procedural Justice in Administrative Adjudication », in Schill, S., *International Investment Law and Comparative Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 67.

218. Article 3.02 des Règles de procédure du Tribunal administratif de la BERD, [www.ebrd.com/downloads/integrity/appeals.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/integrity/appeals.pdf).

d'administration et du Conseil des gouverneurs ne doivent pas contrevenir au droit administratif international<sup>219</sup>.

Contrairement au Tribunal administratif de la BERD, le Statut du Tribunal administratif du FMI demande d'« appliquer le droit interne du [f]onds, dont les principes généralement admis du droit administratif international concernant le contrôle judiciaire des actes administratifs »<sup>220</sup>. Point intéressant, alors que la BERD considère les principes généraux du droit administratif international comme distincts de son droit interne, le FMI les considère comme partie intégrante de son droit interne. Le commentaire officiel sur l'article III du Statut du Tribunal administratif du FMI énonce une hiérarchie dans le droit interne de l'organisation<sup>221</sup> ainsi que son lien avec les principes généraux du droit administratif international, comme suit :

« Dans la mesure où la décision d'un tribunal dépend du droit particulier de l'organisation concernée (comme le libellé exact d'un article du règlement du personnel), la décision est à considérer comme spécifique à cette organisation et non comme faisant partie des principes généraux du droit administratif international. »<sup>222</sup>

En outre, le commentaire note qu'un tribunal administratif appliquant les principes généraux du droit administratif international « ne peut déroger aux pouvoirs conférés aux organes du [f]onds, dont son Conseil exécutif, en vertu de ses Statuts »<sup>223</sup>. En d'autres termes, le droit interne du FMI est supérieur aux principes généraux du droit administratif international. Les statuts des tribunaux administratifs de la BERD et du FMI ont clairement des approches différentes de la hiérarchie entre droit international et droit interne des organisations internationales.

Plusieurs autres tribunaux administratifs internationaux défendent l'importance des principes généraux du droit administratif international. En plus d'une occasion, le Tribunal administratif de la Banque mondiale a contrôlé la légalité des actions entreprises par l'organe législatif de la banque<sup>224</sup>.

Par exemple, dans *De Merode*, le Tribunal administratif de la Banque mondiale a établi que la Banque mondiale ne pouvait violer le principe de non-rétroactivité, du fait de la nature fondamentale de ce principe. Dans le même esprit, la commission de recours du Centre européen pour la construction de lanceurs d'engins spatiaux a expliqué que les dispositions d'un contrat de travail ne pouvaient contredire le

---

219. Article 8.03 du Statut de Tribunal administratif de la BERD.

220. Article III du Statut du Tribunal administratif du Fonds monétaire international, [www.imf.org/external/imfat/pdf/2009\\_Amended-Statute.pdf](http://www.imf.org/external/imfat/pdf/2009_Amended-Statute.pdf).

221. S'agissant des sources formelles du droit, dans la mesure où le Conseil exécutif tire son autorité des Statuts, ses décisions doivent être conformes à ces Statuts, qui ont une force juridique supérieure. De même, le Conseil exécutif est également lié par les résolutions du Conseil des gouverneurs, le plus haut organe du FMI. Commentaire sur le Statut du Tribunal administratif du Fonds monétaire international, [www.imf.org/external/imfat/pdf/2009\\_Amended-Statute.pdf](http://www.imf.org/external/imfat/pdf/2009_Amended-Statute.pdf) (en anglais).

222. Commentaire officiel sur l'article III, [www.imf.org/external/imfat/report.htm#commentary\\_III](http://www.imf.org/external/imfat/report.htm#commentary_III).

223. *Ibid.*

224. Amerasinghe, C. F., *op. cit.* (voir la note 108 *supra*), p. 787.

principe général de non-discrimination<sup>225</sup>. Ainsi, certains principes généraux, comme la non-discrimination ou l'idée qu'une organisation ne peut procéder à des diminutions de salaire, sont globalement considérés comme fondamentaux<sup>226</sup>.

Dans l'une de ses décisions, le Tribunal administratif de l'OIT explique qu'un droit « résultant d'un principe général [...] doit être respecté nonobstant toute disposition contraire aussi bien qu'en l'absence de texte »<sup>227</sup>. Cependant, certains tribunaux rechignent toujours à annuler des dispositions internes parce qu'elles contredisent des normes fondamentales du droit administratif international<sup>228</sup>. Cela pourrait s'expliquer par le souhait des tribunaux de montrer leur respect des procédures législatives de l'organisation internationale concernée. D'autres tribunaux, quant à eux, défendent résolument les normes fondamentales que les organisations internationales ne sauraient violer<sup>229</sup>, comme la non-rétroactivité et la non-discrimination. Le principal défi à l'avenir consistera à définir les buts de tels principes, ce qui pourrait s'avérer difficile étant donné les différences de culture et de traditions qui existent entre systèmes juridiques<sup>230</sup>.

## B. Vers une suprématie du droit international

En vertu de la hiérarchie juridique, une organisation internationale doit respecter les normes de rang plus élevé dans ses actions et dans les textes qu'elle promulgue. L'article 38 du Statut de la CIJ, liste la plus respectée des sources de droit international<sup>231</sup>, dispose que les conventions internationales, les principes généraux de droit et la coutume internationale sont les sources primaires du droit international tandis que les décisions judiciaires et les écrits des spécialistes servent de moyens auxiliaires. Malgré cet énoncé, les tribunaux administratifs internationaux ne s'appuient jamais sur l'article 38.1 du Statut de la CIJ<sup>232</sup>.

Bien que l'article 103 de la Charte des Nations Unies dispose expressément que les obligations en vertu de la charte prévalent sur les obligations des États membres de l'ONU en vertu de tout autre accord international<sup>233</sup>, le Statut de la CIJ ne fixe pas de hiérarchie entre les sources de droit international. Ce statut ne fait que suggérer l'ordre dans lequel un tribunal devrait examiner chaque source : s'il trouve la solution dans

---

225. Décision n° 6 de la commission de recours du Conseil européen pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux (CECLES), 1971.

226. Amerasinghe, C. F., *op. cit.* (voir la note 108 *supra*), p. 789.

227. TAOIT, *Ferrecchia*, jugement n° 203, 1973 (concernant le droit de participer à l'administration des preuves).

228. « The Development and Effectiveness of International Administrative Law. On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal », citant *Mullan*, TANU, jugement n° 162, 1972.

229. *Ibid.*, citant l'affaire *De Merode* sur le principe de non-rétroactivité.

230. L'argument pourrait cependant s'appliquer à l'autorité du droit international en général, dont la Charte des Nations Unies, qui repose avant tout sur la tradition juridique occidentale.

231. Malanczuk, P., *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7<sup>e</sup> éd., Routledge, Londres, 1997, p. 36 (affirmant que l'article 38.1 du Statut de la CIJ « est habituellement reconnu comme offrant une liste des sources du droit international »).

232. Amerasinghe, C. F., *op. cit.* (voir la note 108 *supra*), p. 283.

233. Charte des Nations Unies, article 103.

un traité, un tribunal n'a pas à invoquer la coutume ; mais s'il n'existe ni coutume ni traité, il doit recourir aux principes généraux du droit<sup>234</sup>. Cet ordre va des règles les plus spécifiques aux plus générales, c'est-à-dire du plus au moins aisé à prouver, et reflète une préférence pour les sources où le consentement des États est le mieux exprimé<sup>235</sup>. Cette logique peut aussi s'appliquer au droit administratif international : en l'absence de traités ou de normes coutumières pertinentes, le juge se doit de recourir aux principes généraux du droit administratif international.

D'après Hersch Lauterpacht, un traité spécifique l'emporte sur la coutume internationale et même sur les principes généraux du droit, et peut également s'écarter d'un traité général liant les parties, sous certaines conditions. Lauterpacht avance que les traités et la coutume, parce qu'ils occupent la première place dans la hiérarchie des sources de droit internationales, sont à interpréter à la lumière des principes généraux du droit<sup>236</sup>.

Cependant, du fait que les traités et coutumes résultent dans la plupart des cas d'interactions entre États plutôt qu'entre des organisations internationales et leurs employés, l'application des traités en droit administratif international ne va pas de soi, d'autant que les organisations internationales elles-mêmes sont rarement parties à des traités.

Si la suprématie des documents constitutifs d'une organisation internationale sur le reste de son droit interne est largement admise, ce n'est pas le cas de celle du droit international général sur le droit interne d'une organisation internationale. Un auteur écrit que « les principes généraux du droit cèdent devant les sources écrites »<sup>237</sup>. Pour d'autres, en revanche, les principes généraux du droit prévalent habituellement en cas de conflit avec une règle de droit écrite de l'organisation<sup>238</sup>.

Certains avancent que toutes les réglementations internes d'une organisation internationale doivent se conformer aux principes généraux du droit administratif international et à toutes les autres normes applicables du droit international public général<sup>239</sup>. En d'autres termes, la pratique d'une organisation internationale ne peut l'emporter sur un principe général fondamental du droit, tel que l'interdiction de discrimination.

Plusieurs instruments juridiques internationaux soutiennent la suprématie du droit international sur le droit interne des organisations internationales. La Convention de Vienne sur le droit des traités dispose qu'« [u]ne organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer les règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité »<sup>240</sup>. En outre, l'article 32.1 du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales énonce que « [l]'organisation internationale

---

234. Pellet, A., « Article 38 », *op. cit.*, paragraphe 271.

235. Dupuy, P.-M., in *Recueil d'articles de conseillers juridiques*, p. 377, 381 et 388, [www.un.org/law/books/CollectionOfEssaysByLegalAdvisers.pdf](http://www.un.org/law/books/CollectionOfEssaysByLegalAdvisers.pdf).

236. Lauterpacht, H., *International Law: Being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970, p. 87, 244.

237. Schermers, H., Blokker, N., *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde, 2011, 390 ; voir aussi Akerhurst, M. B., *op. cit.*, voir note 90, p. 80.

238. Amerasinghe, C. F., *op. cit.* (voir la note 108 *supra*), p. 296.

239. Dupuy, R.-J., *Manuel sur les organisations internationales*, Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988, p. 245.

240. Article 27 de la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales.

responsable ne peut se prévaloir de ses règles pour justifier un manquement aux obligations qui lui incombent »<sup>241</sup>. Bien que ces articles ne traitent pas des obligations d'une organisation internationale envers ses employés mais de thèmes classiques du droit international public<sup>242</sup>, il n'y a pas de raison pour que le même principe ne puisse s'appliquer aux relations de travail<sup>243</sup>. Le principal point, s'agissant d'établir une telle hiérarchie en droit administratif international, consiste à décider quelles normes occupent le sommet de la hiérarchie.

Dans l'affaire *Barcelona Traction*, comme on le sait, la CIJ a énoncé que « les droits fondamentaux de la personne humaine » créent des obligations *erga omnes*, plus importantes que les autres dans l'ordre juridique international<sup>244</sup>. L'arrêt donne plusieurs exemples de telles obligations *erga omnes*, dont « la protection contre la pratique de l'esclavage et la discrimination raciale »<sup>245</sup>. Toutefois, il n'y a pas d'accord quant aux normes de droits de l'homme entrant dans la catégorie du *jus cogens*. Sauf quelques exceptions, comme l'interdiction du génocide, de la torture et de l'esclavage, il reste difficile de déterminer quelles normes de droits de l'homme remplissent les critères du *jus cogens*<sup>246</sup>.

Certaines obligations s'imposent à tous les sujets du droit international dans le but de préserver les valeurs fondamentales de la communauté internationale. Elles englobent des obligations concernant la protection des droits de l'homme fondamentaux<sup>247</sup>. Lorsqu'un traité est presque universellement ratifié, on suppose souvent que les principes qu'il comprend ont acquis le statut de droit international coutumier<sup>248</sup>.

---

241. Article 31 (d) du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales. Cette disposition reprend l'article 27 du Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite.

242. En vertu de l'article 33 du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, les obligations de l'organisation internationale peuvent être dues à un ou plusieurs États, à une ou plusieurs organisations ou à la communauté internationale dans son ensemble. Projet d'articles.

243. L'analogie avec la hiérarchie des règles au sein de l'Union européenne peut aussi s'avérer utile. Dans le droit de l'Union européenne, en vertu du principe de la légalité constitutionnelle, un acte attribuable à l'Union ne peut contredire une disposition supérieure. Von Bogdandy, A., « Neither an International Organisation nor a Nation State : The EU As a Supranational Federation », in Jones, E., Menon, A., Weatherill, S., *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 761, 763. Par exemple, des pratiques propres à une institution de l'Union européenne ne peuvent modifier le droit primaire de l'Union. Affaire 68/86, *Royaume-Uni c. Conseil des Communautés européennes*, Recueil 1988 855, paragraphe 24.

244. *Barcelona Traction Light and Power Co., Ltd* (nouvelle requête) (*Belgique c. Espagne*), 1970, Recueil CIJ 4 (arrêt du 5 février 1970). Concernant les droits qui sont à considérer comme fondamentaux en vertu de divers instruments, voir Meron, T., « On a Hierarchy of International Human Rights », 80 AJIL 1, 5-11, 1986.

245. Affaire *Barcelona Traction*, *ibid.*, p. 32.

246. Pour une discussion de ce sujet, voir Weil, P., « Towards Relative Normativity in International Law? », *American Journal of International Law*, 77, 1983, p. 413.

247. Institut de droit international, *Les obligations et les droits erga omnes en droit international*, résolution du 27 août 2005, [www.justitiaetpace.org/idiF/resolutionsF/2005\\_kra\\_01\\_fr.pdf](http://www.justitiaetpace.org/idiF/resolutionsF/2005_kra_01_fr.pdf).

248. Clapham, A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 100.

La Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998) énonce les plus importants principes du droit du travail<sup>249</sup>. Ces principes sont la liberté d'association, la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession<sup>250</sup>. Ces principes, reconnus comme fondamentaux par presque tous les pays<sup>251</sup>, devraient l'emporter sur les dispositions internes incompatibles d'une organisation internationale.

La hiérarchisation des normes du droit administratif international, avec le droit international au sommet, aidera à éviter la prolifération d'une jurisprudence administrative internationale de qualité médiocre. Elle signalera en outre aux organisations internationales que la communauté internationale ne tolérera pas d'atteintes aux droits garantis par le droit international général. L'établissement d'une hiérarchie aidera ainsi à développer le système du droit administratif international.

## VI. Conclusion

Le système actuel du droit administratif international n'est pas ordonné selon une hiérarchie. Établir précisément le degré nécessaire de conflit entre droit international et droit interne pourrait s'avérer trop ardu, d'autant que le droit supérieur, à savoir le droit international général, a des contours très flous. Pour rester normatif, le droit administratif international doit connaître une standardisation formalisée, fondée sur la suprématie du droit international<sup>252</sup>.

L'actuel modèle pluraliste du droit administratif international n'offre pas suffisamment de sécurité juridique. En clarifiant les sources pertinentes et en établissant une hiérarchie entre droit interne et droit international, on pourrait réduire la marge laissée à la politique et au pouvoir discrétionnaire.

Le droit administratif international, système entièrement détaché de tout système juridique national, est une création purement internationale. Toutefois, toutes les sources de droit appliquées par les tribunaux administratifs internationaux ne relèvent pas du droit international public au sens strict du terme. La réglementation interne d'une organisation intergouvernementale, les décisions de son plus haut organe directeur et les contrats de travail donnent clairement lieu à des droits et à des obligations pour l'organisation et ses employés. Cependant, ils ne constituent pas des sources du droit international public et leur rôle devrait être subordonné au droit international public *stricto sensu*, fondé sur la légitimité du processus législatif international.

---

249. Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, 1998, [www.ilo.org/declaration/lang--fr/index.htm](http://www.ilo.org/declaration/lang--fr/index.htm).

250. OIT, *op. cit.* (voir la note 249 *supra*).

251. OIT, NORMLEX, Ratification par conventions, [www.ilo.org/dyn/normlex/fr/?p=1000:12001::NO::](http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/?p=1000:12001::NO::) (le nombre de ratifications va de 178, pour la Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, à 152 pour la Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948).

252. D'Aspremont, J., *op. cit.* (voir la note 112 *supra*).

Les moyens les plus appropriés pour déterminer les droits et obligations des sujets du droit international, tels que les États et les organisations internationales, résident dans les conventions internationales et dans le droit international coutumier. Il est cependant difficile de situer les droits et obligations des employés dans ces instruments, issus d'échanges entre les acteurs du système international de droit public. Bien que les organisations internationales soient rarement parties à des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux normes du travail, elles peuvent être liées par les principes généraux du droit qui s'y expriment. Les principes généraux du droit jouent un rôle important de sources de droit pour les organisations internationales comme pour leurs employés. De même, les décisions d'autres tribunaux et les enseignements des publicistes les plus qualifiés des différents pays devraient servir de moyen auxiliaire pour déterminer les règles à appliquer.

Il convient que les règles du droit international public, dont les principes généraux du droit international quant à la procédure et quant au fond, l'emportent sur toute disposition incompatible d'une organisation internationale. Tandis que certaines organisations internationales reconnaissent explicitement cette hiérarchie dans leur statut, d'autres restent réticentes à le faire. Les tribunaux administratifs ont commencé à reconnaître ce principe dans leur jurisprudence, sans aucune référence, toutefois, à la théorie du droit international public.

Par conséquent, une hiérarchie établie des sources rendra le droit administratif international plus cohérent et plus prévisible, et assurera une plus grande égalité procédurale entre organisations internationales et fonctionnaires internationaux.

Pour établir cette hiérarchie, les tribunaux administratifs peuvent clarifier les sources de droit applicables aux litiges et mettre en avant la hiérarchie des normes. Les organisations internationales devraient aussi envisager de suivre l'exemple du Tribunal administratif de la BERD, qui a défini les sources de droit applicables et affirmé la suprématie, en cas de conflit, du droit administratif international sur le droit interne de l'organisation<sup>253</sup>. Enfin, la Commission du droit international pourrait codifier les principes généraux du droit administratif international, sur l'exemple du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales : une telle codification établirait explicitement la suprématie de ces principes sur le droit interne des organisations internationales.

## **CHRISTOS VASSILOPOULOS, CONSEILLER À LA BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG, JUGE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'OTAN**

Je souhaiterais tout d'abord remercier M. le président Rozakis ainsi que M. Sergio Sansotta qui ont organisé ce panel. Je vais aborder, en français, le même sujet que précédemment mais à partir d'un point de vue différent, pour parler des caractéristiques spécifiques à la fonction publique européenne, et notamment en ce qui concerne la Banque centrale européenne (BCE) et les banques centrales nationales. Je vous propose d'examiner les liens qui existent entre la fonction publique européenne/internationale et le droit interne.

---

253. Voir le Statut du Tribunal administratif de la BERD, voir la note 228.

Tout d'abord, il convient de constater que, au niveau de l'Union européenne, nous disposons d'un statut des fonctionnaires, applicable à tous les agents de la fonction publique européenne, excepté ceux de la BCE et de la Banque européenne d'investissement (BEI) qui bénéficient, quant à eux, d'un régime réglementaire distinct pour ce qui est du contentieux du personnel.

Qu'est-ce qui explique cette différence ou cette dualité ? Qu'est-ce qui la justifie ?

En ce qui concerne les institutions financières et monétaires, la tradition veut qu'elles soient dotées d'un règlement propre en matière de contentieux du personnel, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce qu'il s'agit de sujets sensibles, notamment en raison du secret professionnel bancaire qui doit être respecté. Il y a ensuite une exigence d'indépendance, qui est désormais inscrite dans les traités (article 130 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE) et qui s'applique au fonctionnement de la BCE et concerne également les agents.

Saisie en 2003 notamment à propos de l'étendue du principe d'indépendance de la BCE, la Cour de justice de l'Union européenne a apporté plusieurs précisions sur cette indépendance, qui a été érigée comme un principe dans les traités (affaire C-11/00 de la CJUE). Dans cette affaire, la Cour a, en substance, rappelé que, aussi loin que l'on puisse pousser les contours de ce principe, la BCE faisait partie intégrante de l'Union européenne.

Cela dit, en tant qu'institution financière indépendante, la BCE a, dès sa création par le Traité de Maastricht, été dotée d'un statut à part entière et spécifique, qui s'applique en matière de gestion de son personnel. Cette particularité n'est pas une nouveauté pour les institutions financières et monétaires. Il en va de même pour la BEI.

En ce qui concerne la BCE, cette spécificité consiste également dans le fait que le juge compétent en matière de contentieux relatif à son personnel demeure le juge européen (à ce jour, le Tribunal de la fonction publique de l'UE). Il en va de même pour la BEI.

Cependant, il convient de relever qu'en ce qui concerne le Mécanisme européen de stabilité, les auteurs de ce traité ont prévu de confier les litiges relatifs au personnel du mécanisme à un tribunal administratif spécifique et non à la Cour de justice de l'UE via le TFP.

Par conséquent, si, au niveau européen, il avait été décidé jusque-là d'assurer un niveau d'interprétation uniforme en conférant à un même juge le soin de trancher les litiges en matière de personnel, l'institution du Tribunal administratif du Mécanisme européen de stabilité marque une rupture avec cette pratique.

Cette façon de voir les choses a été finalement dépassée par les événements survenus ces dernières années dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM) car la BCE et les banques centrales nationales forment désormais ensemble ce qu'on appelle le « Système européen de banques centrales – SEBC ». Dans ce système, les membres du personnel de la BCE sont des agents de l'Union européenne et ils sont donc soumis au statut de la fonction publique européenne, alors que les agents de banques centrales nationales ne sont pas des agents de l'Union européenne et ils sont, quant à eux, soumis à leur régime national ou relèvent, le cas échéant, du droit

national général. Il existe donc une fragmentation supplémentaire très claire des régimes applicables aux agents impliqués dans le SEBC.

Un même agent travaillant pour la BCE ou pour une banque centrale nationale accomplit les mêmes fonctions, alors que, pour ce qui est du personnel de la BCE, en cas de conflit, le contentieux relève de la compétence du TFP et de la Cour de justice de l'UE, au niveau national; en revanche, pour ce qui est des agents des banques centrales nationales, la compétence en matière de contentieux du travail relève du juge national.

Une difficulté nouvelle se pose donc actuellement dans le contexte de l'UEM puisque, pour la première fois, on constate également une fragmentation au niveau du droit applicable par rapport au juge compétent pour trancher les litiges portant a priori sur les mêmes questions.

Pour ce qui est du droit européen, un juge national peut toujours poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'UE en validité ou en interprétation.

Cependant, le vrai problème vient du décalage qui existe entre la situation existant au niveau national et celle au niveau européen, dans le cadre de l'Union économique et monétaire. La situation devient encore plus explicite pour les litiges de fonctionnaires nés dans le cadre des relations entre la BCE et les banques centrales nationales en raison du rôle joué par ces dernières en matière de supervision bancaire.

Ainsi, par exemple, la BCE peut demander aux banques centrales nationales d'adopter certaines décisions. Le même personnel doit les appliquer mais, dans le cadre de l'application de ces règles, ce personnel n'est pas soumis aux règles du statut européen mais aux règles nationales de la banque centrale nationale dont il relève.

C'est une problématique nouvelle qui, à l'avenir, ne manquera pas de susciter des discussions.

J'aimerais poursuivre avec un exemple qui est celui de la responsabilité. C'est une question importante qui a été largement développée dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE et également au TFP. En droit de l'Union, les règles sont très strictes en matière de responsabilité. Au niveau national, d'autres règles sont appliquées, par exemple il existe des limitations de responsabilité, un concept « inédit » pour le moment en tant que tel de la jurisprudence de la cour et du tribunal.

Concrètement, au niveau européen, il y a des règles spécifiques qui s'appliquent au personnel participant aux tâches, par exemple, de monitoring et aux tâches de supervision ; au niveau national, il existe d'autres règles qui sont clairement en décalage constant avec les règles du droit européen. Actuellement, ces deux corps de règles coexistent ; cependant, la question de la fragmentation de ce droit et la manière de mettre en œuvre un nouveau régime sont devant nous.

Tôt ou tard, on ne pourra plus accepter que les choses avancent de cette façon, à savoir que le droit national se développe d'une manière parallèle au droit européen alors qu'à l'origine du droit européen, il y a l'idée d'une certaine unification, souhaitée par tous les États membres et les acteurs concernés.

Je ne développerai pas davantage les questions concernant le code de conduite. Il y a des codes de conduite au niveau national et il y a également des règles au niveau européen. On observe des décalages dans la mesure où, concernant les mêmes acteurs, les juges ont des points de vue différents, selon qu'ils sont des juges nationaux ou ceux de l'UE, et les droits et obligations ne sont pas les mêmes. Il est donc inévitable qu'à un moment donné la question de la cohérence du cadre applicable va se poser selon une vue d'ensemble.

Qui devra trancher ces questions ? Sera-ce le juge de l'Union ? La logique voudrait que tel soit le cas.

Pour conclure et concernant le cas spécifique de l'UEM, la question qui se pose est celle de savoir comment vont s'articuler les ordres juridiques respectifs applicables aux agents des banques centrales nationales lorsque ces derniers agissent à la fois dans le cadre de leurs missions nationales et européennes (Eurosystem et supervision) en tenant compte du fait que, pour ces agents, le juge compétent est – ou encore est parfois – un autre juge que le juge européen.

Voilà ce que je voulais dire à travers ma présentation. Merci beaucoup.

Je reste à votre disposition pour la discussion.

## **DISCUSSION ET CONCLUSIONS DE LA SESSION 5**

**Linda TAYLOR**

J'invite maintenant les membres de notre session à faire part de leurs premières réactions avant d'ouvrir le débat.

**Celia GOLDMAN**

Merci beaucoup. Mes observations concernent principalement l'exposé de Jörg et une présentation particulièrement fascinante de Christos, mais du fait de mon rôle au Tribunal du MES, peut-être devrais-je m'abstenir d'aborder certains de ces thèmes intéressants. Je pense que je peux néanmoins faire une remarque d'ordre culturel à partir des premières affaires que nous avons évoquées, l'affaire *Marlon*, portée devant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, et le recours introduit par le Conseil de l'Europe dans une affaire que j'ai présentée.

Je dois dire que je m'interroge tant sur la description que sur la prescription, car, selon moi, la description ne correspond pas tout à fait à mon expérience personnelle du droit administratif international, en particulier dans le cadre de mes fonctions de greffière du Tribunal administratif du FMI. Je pense qu'il est très clair, en particulier dans ce statut, que le droit interne incorpore des principes généraux, d'autant plus que le Tribunal administratif du FMI est incontestablement compétent pour connaître des contestations au règlement du personnel et doit souvent mettre le droit écrit à l'épreuve des normes supérieures. À mes yeux, donc, la question de la hiérarchie des normes est relativement claire pour le Tribunal du FMI et, concernant la partie que vous avez citée, à savoir la troisième phrase de l'article 3, je l'ai toujours comprise, ce qu'elle explique clairement d'ailleurs, comme faisant référence à la séparation des pouvoirs. Selon moi – je ne peux pas vraiment parler en son nom mais j'y travaille – le

tribunal l'a compris. Sa jurisprudence révèle que la seule signification probable de la troisième phrase de l'article 3 est la suivante : dès lors qu'un recours conteste une décision réglementaire, il s'agit d'examiner la légalité de cette décision et non pas son bien-fondé. Je pense donc que le tribunal du FMI applique une hiérarchie normative relativement stricte par laquelle il met le droit écrit à l'épreuve des normes supérieures.

Pour revenir à votre recommandation en faveur d'une hiérarchie des normes plus forte, je pense – j'espère – que mon exposé a mis au jour certaines des raisons pour lesquelles une hiérarchie très rigide risquerait de ne pas promouvoir la légitimité, alors que la reconnaissance des différents acteurs du système oeuvrerait davantage dans ce sens. Ainsi, nous disposerions d'un argument solide en faveur de la prise en compte par les tribunaux administratifs des différences entre les États membres et entre les cultures, par exemple sur la question des partenariats de même sexe.

### **Yaraslau KRYVOI**

Merci de ce point de vue éclairant. Sur la question de l'interprétation, je ne suis pas spécialiste, donc je me contente d'étudier le texte et de tirer mes propres conclusions. Pour moi, il est d'autant plus manifeste que nous devons énumérer les sources et, au minimum, donner certaines orientations sur les mesures à prendre en cas de contradiction ; de préférence, ces orientations devraient être intelligibles pour tous et pas seulement pour nous juristes – même à notre niveau, nous n'avons pas tous la même lecture ! Il y a donc, selon moi, matière à amélioration. Mis à part ce fait, c'est très intéressant et merci, je n'ai pas d'autres observations.

### **Christos VASSILOPOULOS**

Je souhaiterais simplement ajouter, concernant le Protocole sur les statuts de la Banque centrale européenne et le Protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement, qu'une disposition spécifique porte sur la hiérarchie des règles. Si c'est bien là toute la question, il ne faut pas oublier un deuxième point, celui de la pratique et en particulier la manière dont la Cour de justice de l'UE et le juge compétent du Tribunal de la fonction publique de l'UE tiennent compte de cette hiérarchie. En théorie – et c'est établi – tous les statuts comportent les dispositions nécessaires sur la hiérarchie du droit, la conformité avec les obligations internationales, les principes internationaux du droit, mais la question, c'est la pratique et la manière dont le tribunal, l'autorité judiciaire compétente, interprète la règle énoncée dans les statuts.

### **Linda TAYLOR**

Je vous remercie. Vous avez maintenant la parole pour toute question, observation ou intervention.

### **Dražen PETROVIĆ**

Bonjour à tous et merci Linda. Je m'appelle Dražen PETROVIĆ. Je suis greffier au Tribunal administratif de l'OIT.

J'ai deux ou trois questions pour M. KRYVOI, dont l'exposé m'a intrigué, et je partage à cet égard les préoccupations de Celia. Si un statut prescrit ce qui constitue une loi applicable, comment envisagez-vous cette hiérarchie et que faites-vous des autres sources du droit ? Vous avez cité la Convention de Vienne, mais tenez-vous compte

de l'article 5 de cette même convention, qui est devenu droit coutumier en somme, sans préjudice des règles de l'organisation ? Ce droit s'applique mais sans préjudice des règles de l'organisation. C'est exactement notre cas.

En outre, je souhaiterais appeler à la prudence quant à l'application des instruments de l'OIT. Les mêmes personnes qui ont adopté les conventions et les recommandations de l'OIT, et qui, finalement, exercent un contrôle en la matière, c'est-à-dire, en somme, l'organe de direction de l'OIT, sont celles qui examinent les statuts du Tribunal administratif de l'OIT et adoptent le règlement du personnel de l'OIT, sans qu'il ne soit fait référence aux premiers instruments dans les deux autres. Ils peuvent donc uniquement s'appuyer sur quatre principes et droits fondamentaux au travail, qui figurent dans la Déclaration de 1998. Il faut donc éviter de préconiser tout bonnement que les tribunaux administratifs se réfèrent aux instruments de l'OIT, supposés les meilleurs en matière de droit du travail. Il ne s'agit pas de principes généraux, mais de traités, et les traités non ratifiés, en principe, ont force de recommandation seulement à l'égard des États membres, et donc à l'égard de l'OIT lui-même, qui, apparemment, n'y donne pas suite. C'est peut-être la raison pour laquelle le Tribunal de l'OIT ne cite pas les conventions de l'OIT. Du moins c'est ainsi que je le comprends.

En ce qui concerne le rapport entre le droit national et le statut d'une organisation internationale, comme vous l'avez à juste titre souligné, les tribunaux appliquent la loi. Ils sont donc influencés par le droit national dans la mesure où les organisations sont influencées par le droit national. Plus les organisations adoptent des règles autonomes, plus elles sont à même d'opposer ces règles au droit national. Récemment, une affaire a été portée devant le Tribunal administratif de l'OIT – je crois lors de la dernière session de celui-ci – concernant un conflit entre le statut de ressortissant national et le statut de fonctionnaire international, ainsi que la question connexe des visas d'entrée et des titres de séjour. À cet égard, les autorités néerlandaises ont simplement affirmé que l'intéressé avait la nationalité néerlandaise et qu'en s'adressant au système national, il obtiendrait tout ce qu'il fallait. Il se trouve qu'il s'agissait d'un fonctionnaire d'une organisation internationale, qui a donc demandé à son organisation de le protéger puisqu'il était l'un de ses fonctionnaires et qu'en vertu de l'accord de siège un titre de séjour distinct devait lui être délivré en sus de sa carte d'identité nationale. Le tribunal a sommé l'organisation d'appliquer ledit accord de siège, eu égard à son obligation de protéger le statut spécial de l'intéressé, même s'il s'agissait d'un ressortissant du pays hôte. Il l'a invitée à faire valoir ce fait auprès des autorités du pays hôte, considérant, en somme, que l'organisation ne pouvait pas se contenter de relayer le message du ministère des Affaires étrangères selon lequel c'était ainsi qu'il interprétait l'accord de siège. À cet égard d'ailleurs – même si c'est secondaire – le tribunal est allé jusqu'à interpréter l'accord de siège en question, affirmant qu'il s'agissait d'une interprétation probable, que les autorités néerlandaises avaient tort et que l'intéressé devait insister sur son statut de fonctionnaire, un statut spécial par rapport aux autres ressortissants. Je vous remercie.

### **Laurent GERMOND**

Je représente l'Office européen des brevets et souhaiterais formuler deux observations.

En ce qui concerne le rapport entre le droit écrit et les principes généraux tels qu'interprétés par le juge à la suite de l'exposé du deuxième intervenant de ce matin,

j'aurai d'abord une remarque sur la situation factuelle. Je crois qu'il nous faut faire très clairement la distinction entre les juridictions dont la compétence est reconnue par une seule organisation et les juridictions ou les tribunaux dont la compétence est reconnue par une poignée, voire par des dizaines, d'organisations internationales.

M. Kryvoi a commencé par mentionner le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, avant d'évoquer des tribunaux administratifs très différents. Si, de toute évidence, un juge qui statue sur une affaire sait que sa décision aura des répercussions sur les seules parties et si, de toute évidence, le juge qui statue se fonde sur les dispositions contractuelles et statutaires applicables, c'est quand plusieurs organisations internationales reconnaissent la constance de la jurisprudence de la juridiction qui a rendu la décision que les principes du droit ont un rôle majeur à jouer, et il importe de garder ce fait à l'esprit pour mieux comprendre la jurisprudence de certaines juridictions.

Ma deuxième observation porte sur la hiérarchie des dispositions contractuelles et des principes généraux et, à cet égard, je ferai clairement la distinction entre trois catégories de situations. Dans la première, le juge peut invoquer des principes généraux du droit s'il n'existe pas de règle ni de règlement ou alors des règles erronées. Les principes généraux viennent compléter ces règles. Il n'est donc pas question de hiérarchie puisque rien n'existe. Le juge dit le droit en se référant aux principes généraux.

Deuxième catégorie : la règle est difficile à comprendre. Elle est écrite mais inintelligible, auquel cas le juge se tourne vers les principes généraux du droit pour l'interpréter ou tente d'en extraire certains éléments à la lumière de ces principes généraux. De ce point de vue également, il n'est toujours pas question de hiérarchie à proprement parler. Les principes généraux viennent encore compléter la règle.

En revanche, il peut arriver que le juge ait le sentiment que la règle ne convient pas, qu'elle est contraire à certains principes. C'est là où la question de la hiérarchie se pose réellement et, d'après ce que je comprends de la jurisprudence de l'OIT, le Tribunal administratif considère que, parfois, les principes généraux l'emportent sur les règles écrites, mais pas toujours.

En guise de conclusion, je citerai le professeur Condak, qui avait pour habitude de dire que les principes généraux sont là pour éviter qu'un juge ne rejette une requête au motif d'une règle trop catégorique.

#### **Anne-Marie THEVENOT-WERNER**

Ma question sera très brève et s'adresse à tous les participants. Je souhaiterais savoir si, selon eux, il existe un droit administratif international ou, plus précisément, un droit de la fonction publique internationale, car certains intervenants pensent que ce n'est pas le cas. Je souhaiterais donc avoir votre confirmation ou du moins votre avis explicite sur ce point et, dans le cas où ce droit existerait réellement, s'agit-il d'un tout nouveau domaine en soi, sans lien ou presque avec les autres domaines du droit, ou d'une branche du droit international ? Merci beaucoup.

#### **Christos VASSILOPOULOS**

Pour répondre à la question qui vient d'être posée, je me placerai sous un autre angle. Je suis Français, comme vous, et, sans vouloir vous froisser, nous nous efforçons toujours de nommer les choses avec précision et avec justesse. Aussi, dire qu'il

s'agit de droit administratif international et, si ce n'est plus du droit administratif international dire qu'il s'agit de contentieux de la fonction publique, c'est là une approche très française, très tranchée, du droit. Non qu'il y ait rien de mal à cela, je suis tout à fait d'accord, mais je pense que c'est du passé, que ce qui était qualifié de « droit administratif international » à la fin de la seconde guerre mondiale, il y a cinquante ans, a évolué et profondément changé. On ne peut pas toujours appliquer les mêmes principes partout. Certes, il existe bien des principes généraux, mais, pour moi et comme je l'ai déjà dit, c'est largement du passé et le droit administratif de la fonction publique internationale a considérablement évolué ces cinquante dernières années. À cet égard, ce qui a également façonné le droit, c'est l'évolution de l'union monétaire, qui a élaboré ses propres règles en se basant sur la doctrine juridique administrative française. Ainsi, le langage procédural est français et les rédacteurs ont rédigé ces règles en français, en suivant le raisonnement français, la doctrine française, les concepts français, que l'on ne retrouve pas nécessairement dans le monde anglo-saxon. Donc, tout cela a beaucoup évolué, l'UE a joué un rôle essentiel et la loi a indéniablement changé, à tous les niveaux. Tout cela a influé sur le droit de la fonction publique internationale. Aussi, je répondrai par l'affirmative et dirai qu'il existe bien un droit administratif de la fonction publique internationale, mais que ce droit a considérablement évolué depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

### **Celia GOLDMAN**

En effet, je pense qu'il existe un droit de la fonction publique internationale, mais ce droit n'existe pas en soi, il découle de quelque chose. Ses notions sous-jacentes existent dans notre environnement, dans le droit du travail, étant donné qu'en général les relations de travail et les controverses juridiques qui en découlent ont tendance à se produire dans le contexte du droit national. Dans les organisations internationales, où les États membres ont des traditions juridiques très différentes, il existe selon moi une tension entre la notion de droit administratif, qui repose sur l'appréciation de l'étendue de l'abus du pouvoir discrétionnaire, et la notion de droit du travail, qui repose sur une approche des relations de travail fondée sur des droits. Je pense que tous ces facteurs interagissent les uns avec les autres et que, étant donné que le thème de notre programme est celui des convergences entre les tribunaux administratifs (je me demande d'ailleurs s'il ne s'agit pas au contraire de diversité), nous devrions prendre garde à ne pas penser qu'il existe un seul droit de la fonction publique internationale, mais comprendre qu'il s'agit d'une situation extrêmement hétérogène.

### **Yaraslau KRYVOI**

Merci pour ces questions très intéressantes qui donnent matière à réfléchir.

Je répondrai en premier lieu aux questions sur l'OIT. Lorsque j'ai rédigé mon article, je pensais faire quelque chose de bien pour l'OIT. Je pensais : « Me voici à promouvoir les conventions et les recommandations de l'OIT ; elles vont être citées partout ; la justice va prévaloir au travail, etc. » Puis j'ai soumis mon article à la *Revue internationale du travail* et j'ai reçu des commentaires plutôt négatifs de la part de lecteurs anonymes, du type : « Comment pouvez-vous nous donner des leçons ? Nous savons ce que nous faisons ! Avez-vous même examiné rien qu'une affaire ? Comment pouvez-vous écrire ce genre de choses ? » J'ai donc dû me tourner vers les États-Unis pour pouvoir

publier mon article, qui est paru dans une revue de droit américaine. Si ce n'est pas là une poursuite intéressante de mon activité de promotion des conventions de l'OIT, malgré les avis divergents !

Tout d'abord, sur la question des droits fondamentaux et des principes, vous consacrez assurément les plus importants et ils devraient, à mon avis, être considérés comme des principes universels partagés par tous les tribunaux. Quand je parle de hiérarchie, je ne suggère pas que la hiérarchie devrait être dominante ou que le traité devrait l'emporter sur le droit coutumier et dans ce cas, concernant la pratique des organisations internationales, au moins devrions-nous nous entendre sur le fait qu'il existe certains principes fondamentaux qui devraient l'emporter sur les autres règles écrites en cas de contradiction. C'est donc le point de départ. Et je pense que certains tribunaux l'ont déjà mis en œuvre dans leurs statuts. J'ai donné l'exemple du tribunal de la BERD, le premier à avoir estimé qu'il fallait par principe adhérer à ces principes fondamentaux avant de décider de leur contenu. Selon moi, rien n'a vraiment été fait pour tenter de comprendre quels principes devaient s'appliquer à l'ensemble des tribunaux, quels principes étaient spécifiques à telle ou telle organisation, d'où ma suggestion de mener une sorte d'étude ou de créer un groupe de travail ou d'étude, peu importe le nom qu'on lui donnera, pour tenter de systématiser ces principes et de comprendre quels sont les plus importants. Par ailleurs – l'idée ne m'avait pas vraiment effleuré avant – pourquoi l'OIT ne deviendrait-il pas partie à ces conventions ? Idée intéressante à mes yeux, probablement digne d'un autre article.

En ce qui concerne les règles spéciales et les règles générales du droit : en effet, il existe un principe selon lequel si la règle est spécifique, alors c'est elle qui doit s'appliquer plutôt que le principe général. Mais cette règle s'applique uniquement si les deux règles ont le même statut ; disons donc qu'entre un principe plus général et un principe plus spécifique, c'est ce dernier qui s'applique. Si les règles sont de niveau différent, par exemple l'une se situe au niveau du droit international et l'autre au niveau du droit international d'une organisation, alors il n'y a pas beaucoup de marge de manœuvre, selon moi, pour appliquer cette approche. J'expliquerai plus tard en quoi le droit administratif international est différent mais, d'ores et déjà, je peux vous dire que ce droit, tout en se distinguant nettement du droit public international ordinaire, partage avec celui-ci maints traits communs, mais j'y reviendrai tout à l'heure.

Revenons à la question de savoir s'il est réellement nécessaire d'avoir une hiérarchie alors que, parfois, les principes généraux du droit viennent simplement combler le vide ou préciser les choses et que c'est seulement dans certaines situations qu'ils peuvent servir de norme suprême par rapport à des règles contradictoires. Je suis tout à fait d'accord avec vous : dans la première situation, en l'absence de vide juridique et face à quelque chose d'inintelligible, on utilise des principes reconnus comme supérieurs pour faire son interprétation. D'où la difficulté pour les tribunaux qui se retrouvent face à un principe général du droit clairement contraire à une règle écrite. J'écris d'ailleurs en ce moment même un article sur l'équité dans le droit administratif international et suis confronté à un problème très similaire. Ainsi, les tribunaux s'appuient sur le principe de l'équité pour soit combler le vide, soit interpréter quelque chose, soit annuler un principe du droit écrit. Et si nous convenons qu'il existe une hiérarchie, alors, dans le cas où un principe général du droit contredit le principe interne du droit, le principe général du droit devrait l'emporter, du moins est-ce mon

point de vue. Si l'on considère les choses sous l'angle de l'équité, par exemple, et non plus des principes généraux du droit, alors c'est différent. D'où la question de savoir si les tribunaux peuvent s'appuyer sur le principe d'équité pour annuler des règles du droit interne qui sont contradictoires. Je répondrai par la négative. Seul un principe établi et unanimement reconnu du droit administratif international peut être considéré comme une norme suprême.

Concernant la question de savoir si le droit administratif international existe réellement, ma réponse est oui et je pense que ce droit se distingue clairement du droit public international et, de toute évidence, du droit du travail ordinaire. Dans mon article sur la source du droit administratif international, je compare le droit administratif international avec d'autres domaines où l'on trouve des acteurs privés, d'un côté, et des acteurs publics, de l'autre ; le droit international des droits de l'homme en est un exemple. À titre d'illustration, avant de devenir universitaire, je travaillais dans le domaine de l'arbitrage investisseur-État et confrontais les États pour le compte des investisseurs. Il s'agit d'une certaine manière d'une situation relativement proche, car les États disposent de leurs propres règles et obligations en tant que sujets du droit public international, tandis que les particuliers sont régis par un autre ensemble de règles, de droits et d'obligations du fait de leur statut de particuliers.

En ce qui concerne la manière de gérer ces particularités dans la pratique, c'est justement l'objet de mes articles. La réelle différence du droit administratif international – et ce sera ma dernière remarque – réside dans le fait que les interactions avec le système juridique interne sont minimales. En effet, si l'on prend l'exemple du droit international des droits de l'homme, il faut généralement d'abord saisir les tribunaux internes et épuiser toutes les voies de recours avant de pouvoir se tourner vers la Cour européenne des droits de l'homme ou d'autres juridictions de même type. De même, dans le cas de l'arbitrage investisseur-État, il faut d'abord saisir les tribunaux internes et épuiser les voies de recours locales avant de pouvoir se tourner vers un tribunal international ; ensuite, il faut faire exécuter la décision arbitrale, ce qui ramène dans le domaine du droit interne. Avec le droit administratif international, c'est différent car la législation interne n'entre pas en jeu, sauf dans les situations où le tribunal applique le droit interne.

**Linda TAYLOR**

Je tiens à vous remercier pour vos observations et vos exposés et vous invite à vous joindre à moi pour remercier nos trois intervenants.

## Session 6

# Le pouvoir discrétionnaire et son contrôle devant les tribunaux dans les différents domaines de la gestion du personnel

---

### LAKSHMI SWAMINATHAN, PRÉSIDENTE DE LA BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Mesdames, Messieurs, permettez-moi, avant d'entamer cette séance, d'exprimer mes remerciements sincères et toutes mes félicitations au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et à M. Sergio Sansotta pour l'excellente hospitalité et l'ensemble des dispositions qu'ils ont prises afin de nous informer sur cette conférence. C'est une excellente expérience pour nous tous. Je suis particulièrement heureuse de venir ici, alors que je travaille pour le Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement qui retiendra de plus en plus l'attention, je pense, dans ce domaine. Nous utilisons beaucoup de dispositions générales, de règles et de pratiques applicables dans les tribunaux de la Banque mondiale, du FMI, de l'OIT, etc.

Permettez-moi maintenant de faire quelques remarques introductives sur le thème qui nous occupe, « le pouvoir discrétionnaire et son contrôle devant les tribunaux dans les différents domaines de la gestion du personnel », avant de céder la parole à mes collègues qui présenteront des exemples d'abus. Les ressources humaines de toute organisation internationale sont l'atout/le trésor dont elle dispose. Les supérieurs usent d'un pouvoir discrétionnaire tout au long de la carrière des agents, depuis la date du recrutement jusqu'à celle du départ à la retraite, ce que j'appelle de R à R, du « Recrutement » à la « Retraite ».

La direction jouit d'un certain nombre de pouvoirs discrétionnaires, par exemple pour déterminer de quels effectifs elle souhaite disposer. Quelles doivent être leurs qualifications ? Doivent-ils avoir un doctorat en chimie ou en comptabilité ? Ou quelles qualifications sont encore nécessaires pour une division donnée ? Quelle rémunération doit être prévue pour tel ou tel grade ? Quels autres avantages faut-il leur accorder, etc. ?

Ce sont là davantage des décisions politiques. D'ordinaire, le Tribunal administratif n'exerce pas de contrôle judiciaire de l'exercice de ces pouvoirs. Toutefois, il peut, dans le cadre de ses compétences, avoir à vérifier que ces pouvoirs sont exercés de façon régulière, par exemple s'assurer que l'exercice de ces pouvoirs est raisonnable, équitable, non discriminatoire et conforme à d'autres principes généraux dont nous avons parlé ces derniers jours.

Outre le recrutement, il y a la question de la période probatoire, qui dure en général un an. Et les contrats à durée déterminée qui peuvent être renouvelés ou non sous réserve d'un travail et d'un comportement satisfaisants. Le supérieur doit exercer son pouvoir discrétionnaire pour contrôler le travail des agents conformément à la réglementation et aux pratiques de l'organisation, qui sont d'ordinaire énoncées en détail. Je veux dire qu'à la Banque asiatique de développement cela figure dans les ordonnances administratives, dans les circulaires et dans le règlement. Tout exercice du pouvoir discrétionnaire qui affecte le personnel peut être contesté devant le Tribunal administratif de la banque.

Toutefois, le tribunal ne substitue pas sa marge d'appréciation à celle de la direction pour évaluer les résultats du personnel intéressé de l'organisation multinationale sinon quand cette marge d'appréciation est utilisée de façon abusive au mépris de la réglementation ou du respect de la légalité. Le pouvoir discrétionnaire exercé par les supérieurs sur le personnel est régi par le règlement du personnel. Cela a pu affecter la promotion du fonctionnaire intéressé, ce qu'il peut contester devant le tribunal.

Pour parler d'un autre sujet, les procédures disciplinaires et les mesures laissées à la discrétion des superviseurs ou des supérieurs hiérarchiques sont aussi déterminées. Lorsqu'il est saisi à ce sujet, le tribunal vérifie par exemple si les sanctions imposées à un salarié sont proportionnées, si la procédure est régulière et si les délais ont été respectés. S'il établit que le pouvoir discrétionnaire n'a pas été exercé dans l'ensemble conformément au règlement intérieur, il peut annuler l'ordre contesté, ordonner qu'une obligation soit exécutée et accorder une indemnisation, ce qui est équitable, direz-vous.

On peut ensuite refuser d'octroyer les avantages liés à la retraite ou tarder à le faire pour quelque raison que ce soit. Chaque fois, la direction de la banque fait usage de son pouvoir discrétionnaire depuis le moment du recrutement jusqu'à celui de la retraite ; et par la suite pour les avantages octroyés par l'organisation. Toutefois, si, par exemple, l'organisation internationale décide d'accorder des avantages sur le plan de l'éducation ou de la santé, elle peut le faire d'une façon qui correspond à son budget ou à la politique qu'elle souhaite adopter. Le tribunal intervient dans ces affaires si la décision est peu raisonnable, si elle est discriminatoire ou si des dispositions modifiées a posteriori nuisent aux intérêts d'un salarié.

Nous allons nous intéresser à cet aspect du parcours d'un agent dans une organisation tout comme le font les juridictions internes lorsque, dans l'organisation, on exerce constamment un pouvoir discrétionnaire, ce qui est inévitable. Il faut le faire pour une meilleure gestion des ressources humaines. Pour que le tribunal administratif soit amené à se prononcer sur la question, il faut que le pouvoir discrétionnaire soit censé avoir été exercé à mauvais escient, ou de façon irrégulière, ce qui nuit aux intérêts d'un membre du personnel, et que cela soit contesté.

Après cette brève introduction, permettez-moi de vous présenter les membres du panel. Nous avons depuis la base M. Piotr Glonek, vice-président du Comité du personnel et de l'Assemblée générale du Parlement européen. Il est responsable d'un certain nombre de syndicats. Il possède une expérience considérable de diverses commissions internes comme la commission des promotions, celle des rapports et celle de l'incompétence professionnelle – ce qui concerne les promotions, chacun souhaitant obtenir une promotion. Je tiens à le remercier d'être ici.

La deuxième personne invitée à faire une communication lors de cette séance est M<sup>me</sup> Virginia Melgar. Elle porte plusieurs casquettes, parmi lesquelles celle de membre et de présidente du Tribunal administratif du Mécanisme européen de stabilité à Luxembourg, où elle travaille depuis 2014. Ce qui est intéressant, c'est que, selon le règlement de cette instance, elle est non seulement présidente du tribunal, mais aussi greffière. Pour l'instant, il suffira de dire qu'elle est hautement qualifiée dans différents domaines. Je tiens à m'arrêter sur certains d'entre eux : elle est diplômée en droit de l'université de Paris, puis en sciences pénales de l'Institut de criminologie de Paris. Elle a été magistrate au ministère de la Justice (Division des affaires pénales) et est experte au Service juridique de la Commission européenne. Elle travaille aussi au Service juridique de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, à Alicante<sup>254</sup> ; elle est directrice adjointe des affaires générales du Service des relations extérieures et de bien d'autres organisations. Je vous souhaite la bienvenue pour cette séance.

Le troisième orateur est M. Jörg Polakiewicz, chef depuis octobre 2013 de la Direction du conseil juridique et du droit international public au Conseil de l'Europe. Il est entré au Conseil de l'Europe en 1993, où il a œuvré à la réforme constitutionnelle en Europe centrale et orientale au sein de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), puis au sein du Service juridique du Conseil de l'Europe et de la Division du droit et de la politique des droits de l'homme de l'Organisation. Il est l'auteur d'un certain nombre d'ouvrages parmi lesquels *Treaty-making in the Council of Europe*, publié en 1999 aux Éditions de l'Organisation et *Les obligations des États découlant des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, publié en allemand en 1993.

## **JÖRG POLAKIEWICZ, JURISCONSULTE AU CONSEIL DE L'EUROPE**

Je souhaiterais tout d'abord vivement remercier les organisateurs de ce colloque, et notamment M. Sergio Sansotta, pour l'excellente organisation. Mon seul regret est celui de ne pas avoir pu être présent parmi vous pendant les autres sessions.

Le thème de ce panel est l'exercice du pouvoir discrétionnaire et le rôle des tribunaux administratifs internationaux. Je voudrais, dans mon intervention, avancer quelques pistes de réflexion, tout d'abord sur les notions de pouvoir discrétionnaire, sur le contrôle judiciaire, et ensuite donner quelques exemples tirés de la jurisprudence récente, et en tirer quelques conclusions.

La reconnaissance à l'administration d'un pouvoir discrétionnaire trouve son fondement essentiellement dans des considérations pratiques. Ainsi, dans le domaine

---

254. Voir *supra* note 48.

de la gestion du personnel, le pouvoir discrétionnaire de l'administration est d'une importance cruciale dans la mesure où il apparaît conforme que l'administration puisse agir librement en certaines circonstances.

En effet, l'administration est, en principe, l'entité la mieux placée pour apprécier des situations relatives à la gestion du personnel et prendre les mesures ou décisions qui s'imposent. Dans ce domaine, l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration est lié à des questions d'opportunité, et il n'appartient pas forcément au juge de substituer sa propre évaluation à celle de l'administration.

Pour commencer, rappelons que le Conseil de l'Europe est essentiellement une organisation normative et si le Tribunal Administratif fête cette année ses 50 ans, on pourrait également – même si c'est moins courant de le faire – fêter les 35 ans d'une recommandation sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adoptée en 1980. La Recommandation n° R (80) 2 du 11 mars 1980 concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration définit le pouvoir discrétionnaire comme le pouvoir conféré à une autorité administrative de disposer d'une certaine latitude d'appréciation quant à la décision à prendre, lui permettant de choisir entre plusieurs solutions juridiquement fondées celle qui lui paraît la plus opportune. Ainsi, on y trouve déjà les concepts à la fois de légalité et d'opportunité, mais aussi l'idée que c'est en principe l'administration qui choisit la solution qui lui paraît la plus opportune et que ce n'est pas le tribunal qui devrait substituer sa propre évaluation des intérêts en cause à celle de l'administration.

Il est intéressant de noter qu'à l'époque les experts ne s'étaient pas mis d'accord pour délimiter exactement l'appréciation, d'un côté, et la légalité et l'opportunité, de l'autre, étant donné notamment la divergence des systèmes juridiques européens. En Europe, les systèmes juridiques divergent les uns des autres et, par conséquent, les notions juridiques divergent aussi. Même aujourd'hui, 35 ans après, on n'a pas vraiment réussi à harmoniser le droit et les systèmes juridiques au niveau du droit administratif.

Que font les tribunaux administratifs internationaux comme le nôtre, à quel droit se réfèrent-ils, à quelles notions ? En tant qu'allemand plaçant devant cette juridiction, j'ai l'impression que c'est très clairement le droit français qui a le plus d'impact, ne serait-ce qu'au niveau des notions. Par exemple, on ne peut pas traduire « détournement de pouvoir » en allemand, cette notion étant propre au droit français. Car, même si on peut techniquement la traduire, est-ce que cela transmet le même sens pour être précis ? En italien, on utilise l'expression *traduttore – traditore* pour dire que chaque traduction comporte un degré d'inexactitude ; même s'il y a des traductions possibles, elles ne renvoient pas nécessairement tout à fait au même concept ; ou bien on utilise le même concept, par exemple *Verhältnismäßigkeit* pour proportionnalité, mais cela n'est pas la même chose si c'est le juge allemand qui l'applique ou le juge français ; les résultats n'étant pas nécessairement les mêmes.

D'après mon expérience, je dirais que c'est effectivement surtout le droit français qui, d'une certaine manière, nourrit la jurisprudence et constitue la base des concepts. Si l'on considère le droit français, la reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire peut aller d'un simple contrôle de la légalité extérieure des décisions prises – c'est-à-dire quelle est l'autorité compétente, est-ce qu'il n'y a pas eu de détournement de pouvoir

ou de procédure, est-ce que l'appréciation des faits à la base de la décision discrétionnaire n'a pas conduit à des conclusions manifestement déraisonnables – jusqu'à un contrôle presque de fond dans certains cas. Ma difficulté en tant que conseiller juridique de l'Organisation et aussi en tant que plaideur devant le tribunal est qu'on ne sait pas toujours ce que va faire le tribunal dans un cas précis, car il utilise souvent les mêmes concepts dans la partie générale mais, après, quand il examine l'affaire quant au fond, j'ai souvent l'impression que quelquefois, cela reste un contrôle assez formel et d'autres fois, cela va jusqu'à l'examen du fond, mais on ne sait jamais d'avance dans quelle affaire le tribunal va aller jusqu'au fond ou bien au contraire s'il va se limiter à un examen – je ne veux pas dire superficiel – mais disons qu'il se contenterait d'examiner seulement certains aspects, notamment de la procédure suivie, sans entrer dans le fond de la décision où le pouvoir discrétionnaire s'exerce.

Pour donner quelques exemples, je ne vais pas citer les sentences car j'ai entendu hier ce qu'a dit la commissaire à la protection des données, qu'il ne faut pas citer les noms, et comme je suis moi-même favorable à la protection des données personnelles, à la protection de la vie privée, je vais donc juste me référer aux numéros et aux dates des sentences en question.

Tout d'abord, s'il y a bien un domaine, à mon sens, où le contrôle du pouvoir discrétionnaire doit être respecté, c'est le domaine de la promotion des agents dans lequel il y a une longue liste d'arrêts.

À cet égard, le tribunal a une jurisprudence assez claire et bien établie. Je cite juste à titre d'exemple la sentence du 27 janvier 1997 :

« Le Tribunal Administratif rappelle qu'en matière de gestion du personnel, le Secrétaire Général, investi du pouvoir de nomination (article 36.c du Statut du Conseil de l'Europe et article 11 du Statut du personnel), dispose d'un pouvoir discrétionnaire. Dans l'étendue de ce pouvoir, il est qualifié pour connaître et apprécier les nécessités de service de l'Organisation et les aptitudes professionnelles des agents. Toutefois, l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire doit toujours s'exercer dans la légalité. La juridiction internationale a le devoir de vérifier si la décision contestée a été prise conformément aux dispositions réglementaires de l'Organisation ainsi qu'aux principes généraux du droit tels qu'ils s'imposent dans l'ordre juridique des organisations internationales. En effet, il appartient au tribunal saisi d'un recours contre une décision administrative prise en vertu de ce pouvoir d'appréciation de déterminer non seulement si cette décision émane d'un organe compétent et si elle est régulière en la forme, mais aussi si la procédure a été correctement suivie et, au regard de la légalité interne, si l'appréciation de l'autorité administrative a tenu compte de tous les éléments pertinents, si des conclusions erronées n'ont pas été tirées des pièces du dossier, ou enfin s'il n'y a pas eu détournement de pouvoir. »

Toutefois, le tribunal reconnaît que le Secrétaire Général dispose d'un pouvoir d'appréciation par la suite pour désigner le(la) candidat(e) qui a le plus de mérite compte tenu de tous les critères à prendre en considération.

D'autres jugements, à mon avis, vont beaucoup plus loin. Notamment, une sentence de 2009 (Recours n° 413/2008) : dans les faits, il s'agissait d'une agente permanente du Conseil de l'Europe employée en tant que traductrice, qui a contesté la décision de ne pas être admise à participer aux épreuves d'un concours externe pour le recrutement d'administrateurs/trices de grade A1/A2 au motif qu'elle ne remplissait pas

le critère d'expérience professionnelle. Selon la Direction des ressources humaines (DRH), la requérante avait principalement acquis son expérience dans le domaine de la traduction et ne possédait pas « une expérience suffisamment longue et de niveau requis dans le domaine juridique ».

Dans son raisonnement, le tribunal a réaffirmé le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire Général en matière de recrutement ainsi que sa compétence « pour connaître et apprécier les nécessités de service et les aptitudes professionnelles des candidats à un emploi vacant » (paragraphe 50) et a rappelé qu'en cas de contestation la juridiction internationale ne peut « substituer son appréciation à celle de l'administration » (paragraphe 51). Cependant, malgré ces considérations, le tribunal a procédé à l'examen du profil de la candidate et a demandé l'annulation de la décision de ne pas admettre la requérante aux épreuves écrites après avoir conclu que la Commission des nominations « n'a[vait] pas dûment tenu compte ni de l'expérience de la requérante en tant que juriste avant de travailler pour l'Organisation ni de l'expérience de celle-ci comme traductrice pour l'Organisation » (paragraphe 52).

L'autre exemple que j'aimerais citer et qui est d'une grande actualité est une sentence du 30 janvier 2015 qui concerne les tests d'aptitude utilisés lors d'une procédure d'évaluation spéciale (concrètement une procédure interne permettant aux agents des catégories L et B de postuler à des postes ou des fonctions de catégorie A).

La DRH utilisait dans ce cadre des tests éliminatoires : tests de compréhension verbale, numérique et logique. Dans cette affaire, une candidate écartée à la suite de son échec à deux de ces tests a introduit un recours. Il y avait donc au centre de l'affaire les limites du pouvoir d'appréciation de l'administration ou, en dernier lieu, du Secrétaire Général en la matière ; la requérante n'ayant pas contesté le principe du recours à ces tests, mais seulement la pertinence des questions posées.

Le tribunal a considéré qu'il était compétent pour évaluer la pertinence des questions, des limites au pouvoir discrétionnaire du Secrétaire Général pouvant être fixées « en ayant à l'esprit le but de cette procédure spéciale. Or celle-ci ne visait pas à recruter ou promouvoir des agents mais à donner la possibilité à des agents des catégories B et L sélectionnés de prendre part aux concours internes organisés ultérieurement afin de pourvoir les postes ou les fonctions vacants de la catégorie A ».

Le tribunal a conclu (paragraphe 55-57) ceci : « Après avoir pris connaissance d'un échantillon des tests en question, le tribunal arrive à la conclusion [que ceux-ci] n'étaient pas appropriés pour le but poursuivi par la procédure spéciale. » Il a souligné que ces tests sont suivis d'épreuves écrites qui visent « à vérifier l'aptitude concrète des candidats à exercer les fonctions de la catégorie A au Conseil de l'Europe ». « Dès lors, en choisissant le type de tests auxquels la requérante a été soumise, le Secrétaire Général a dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation. »

Dans cette affaire, il semble donc que les juges ont personnellement vu les tests et il y a eu une appréciation quant au fond. Ce qui était sans doute justifié dans la mesure où ces tests suscitent des questions. D'un côté, il y a l'intérêt de l'administration de recourir à ces tests car il faut simplement trouver des moyens pour éliminer certains candidats qui ne seront pas invités aux étapes suivantes du concours. Tout le monde ne peut pas être admis à des épreuves écrites car il faut tenir compte des

coûts de ces concours. Ces tests d'aptitude présentent l'avantage d'être peut-être plus objectifs que le recours à des tests écrits de type « dissertation », parce qu'ils donnent des indications fiables sur la performance des candidats et sont scientifiquement reconnus et utilisés par de nombreuses organisations internationales.

D'un autre côté, le tribunal, à mon sens, a eu raison d'être vigilant, car il faut reconnaître le besoin de bien adapter les tests aux profils recherchés, ce qui implique qu'on peut avoir des tests numériques pour des profils financiers mais pas nécessairement pour des juristes.

En conclusion, le tribunal a donné un avertissement important, exigeant de l'administration qu'elle adapte mieux les tests aux besoins des concours en question. Toutefois, si on adopte le point de vue du droit comparé, est-ce qu'un juge français par exemple serait allé aussi loin dans l'appréciation de la pertinence des questions des tests d'aptitude ? C'est une question que l'on peut se poser.

Je souhaiterais enfin aborder un problème auquel les tribunaux se trouvent de plus en plus confrontés, c'est la problématique du non-renouvellement des contrats de durée déterminée et des contrats temporaires. Au Conseil de l'Europe, le statut des agents prévoit des contrats à durée indéterminée (CDI), mais dans la pratique ils n'existent plus car, en ce moment, il y a un gel des CDI qui est prévu pour l'instant jusqu'en 2018 en raison d'une situation économique particulièrement difficile en Europe. Nos États membres n'ont plus les ressources et les budgets des organisations internationales n'augmentent pas, bien au contraire, puisqu'on doit même cette année supprimer une vingtaine de postes et de positions.

En revanche, nous avons, au Conseil de l'Europe, une augmentation assez importante des contrats à durée déterminée (CDD) et temporaires, surtout en ce qui concerne les projets de coopération qui sont en augmentation. Il s'agit surtout des projets financés par l'Union européenne ou d'autres donateurs pour travailler sur le terrain. La tendance actuelle est que le Conseil fasse moins de conventions, mais que l'Organisation soit plus présente sur le terrain pour aider les pays, par exemple l'Ukraine (hier, par exemple, le Secrétaire Général a annoncé son plan d'action pour aider l'Ukraine à réformer sa justice pénale). Tous ces projets sont menés en recourant à des contrats CDD. Dans la plupart des organisations internationales, il est possible d'enchaîner des contrats temporaires sans que les titulaires acquièrent un droit à un CDI, contrairement à la situation en droit interne de la plupart de nos États membres.

Cette situation serait en effet illégale par exemple en Allemagne et dans d'autres pays en Europe. Mais les tribunaux administratifs l'admettent et il y a une bonne raison à cela : en effet, si on devait appliquer la règle selon laquelle un CDD donne obligatoirement droit à un CDI, il faudrait oublier le système des concours permettant d'accéder à des CDI. On créerait alors *de facto* une autre catégorie de personnes éligibles à des CDI qui pourrait y accéder directement, ce qui serait une voie non prévue par les statuts.

Par conséquent, en ce qui concerne la question du renouvellement d'un contrat temporaire, les principes suivants se dégagent de la jurisprudence du tribunal (voir n° 256/1999, *Grassi c. Secrétaire Général*, sentence du 7 juin 2000, 27 ; n° 308/2002, *Levy c. Secrétaire Général*, sentence du 28 mars 2003, paragraphe 27) : « Le tribunal est

d'avis, malgré la jurisprudence d'autres juridictions administratives internationales [...] qu'il n'y a pas dans le chef d'un agent temporaire le droit à un renouvellement automatique des contrats. Reconnaître le contraire reviendrait à créer *de facto* à la longue, au sein du Conseil de l'Europe, une nouvelle "catégorie d'agents permanents" par rapport au cadre permanent du personnel tel que prévu par le Statut du personnel. Eu égard à l'élément de fait, que l'on ne saurait contester aujourd'hui, selon lequel le recrutement du personnel temporaire répond à des exigences moins aiguës que celui du personnel permanent, accepter qu'il y ait une catégorie d'agents temporaires à titre permanent reviendrait à détourner les règles de recrutement du personnel permanent qui, aux termes de l'article 14, paragraphe 1.f, du Statut du personnel, se fait selon la procédure de sélection prévue par le règlement sur les nominations (annexe II au Statut du personnel) pour assurer de manière claire et efficace les finalités et les buts de l'Organisation tels que prévus par le Statut du Conseil de l'Europe [...]. »

Une question intéressante se pose concernant l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans le non-renouvellement de ces contrats. Pour faire simple, on pourrait considérer que lorsqu'un CDD se termine, la personne quitte automatiquement l'Organisation. Et dans ce cas, il n'y a pas lieu de se poser la question du pouvoir discrétionnaire. Mais la situation n'est pas aussi simple, car, selon une jurisprudence de nombreuses juridictions administratives internationales, la décision de renouveler ou de ne pas renouveler un contrat relève du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité investie du pouvoir de nomination. Il en va de même en ce qui concerne la décision de transformer un engagement de durée déterminée en engagement permanent.

Même s'il est admis que le contrat CDD prend fin de plein droit, à son échéance, le non-renouvellement doit donc être considéré comme une décision administrative distincte, susceptible d'être attaquée devant un tribunal qui examinera les conditions dans lesquelles elle a été prise dans chaque cas concret.

À nouveau se pose donc la question de savoir jusqu'où s'exerce le contrôle du juge par rapport aux exigences et nécessités de l'administration. Avant de conclure, j'aimerais donc vous présenter l'exemple de notre Organisation qui a légiféré en la matière.

En effet, avec la nouvelle politique contractuelle, on a admis la possibilité que les CDD puissent être renouvelés, en introduisant l'article 20, paragraphe 5, du règlement sur les nominations : « Le contrat CDD de deux ans peut être prolongé ou renouvelé une ou plusieurs fois, chaque fois pour une durée maximale de cinq ans. Pour décider de l'opportunité de prolonger un contrat de durée déterminée, le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale prennent en compte au moins trois critères : le besoin de l'Organisation en compétences, la disponibilité d'un financement et la performance satisfaisante de l'agent ou de l'agent(e) concerné(e). Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale peuvent donner des précisions sur l'application de ces critères et définir des critères supplémentaires dans un arrêté. »

L'arrêté en question n'a pas encore été adopté, mais déjà, compte tenu des trois critères mentionnés, il serait intéressant de voir jusqu'où va aller notre tribunal pour juger notamment des besoins de l'Organisation en compétences ou de la disponibilité d'un financement, car ce sont très clairement, à première vue, des questions qui relèvent de l'appréciation de l'administration.

En conclusion, je trouve particulièrement intéressant le fait que notre Tribunal Administratif soit en interaction avec le droit français principalement, mais souvent avec des interprétations et des résultats qui sont imprévisibles. C'est un vrai problème, et pour l'administration et pour le conseiller juridique, car, malgré l'utilisation des mêmes formules, le contrôle tantôt va très loin et tantôt se limite à un contrôle « formel » (qui n'entre pas dans le fond).

La différence, cependant, est qu'en droit français, nous avons une jurisprudence qui a été développée sur plus de cent ans, et les cas de figure sont très clairs : on distingue un contrôle minimal, un contrôle normal et un contrôle maximal. Les situations, pour un juge français, sont donc assez prévisibles. Par exemple, il appliquera un contrôle maximal dans le domaine de l'expropriation, mais il appliquera un contrôle minimal pour l'appréciation des mérites des candidats par des jurys d'examens ou de concours. En revanche, au Conseil de l'Europe, j'ai l'impression que ces catégories ne sont pas si clairement établies dans la jurisprudence de notre Tribunal Administratif. Il en résulte une certaine imprévisibilité de sa jurisprudence. Je ne peux donc qu'inviter notre tribunal à faire preuve d'une certaine rigueur dans le contrôle du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire Général.

## **VIRGINIA MELGAR, PRÉSIDENTE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ**

Je dois d'abord *ne pas* remercier Sergio pour être ici aujourd'hui, car, comme vous l'avez vu dans le programme, je n'étais pas prévue. Louise Otis, qui est présidente du Tribunal administratif de l'Organisation de coopération et de développement économiques et du Tribunal d'appel de l'Organisation internationale de la francophonie, devait intervenir dans cette session mais elle a eu un empêchement et n'a pas pu être avec nous pour ce colloque. On m'a donc demandé de la remplacer, d'illustrer et de donner des exemples du pouvoir discrétionnaire. Pour faire cette présentation, j'ai un conflit linguistique comme souvent en Europe : dans mon tribunal, la langue de travail est l'anglais mais je suis juge française et je suis en France donc je devais faire un choix et j'ai choisi la langue de Molière.

J'ai voulu illustrer l'exercice du pouvoir discrétionnaire et surtout le contrôle que nous, tribunaux, devons faire et – merci pour cette parfaite introduction –, des degrés de contrôle. Pour être très pratique, je vais présenter deux exemples : l'un du TAOIT parce que c'est une organisation internationale qui rend beaucoup de jugements, très généraux, et du fait de sa compétence ; ensuite, je vais parler d'un arrêt du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, c'est peut-être aussi ma manière de rendre hommage à leur travail.

Je vais parler de deux jugements : le premier est un jugement du 9 juillet 2008 du TAOIT, n° 2762. Je vais respecter les règles d'anonymat de chaque tribunal, donc dans ce cas-là je vais, comme le TAOIT, utiliser les initiales.

Concernant le deuxième jugement, je vais le nommer, comme le fait le Tribunal de la fonction publique de l'UE, tel qu'il a été publié : c'est *Hristov contre Commission européenne et Agence européenne des médicaments*, jugement F-2/12 rendu le 13 novembre 2014.

Commençons par le jugement du TAOIT. Avant que vous ne lisiez avec attention le premier point du jugement, je voulais vous expliquer les faits : l'organisation concernée est l'Office européen des brevets. Nous sommes en 2006-2007, un nouveau président arrive, je ne dis pas son nom, et voilà qu'il recrute son épouse. Un requérant, qui est un membre du Comité du personnel de l'OEB, fait alors une action pour critiquer la manière dont cette personne, épouse de M. le président, a été recrutée. J'ai trouvé cet arrêt très intéressant parce que, comme nous venons de l'entendre, vous savez qu'en matière de recrutement, en matière de sélection en général et surtout quand il y a une procédure de sélection via un jury, il y a un très grand pouvoir discrétionnaire et je crois qu'on pourrait peut-être trouver ici un concept assez harmonisé ; c'est vraiment l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Qu'est-ce qu'on doit alors regarder ? On va veiller au respect de certaines règles, disons minimales. Du point de vue du requérant : il y a eu pression pour recruter cette personne ; il y a eu manipulation de la liste des candidats aptes ; on a fait le poste sur mesure, etc. ; donc il y a un certain nombre d'anomalies qui ont conduit à cette situation où la femme du président a été recrutée pour un poste B, chargée de la coopération et des offices nationaux.

Tout d'abord, concernant le point que vous voyez ici au point 17 de ma présentation Powerpoint, le tribunal rappelle que, compte tenu de la décision d'une organisation internationale de procéder à une nomination, le tribunal n'intervient que si la décision a été prise par un organe incompétent, est entachée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de fait ou de droit, omet de tenir compte de faits essentiels, est entachée de détournement de pouvoir – votre concept préféré – et/ou tire du dossier des conclusions manifestement erronées. Et, chose très importante que le TAOIT a de manière consistante rappelé tout au long de son histoire, le tribunal ne saurait substituer son appréciation à celle de l'organisation.

Vous avez rappelé tout à l'heure un arrêt du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe ; je crois que nous pouvons trouver beaucoup d'exemples similaires. Il y a un jury, il y a des évaluations de mérite des candidats, donc on contrôle au minimum un certain nombre d'abus d'autorité, d'abus de procédure, de détournements de pouvoir.

Ensuite, le tribunal va faire toute une série de constatations que vous allez trouver dans ces différents points, va regarder si les anomalies soulevées par le requérant se sont effectivement déroulées. Chose très intéressante, dans la première phase – et vous savez que le TAOIT n'intervient qu'en deuxième instance –, la Commission de recours interne avait entendu les membres du jury de manière confidentielle et avait conclu par une majorité de voix qu'il n'y avait pas d'abus dans la procédure, mais il y avait une voix minoritaire. Et le vote minoritaire faisait état aussi d'anomalies.

Ainsi, le tribunal constate premièrement qu'on est passé d'un avis de concours qui disait « connaissance de deux langues de travail nécessaire » à « français et anglais indispensables ». Ô coïncidence ! La candidate les parlait. Ensuite, normalement, on publie une liste d'aptitude où figurent tous les candidats jugés aptes. Or, il y avait une autre candidate apte mais elle n'apparaissait plus sur la liste. Ô coïncidence ! Et puis on passe comme ça en revue un certain nombre de détails absolument intéressants : le fait que le président ait déclaré de manière plus ou moins publique : « oh, vous savez, je vais recruter ma femme » ; le fait qu'on ait beaucoup valorisé l'expérience professionnelle de la candidate pour l'adapter aux descriptions techniques du

poste à pourvoir, etc. Et puis le tribunal conclut, au point 27, que recruter des amis, des amants, des épouses, des époux, des filles, des sœurs, c'est très bien ; ce n'est pas interdit. Et je pense que c'était bien de le dire. Mais alors vous devez avoir en place, dans l'organisation, un certain nombre de procédures justement pour éviter qu'il y ait des reproches ; donc, vous devez avoir des procédures de transparence, des procédures de code éthique, etc., d'autant qu'à l'Office européen des brevets, quand vous faites un dépôt de candidature, on vous demande : est-ce que vous êtes le frère, le fils, la sœur, etc. ? Est-ce que vous avez déjà des parents, etc. ? Il y a par conséquent quand même un souci de transparence et de légalité.

Mais le tribunal dit aussi : c'est très bien, mais alors quand il n'y a pas ces procédures ? Ah, il y a une présomption. Il y a une présomption d'irrégularité ou peut-être de mauvaise foi. Et je trouve ce concept absolument intéressant. On ne parle pas d'abus de pouvoir, on ne parle pas de détournement de pouvoir, mais de mauvaise foi. Un concept qu'on connaît par ailleurs dans d'autres secteurs du droit. Le tribunal conclut alors que puisqu'il n'y a pas ces règles, puisqu'il n'y a pas ce code, puisqu'il n'y a pas cette transparence, il me suffit de peu pour abattre cette présomption et conclure qu'il y a un problème. Et c'est ce que le tribunal fait : il conclut que ces anomalies toutes seules ne mènent à rien, mais mises ensemble avec, en parallèle, l'absence de règle concrète, tout cela fait qu'il y a mauvaise foi. Et la nomination de M<sup>me</sup> P. est annulée. Mais bon, comme elle avait déjà fait ses trois ans de contrat, le tribunal a compensé, au titre des dommages moraux, les requérants avec 1 000 euros et les autres intervenants, qui étaient aussi des membres du Comité du personnel, avec 1 euro symbolique. On peut commenter ensuite si vous voulez l'arrêt.

Je passe à la seconde affaire que je trouve aussi très intéressante. C'est un autre système juridique dont on a déjà un peu parlé hier. C'est un jugement récent. Ici, il s'agissait de la sélection du directeur de l'Agence européenne du médicament qui a son siège à Londres, une agence très importante puisque c'est elle qui va autoriser la mise sur le marché d'un médicament pour toute l'Union européenne. On parle donc de la sélection non pas d'un personnel B pour la coopération avec des offices nationaux de brevets mais on parle du directeur exécutif de l'agence avec ce que cela suppose de discussions politiques, de compromis, de vérification d'aptitudes scientifiques, parce que c'est une agence scientifique, et aussi de qualité de gestion des ressources humaines, budgétaires, etc. C'est une agence qui manie un budget très important.

Comme d'habitude, une présélection se fait par un comité de présélection. C'est une procédure que nous connaissons dans toutes les agences de l'Union européenne. Ce comité de présélection est composé d'un certain nombre de personnes de l'agence et puis la décision est prise par le conseil d'administration qui est formé en général par les États membres de l'Union européenne.

Vous avez un premier filtre qui est ce comité de sélection et puis, ensuite, la décision est prise en conseil d'administration. Le comité de présélection évalue les candidats et il les interviewe ; il fait d'abord un tri sur le CV, ensuite il évalue les candidats et il établit une liste d'aptitude. Et cette liste accompagnée de l'évaluation va au conseil d'administration pour décision. Ici, le requérant, M. Hristov, qui, je pense, est bulgare, a été écarté de cette sélection et il vient devant le tribunal dire : il y a un problème dans la composition du comité de présélection parce que le comité de présélection

était composé de personnes qui ensuite allaient voter, c'est-à-dire que, parmi les représentants des États membres qui siègent au conseil d'administration, certains avaient été nommés pour être dans le comité de présélection et on peut donc s'interroger sur d'éventuels conflits d'intérêts, la violation du devoir d'impartialité de la part de l'administration, etc. Il demande donc à ce qu'on annule cette nomination parce qu'il y a un conflit d'intérêts.

Nous avons ici des points intéressants où le tribunal rappelle qu'en matière de concours, le juge laisse au jury un large pouvoir d'appréciation. Donc, nous serions dans votre hypothèse dans un contrôle vraiment minimal. C'est le jury du concours qui décide des épreuves, qui vérifie les conditions, etc. Mais ce large pouvoir d'appréciation est compensé par un respect strict de certaines règles qui régissent l'organisation de la procédure. On nous dit : le critère d'indépendance des membres du jury du concours est absolument indispensable. Alors, le tribunal peut contrôler : sont-ils ou ne sont-ils pas indépendants ? Pour dire qu'il faut éviter qu'il y ait des conflits d'intérêts, plus respecter le devoir d'impartialité, le tribunal fait référence à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne selon lequel il faut qu'il y ait une bonne administration de la justice. Cela s'est traduit par une règle supérieure dont on a parlé ce matin – la hiérarchie des normes – qui est contenue dans cette charte.

En tant que juge, je vais donc regarder si, comme me le dit le requérant, il n'y a pas eu un manquement au respect du devoir d'impartialité et un échec quant au fait d'éviter ces conflits d'intérêts. Je vais donc apprécier si effectivement les règles minimales d'un jury ont été observées. Le tribunal conclut que non parce que le tribunal dit : voilà des personnes qui ont eu une connaissance approfondie des candidats, qui avaient probablement après l'entretien des a priori favorables ou défavorables mais, quand ils ont voté comme membres du conseil d'administration, leur opinion était altérée ; ils n'étaient plus impartiaux parce qu'ils avaient déjà rencontré les candidats, ils avaient déjà pu comparer les mérites, donc leur décision a été annulée et le poste a été publié pour un nouveau jury de concours.

Voilà ce que je voulais vous dire. Je suis sûre qu'il y aura des commentaires après. Merci.

## **PIOTR GLONEK, VICE-PRÉSIDENT DU COMITÉ DU PERSONNEL ET DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, PARLEMENT EUROPÉEN**

Mesdames et Messieurs,

Je voulais sincèrement remercier Sergio pour la parfaite organisation du colloque. J'avais intitulé ma présentation « Les aléas du pouvoir discrétionnaire vus par le personnel » sans savoir, à l'époque, que ces aléas allaient être beaucoup plus proches de moi que je ne l'avais pensé. En effet, en tant que fonctionnaire du Parlement européen, je suis censé demander une autorisation pour exercer une activité extérieure, y compris pour une conférence comme celle-ci, sur la base de l'article 12 *ter* du Statut des fonctionnaires, des articles 11, 81 et 127 du régime applicable aux autres agents et du chapitre premier du Code de bonne conduite ; chose que j'ai faite et on m'avait assuré que cette autorisation allait m'être délivrée. Le seul bémol est que l'autorisation ne sera délivrée que pour le 30 mars et, comme vous n'alliez

pas attendre jusqu'au 30 mars que je puisse être autorisé à venir, je me suis quand même présenté en me fondant sur une phrase qui dit : « cette autorisation ne lui est refusée que si l'activité ou le mandat est de nature à entraver l'exercice de ses fonctions ou est incompatible avec les intérêts de son institution ». Je considère que tel n'est pas le cas. Je n'ai absolument ni l'envie ni le besoin de dépendre en noir le Parlement européen. Mais si cette autorisation devait me poser un problème, je me permettrais de compter sur votre présence pour m'aider.

Je vous parle aujourd'hui à titre personnel en me fondant sur mon expérience dans différents organes internes du Parlement européen, mais comme ces organes diffèrent d'une institution à l'autre, je me permets de parler aussi sous le contrôle de mes collègues des Comités du personnel de la Commission européenne et du Conseil notamment.

Personnellement, je ne suis pas juriste ; je suis linguiste et, à ce titre, j'adore les dictionnaires. Je me suis donc permis d'en consulter un certain nombre ; aussi bien des dictionnaires généralistes que juridiques, pour trouver certaines définitions pour tout simplement savoir ce qu'est le pouvoir discrétionnaire. La première définition que j'ai pu trouver date de 1690 et se présente comme suit : discrétionnaire égale soumis au contrôle de quelqu'un d'autre. Il y en a ensuite d'autres au cours de l'Histoire mais sans que le sens change réellement. On trouve donc parmi ces définitions : laissé au jugement de quelqu'un ; laissé à la discrétion de quelqu'un ; disponible pour l'utilisation de façon désirée ; pouvoir de faire ou de ne pas faire quelque chose ; pouvoir de faire ou de ne pas faire une chose. Mais on retrouve également d'autres définitions telles que : facultatif, optionnel, subjectif et arbitraire.

Et c'est là que l'on arrive à la situation qui, en tant que représentants du personnel, appelle notre réticence quant à la disparition du Tribunal de la fonction publique de l'UE qui a été mentionnée hier. Il est vrai que les frais liés à la saisine de ce tribunal s'avèrent parfois très élevés, surtout pour les personnels recrutés en 2004 avec la réforme où on a vraiment baissé les salaires de façon conséquente, et surtout maintenant avec la nouvelle réforme qui a introduit la catégorie SC qui, je ne sais pas si vous le savez, a introduit des salaires qui sont égaux au minimum vital luxembourgeois. Il est vrai aussi que cette possibilité de saisir un tribunal spécialisé constituait souvent pour le personnel une voie de recours pour des personnes qui se sentaient touchées justement par les aléas du pouvoir discrétionnaire.

Nous craignons, en effet, de nous retrouver non seulement en présence de juges non spécialistes du Statut, mais également et probablement surtout loin derrière les affaires telles que Microsoft, Google ou d'autres affaires de concurrence.

L'une des premières recommandations précises du Comité des Ministres, que vous avez mentionnée et que j'ai ici, date de 1980 et tient sur environ deux pages : elle concernait le pouvoir discrétionnaire. Depuis, les choses ont bien changé et, depuis 2010, j'ai pu compter 131 arrêts du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne mentionnant explicitement ou implicitement le pouvoir discrétionnaire ou bien ce qui est appelé « large marge d'appréciation ».

De quoi se plaint-on en général ? Souvent, les plaintes du personnel sont liées à des promotions ou plutôt au fait de ne pas être promu. En effet, nous avons au Parlement

européen un Comité des rapports qui reçoit un très grand nombre de saisines de la part de collègues qui se plaignent soit du contenu de leur rapport de notation annuel, soit de la procédure en tant que telle. Cela est la conséquence principalement de deux arrêts du Tribunal de la fonction publique de l'UE que je voulais mentionner : tout d'abord, l'arrêt du 11 février 2009 *Schönberger c. Parlement*, affaire F-7/08, surtout le point 42, lequel stipule que dans le cadre d'une décision d'attribution de points de mérite, l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

Ensuite, il y a l'arrêt du 8 octobre 2008, *Barbin c. Parlement*, affaire F-44/07 – surtout les points 52 et 53 – lequel constate que la présence de commentaires même légèrement négatifs est suffisante comme élément dominant pour apprécier les mérites du fonctionnaire et justifier l'attribution d'un seul point de mérite. Au Parlement européen, c'est un seul point de mérite, mais certaines institutions considèrent même les demi-points, sachant que pour le personnel un point de mérite veut dire que la personne est méritante ou que sa « prestation est satisfaisante », comme on dit maintenant. Malheureusement, cela ne s'avère pas être tout à fait le cas quand on envisage le sujet des promotions.

Un autre sujet de plainte est la mobilité qui est obligatoire au Parlement européen pour les administrateurs au bout de sept ans ; on peut également se plaindre de cas de *burn-out*, cette notion étant encore très mal définie par le corps médical et, par conséquent, mal prise en charge ou même complètement ignorée par les autorités ; on peut également (et récemment surtout) se plaindre de harcèlement (moral ou sexuel).

En ce qui concerne la jurisprudence récente en matière de harcèlement moral, je voudrais souligner cinq arrêts qui, à mon avis, ont une importance capitale.

Tout d'abord, l'arrêt du 11 juillet 2013 dans l'affaire F-46/11, *Tzirani c. Commission*, où la Commission a été condamnée parce qu'elle n'avait pas fait avancer l'enquête administrative dans un délai raisonnable.

L'arrêt du 12 décembre 2013 dans l'affaire F-129/12, *CH c. Parlement*, où la requérante a obtenu 50 000 euros en dommages et intérêts pour préjudice moral et l'annulation de son licenciement par un député ; une première !

L'arrêt du 23 octobre 2013 dans l'affaire F-39/12, *BQ c. Cour des comptes*, où la Cour des comptes a été amenée à payer un peu moins de 1 000 euros.

L'arrêt sur pourvoi du 16 septembre 2013 dans l'affaire T-264/11, *De Nicola c. Banque européenne d'investissement*, où le tribunal a cassé l'arrêt du TFP ne reconnaissant pas le harcèlement de la personne en question.

Et enfin, l'arrêt du 14 mai 2014 dans l'affaire F-11/13, *Nicola Delcroix c. Service européen pour l'action extérieure*, où il s'agissait de l'annulation du transfert de M. Delcroix de son poste de chef de délégation à Djibouti vers Bruxelles.

Ainsi, force est de constater que la plupart de ces arrêts sont favorables aux requérants, ce qui est d'autant plus important pour nous car, contrairement à la Commission, la plupart des autres institutions ne disposent à l'heure actuelle ni d'un réseau de personnes de confiance ni d'un poste de médiateur interne. Il arrive de temps à autre aussi que le comité interne contre le harcèlement – et je dis bien « contre le

harcèlement » et pas « de harcèlement » comme on les appelle souvent – arrive tout simplement à une constatation d’incompatibilité de caractères ou de différences culturelles. À mon avis, ces différences culturelles sont malheureusement souvent omises dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire comme si l’on oubliait qu’il s’agit dans la plupart des cas d’un personnel déraciné, sans un soutien familial direct, exposé à une mentalité locale qui est souvent différente de la sienne, ce qui n’arrange en rien la vie quotidienne.

J’en viens à présent finalement à une question théoricophilosophique, s’agissant de savoir si le pouvoir discrétionnaire peut être soumis à la supervision de la médiatrice européenne. Logiquement, le pouvoir discrétionnaire accordé à une autorité publique ne peut pas être mis en cause aussi longtemps qu’il est exercé convenablement. L’autorité publique a le plein droit de choisir parmi plusieurs solutions alternatives en fonction de ses propres priorités et de ses buts – qu’ils soient politiques ou autres. Cela dit, il ne faut pas oublier que ce pouvoir discrétionnaire n’équivaut pas à un pouvoir dictatorial et que les principes généraux du droit doivent être absolument respectés. Il a donc récemment été admis que le médiateur européen pouvait s’exprimer dans des cas d’abus de pouvoir, des solutions arbitraires ou des solutions discriminatoires, ainsi que dans des cas d’irrégularités manifestes.

En conclusion, le pouvoir discrétionnaire n’est pas typiquement arbitraire si, et seulement si, il est en accord avec des considérations de nature éthique, morale et rationnelle. Néanmoins, je voudrais signaler que, dans un contexte de son exercice en fonction des impératifs politiques, les autorités semblent avoir tout intérêt, pour la paix sociale, à procéder à une consultation aussi large que possible avec les représentants du personnel.

Maintenant, si nous disposons encore de quelques minutes, je voudrais, avant de terminer, avec l’autorisation de mes collègues des autres comités du personnel, vous lire une déclaration qui n’a pas encore été adoptée par tous les comités du personnel mais qui le sera sans doute très bientôt, concernant justement cette disparition du Tribunal de la fonction publique de l’UE qui nous tient quand même à cœur pour les raisons que je viens de vous énoncer.

Cette déclaration dit ce qui suit : « La Cour de justice [de l’UE] a proposé récemment un projet de réforme de l’organisation des juridictions de l’Union européenne qui est actuellement examiné dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Les comités du personnel se déclarent fermement opposés à cette réforme qui conduirait à la suppression du Tribunal de la fonction publique de l’Union européenne, et ce pour les raisons suivantes : en l’an 2000, avant même la signature du Traité de Nice, qui a ouvert la voie à la création des tribunaux spécialisés, les États membres avaient invité la Cour de justice [de l’UE] et la Commission à préparer dans les meilleurs délais un projet de décision créant un tribunal appelé à connaître des litiges opposant les agents de la fonction publique européenne à leur institution. Adoptée en 2004 par le Conseil sur avis favorable de la Cour de justice [de l’UE], la décision instituant le Tribunal de la fonction publique [de l’Union européenne] exposait que la création d’une juridiction spécifique pour les contentieux de la fonction publique était de nature à améliorer le fonctionnement du système juridictionnel communautaire.

Confrontée au volume croissant d'affaires portées devant le tribunal et à des délais de traitement parfois très longs, la Cour de justice [de l'UE] a demandé au législateur de l'Union, en 2011, 12 juges supplémentaires pour le tribunal en question. La Commission, le Parlement et le Conseil ont donné leur accord de principe, mais les divergences de vues entre les États membres quant au mode de désignation de ces juges ont eu raison du projet. C'est dans ces conditions que la Cour a cherché à contourner l'obstacle en proposant de doubler progressivement le nombre des juges du tribunal qui passerait donc de 28 à 56 tout en intégrant le TFP dans le tribunal. [En somme], le TFP disparaîtrait.

Le Comité du personnel juge cette suppression éminemment contestable. D'abord, elle ramènerait les contentieux de la fonction publique dans le champ de compétence du tribunal de l'Union européenne sans base juridique puisque l'article 257 du [t]raité prévoit la création mais non la suppression d'un tribunal spécialisé. Ensuite, plutôt que de doubler le nombre des juges du tribunal, qui s'avère très onéreux à moyen terme, il serait plus rationnel, pour garantir une bonne administration de la justice, de confirmer le choix de la décentralisation en créant par exemple une nouvelle juridiction spécialisée en droit de marque tout en augmentant le nombre de référendaires dans les cabinets existants du tribunal.

En outre, la jurisprudence du TFP a été marquée par quelques avancées en faveur des fonctionnaires et des agents. On ne peut s'empêcher de voir une reprise en main dans le fait que, désormais, les contentieux de la fonction publique feraient figure de parents pauvres, noyés dans les affaires de concurrence notamment [comme je l'ai mentionné tout à l'heure], considérés comme n'étant plus prestigieux. De plus, il est peu probable que les juges du tribunal soient des spécialistes du droit de la fonction publique ou du droit du travail, contrairement aux juges du TFP. Enfin, le pourvoi qui relèverait désormais exclusivement de la [c]our serait traité de manière expéditive avec des recours accrus aux ordonnances, filtrages de pourvoi, etc.

En conclusion, le Comité du personnel estime que la création d'un tribunal hypertrophié n'est pas de nature à relever le défi d'un contentieux de plus en plus important. La recherche de l'efficacité et d'une bonne administration de la justice devrait au contraire conduire le législateur à mettre en place de nouvelles juridictions spécialisées et à augmenter les effectifs des juridictions existantes. »

Merci beaucoup.

## **DISCUSSION ET CONCLUSIONS DE LA SESSION 6**

### **Lakshmi SWAMINATHAN**

Merci Piotr Glonek pour cet exposé. Je souhaiterais juste évoquer brièvement un point par rapport aux questions soulevées par les intervenants. Dans le premier cas, si j'ai bien compris, M. Polakiewicz disait qu'en raison de contraintes financières, l'organisation recourt parfois aux contrats de courte durée, qu'elle renouvelle tous les trois ans, chaque année ou autre. Je ne suis pas sûre que, dans le cas que vous avez évoqué, l'intéressé pouvait prétendre à certains avantages à moins d'avoir tant d'années de service ; par exemple, des allocations d'éducation ou des prestations de santé.

À cet égard, je me rappelle d'un jugement du Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement qui portait sur le fait que l'organisation avait recruté localement un Philippin pendant plus de 20 ans – entre 22 et 25 ans – sur la base d'un contrat annuel, ce qui l'avait privé de certaines prestations que l'organisation devait accorder. Arrivé à l'âge de la retraite, cet homme avait réalisé qu'il n'avait droit à aucune prestation de retraite car son contrat avait été renouvelé chaque année. Le tribunal a estimé que l'organisation ne pouvait pas procéder ainsi et il s'est prononcé en faveur de l'employé, indiquant qu'il avait de fait travaillé 22 ou 25 ans et était donc en droit de recevoir toutes les prestations auxquelles il pouvait prétendre en tant que membre permanent du personnel de la Banque asiatique de développement. Rappelons que, chaque année, ces contrats de courte durée étaient renouvelés à la suite d'une évaluation. Aussi, le tribunal a adopté selon moi une approche très humanitaire et appropriée, juridique dirais-je, de la question en disant que ce type de contrat ponctuel ne saurait être autorisé en vertu de la loi.

J'ai également une brève observation sur l'exemple, évoqué par Virginia, de la nomination de l'épouse du président. Là encore, je tiens à souligner qu'à la Banque asiatique de développement, une règle interdit spécifiquement de nommer comme membre du personnel l'époux, l'épouse ou les descendants (fils ou fille) d'un membre du personnel. Je pense que c'est une disposition très louable. Donc désormais, la Banque asiatique de développement a une politique claire en la matière : elle ne veut pas encourager les épouses ni les enfants à profiter du système et les proches n'ont pas le droit d'intervenir en leur faveur. C'est pour moi une très bonne disposition et il faut le relever. Les autres organisations pourraient vouloir s'en inspirer. Il s'agit en outre d'une disposition inscrite dans les règles mêmes ; dans le cas évoqué précédemment, il s'agissait d'une appréciation du tribunal.

Concernant la remarque de Piotr sur le pouvoir discrétionnaire, certes, ce pouvoir – et nous parlons de pouvoir discrétionnaire dans une organisation multinationale – ne peut pas être exercé de manière excessive. Il existe toujours des conflits d'ordre éthique et autre (culture, couleur de peau et bien d'autres choses). Là encore, je souhaiterais mettre en exergue une disposition très louable qui figure dans le règlement de la Banque asiatique de développement, selon laquelle aucune discrimination ne saurait être tolérée pour des motifs liés au sexe ou à l'origine culturelle ou ethnique d'une personne. Force est de reconnaître, donc, que cette organisation reconnaît indéniablement la diversité d'origines de ses employés – en effet, la Banque asiatique de développement compte 67 pays membres et son personnel pourrait être originaire de n'importe lequel d'entre eux ; je répète : 67 pays ! Les différences d'approche sont donc inévitables mais, là encore, la banque est très vigilante quant à l'exercice de ce pouvoir et le tribunal l'est tout autant ; nous savons comment examiner une affaire d'un point de vue judiciaire, mais il existe assurément une disposition sur l'exercice de ce pouvoir dans le cadre de la rédaction des rapports – il peut s'agir du problème de la langue, bien que l'anglais soit la langue d'usage à la Banque asiatique de développement. Toutefois, il y aura des différences d'un point de vue éthique et moral et d'autres différences culturelles. Quoi qu'il en soit, la Banque asiatique de développement en a largement conscience et je pense que n'importe quelle autre organisation internationale devrait le reconnaître, car le personnel est incontestablement issu

de milieux totalement différents et de pays développés ou très avancés comme de pays en développement. C'est, à mon avis, un aspect dont on doit tenir compte pour pouvoir être pragmatique.

Enfin, à la Banque asiatique de développement, il existe une disposition permettant de poursuivre quiconque aurait adopté une position contre une autre personne issue d'un milieu culturel différent s'il est avéré qu'il s'agissait d'une mesure de représailles. Il existe donc un mécanisme interne par lequel le service cherche à savoir si la personne lésée a introduit un recours, par exemple parce que sa performance a été évaluée comme médiocre avant une promotion uniquement parce qu'elle est issue de tel pays et que son supérieur hiérarchique est originaire d'un autre pays. On veille ainsi au respect des règles et des règlements. Lorsqu'un recours est effectivement introduit, ils procèdent à une enquête et s'ils trouvent des preuves, le supérieur hiérarchique est traduit en justice, ce qui, selon moi, est une bonne disposition et devrait être la norme. Il faudrait peut-être aussi prendre en compte certaines dispositions d'autres organisations. Merci beaucoup.

Vous avez la parole. Je vous en prie.

### **Michael KEMÉNY**

Je m'appelle Michael Kemény. Je suis membre du Comité central du personnel de l'Office européen des brevets.

À ma connaissance, il y a de cela plusieurs années, l'OEB avait adopté une disposition interdisant le recrutement des époux/fratries. Toutefois, toutes les organisations internationales ont ceci de caractéristique que les membres du personnel (en particulier les nouvelles recrues) passent beaucoup de temps ensemble ; très nombreux sont donc les célibataires qui trouvent leur futur(e) époux/se au travail. Or, il est difficile d'interdire à des collègues de se marier, même si cela signifie que les deux époux travailleront au même endroit. Il ne serait pas non plus très équitable d'autoriser les mariages au travail mais d'interdire le recrutement des époux. C'est donc la raison pour laquelle l'office s'est écarté des dispositions que vous avez mentionnées et a autorisé le recrutement des époux/fratries, la condition étant que l'administration en soit informée au moment du recrutement. Il ressort clairement du statut du personnel que les époux/fratries n'ont pas le droit de travailler au sein de la même unité, ni d'entretenir de rapports hiérarchiques. Une telle situation serait tout à fait inappropriée, évidemment, et c'est le statut du personnel qui le régleme. Hormis cet aspect, on ne comprend pas bien pourquoi il devrait y avoir, compte tenu des informations que je viens de vous donner, une réglementation interdisant effectivement le recrutement des époux/fratries. Je vous remercie.

### **Lakshmi SWAMINATHAN**

Pour rectifier les choses, ce n'est pas interdit, mais dans le cas évoqué par Virginia, la règle dit que la personne déjà en fonction ne doit pas intervenir ni détourner les règles pour faire recruter sa fille ou son fils, ou son épouse. Dans le cas où chacun possède des qualifications propres, il ne devrait pas y avoir d'objection. La personne qui est déjà en fonction à la banque ne devrait pas parrainer activement ses proches ni favoriser leur recrutement dans l'organisation. Oui, je vous en prie.

## **Virginia MELGAR**

Vous avez raison. Je pense que le plus difficile, c'est de réglementer les relations qui ne sont pas publiques ou qui ne passent pas par le mariage. Ce sont pour moi les plus dangereuses car elles sont dissimulées.

Non, je pense qu'il faudrait avoir une sorte de guide ou de recommandation sur le conflit d'intérêts. Je pense cependant que certaines de nos organisations internationales sont parfois situées dans des endroits très difficiles où les organisations sont rares – et on ne peut pas l'éviter. Le conflit d'intérêts devrait être pris en compte et les (futurs) employés devraient être transparents à ce sujet. Je ne suis pas contre, et c'est d'ailleurs arrivé au bureau d'Alicante, car les gens ont tendance à rester entre eux et c'est naturel ; si une personne est compétente, pourquoi ne pas la recruter ? Je le comprends aussi. D'un autre côté, c'est un acte de discrimination. Mais dès lors qu'il existe des règles sur le conflit d'intérêts et des règles éthiques obligeant les intéressés à déclarer l'existence d'un conflit, vous pouvez vous récuser ou refuser de prendre telle fonction car votre époux ou votre épouse travaille déjà dans l'organisation. La transparence est ma seule préoccupation. Nous pouvons alors vérifier si toutes les règles sont en place, comme l'a fait le Tribunal administratif de l'OIT. Si, à la question de savoir si des règles régissent ce conflit d'intérêts potentiel la réponse est négative, alors il existe une présomption de défaillance. La charge de la preuve incombe par conséquent à l'administration qui doit montrer, par exemple, qu'elle dispose d'un code d'éthique, que les employés signent une déclaration d'absence de conflit d'intérêts, que les intéressés peuvent se récuser, qu'elle a adopté un arsenal complet de règles et de recommandations, etc. Mais n'oublions pas que, partout, on peut tomber amoureux. Et ça, on ne peut pas le réglementer !

## **Horstpeter KREPPEL**

Je suis juge au Tribunal de la fonction publique de l'UE. Je vous remercie, Monsieur Polakiewicz, d'avoir évoqué si ouvertement et franchement le problème des contrats à durée déterminée.

J'ai deux observations à cet égard : tout d'abord, au sein de la Commission, il existe un projet visant à accroître le nombre de contrats à durée déterminée de 60 % maximum sur l'effectif total, et ce, au fil des ans – ce qui, de mon point de vue, constitue une attaque car avec cette mesure, les personnes recrutées au titre d'un contrat à durée déterminée ne pourront pas être membres au même titre que les autres – officiellement oui, mais ils auront peur d'adhérer à un syndicat ou d'assumer une fonction officielle annuelle, sachant que, dans ce cas, leur contrat ne sera pas prolongé. C'est ma première observation.

Deuxième observation : pour revenir au thème principal de nos discussions, à savoir le pouvoir discrétionnaire. Certes, nous acceptons, dans une certaine mesure, l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire en relation avec les contrats à durée déterminée également, mais nous avons tenté de convaincre la Commission d'adopter une disposition voulant que toute autre possibilité d'emploi soit étudiée avant de décider de ne pas renouveler un contrat, ce qui, selon moi, s'inscrit dans le cadre du principe de proportionnalité. En effet, s'il existe plusieurs solutions qui sont toutes légales, l'administration devrait utiliser son pouvoir d'appréciation pour choisir la solution

ayant le moins d'effets négatifs sur la personne mais, dans le cas en question, un poste était vacant, une direction générale recherchait des candidats, une annonce avait été publiée selon laquelle les employés en poste bénéficieraient de mesures de mobilité. Aussi, nous avons décidé que le non-renouvellement du contrat à durée déterminée était illégal car il n'avait pas étudié cette possibilité. Cependant, le tribunal interne a annulé notre décision ; et la juridiction générale, je dois le dire, a jusqu'ici, à très, très peu, d'exceptions près, annulé nos décisions dès lors que nous avons un tant soit peu entrepris de renforcer la protection des employés – peu importe le domaine. Nous sommes très insatisfaits de cette jurisprudence, même si je peux comprendre pourquoi le Comité du personnel tient à nous garder. Jetez un œil à la jurisprudence du tribunal interne : personnellement, je pense qu'il serait préférable que la Cour de justice de l'UE soit une cour de cassation ou une juridiction de pourvoi. Merci beaucoup.

### **Jörg POLAKIEWICZ**

Je suis d'accord avec vous et attends avec intérêt de voir comment cette nouvelle disposition sera également appliquée au sein du Conseil de l'Europe, car il est évident que lorsque des personnes au sein d'une organisation ont prouvé leur compétence, l'organisation a le devoir, selon moi, d'étudier au moins l'opportunité de les employer dans un autre service. Certes, se posera de nouveau la question de l'étendue du contrôle du tribunal en la matière.

Voici juste une remarque : je pense qu'il était très intéressant d'entendre des exemples de l'Asie. En effet, si, par le passé, l'Europe avait tendance à montrer la voie à suivre, elle connaît aujourd'hui une très grave crise et c'est l'Asie qui semble prendre son envol – nombreux sont ceux qui le disent et nous devrions peut-être davantage regarder de ce côté-là. À ce titre, je trouve effarant, du moins au Conseil de l'Europe – et en tant que conseiller juridique, mais aussi nous tous, nous ne devrions jamais l'autoriser car c'est pire que les contrats à durée déterminée – d'avoir recours à des consultants, comme c'est couramment le cas aujourd'hui. Nous en avons eu l'exemple même pendant l'autre session, à laquelle a participé Kimberly Prost, médiatrice des Nations Unies sur une question très sensible (le respect des droits de l'homme dans le cadre des sanctions ciblées). Or, et j'en suis choqué, elle n'est pas une institution, elle est employée comme consultante, son équipe ne bénéficie d'aucune sécurité et ne fait pas partie du personnel des Nations Unies. D'où mon choc quand j'ai appris qu'une position aussi importante au sein du système onusien faisait apparemment fi de toutes les garanties. Ce n'est donc pas une situation facile.

### **Lakshmi SWAMINATHAN**

Comme on le dit, « le monde est petit » et nous devons apprendre les uns des autres. Merci beaucoup. Je déclare cette session close.

# Conclusions

---

## **CHRISTOS ROZAKIS, PRÉSIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Nous approchons de la fin de ce colloque et je dois admettre que, même si je ne suis pas responsable de l'organisation de cet événement, et à cause de cela, je peux voir à quel point l'organisation était réussie grâce aux efforts de Sergio Sansotta et son équipe.

Nous avons couvert beaucoup de sujets et montré qu'il existe une disparité dans les approches et les pratiques des organisations nationales, mais des convergences aussi, comme il a été mentionné à cette table ronde. M. Hans van der Werf, Secrétaire général de la Commission centrale pour la navigation du Rhin, interviendra en premier et je donnerai ensuite la parole à M. Groepper qui est président de la Commission de recours de l'Agence spatiale européenne et président de la Commission de recours de l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques pour les conclusions. Enfin, M. Jean Waline, juge du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, livrera ses conclusions et proposera des actions futures.

## **HANS VAN DER WERF, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA COMMISSION CENTRALE POUR LA NAVIGATION DU RHIN**

Monsieur le Président, merci beaucoup. Si vous me permettez de donner une réaction à brûle-pourpoint, à ce moment de la fin de ce colloque, il faut dire que j'ai un sentiment un peu ambivalent dans la mesure où la raison pour laquelle je me trouve ici est bien l'adhésion de la commission centrale au Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe.

À cet égard, nous pourrions nous considérer comme le plus jeune ou le jeune enfant dans cette structure dans la mesure où, pour nous, c'est la première fois que cette juridiction fera partie de nos procédures internes. En même temps, il faut savoir que nous nous comptons comme la plus vieille des organisations internationales. Nous fêtons en effet cette année notre bicentenaire, en fait la commission est une création du Congrès de Vienne de 1815.

Pourtant, il faut dire que l'on a saisi cette occasion pour regarder l'histoire de la commission centrale et constater que les litiges entre les agents et l'organisme datent déjà du XIX<sup>e</sup> siècle. On a trouvé des cas où des agents se plaignaient du fait qu'il n'y avait pas de pension prévue pour eux à l'époque des premières cinquante années de la commission. Cette adhésion est donc d'autant plus importante qu'il faut remonter assez loin dans le temps lorsqu'il s'agit de trouver des moyens de régler les désaccords entre l'institution et les agents.

Mais le processus de structuration au sein de notre organisation a rendu nécessaire le fait de réveiller la procédure de recours qui était comme la belle au bois dormant dans un sommeil très profond, et en l'occurrence la princesse qui a joué ici le rôle du prince est Anne-Marie Thévenot-Werner qui a proposé d'associer notre organisation au Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe et d'intégrer cet élément essentiel dans notre structure interne.

Permettez-moi de conclure par ces mots, tout en remerciant la direction du Conseil de l'Europe et du Tribunal Administratif pour, à la fois, l'accueil très chaleureux qui nous a été réservé et la diligence par laquelle on a trouvé les accords nécessaires.

## **MICHAEL GROEPER, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE RECOURS DE L'AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE ET PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE RECOURS DE L'ORGANISATION EUROPÉENNE POUR L'EXPLOITATION DES SATELLITES MÉTÉOROLOGIQUES**

1. Les tribunaux administratifs des organisations internationales sont indispensables pour maintenir le moral et l'harmonie au sein des organisations internationales. S'ils n'existaient pas, il faudrait les créer. Seuls ces tribunaux sont capables de rendre une justice égale pour tous les agents d'une organisation internationale – y compris les retraités – où qu'ils se trouvent. Si une justice nationale avait par exemple le droit d'exercer une juridiction au sein d'une telle organisation, il serait impossible de maintenir une interprétation cohérente de ses règles dans tous les pays membres de l'organisation. Il faudrait alors faire intervenir une autre instance – comparable à la Cour de justice de l'Union européenne – à laquelle une juridiction nationale devrait se référer pour obtenir une interprétation uniforme. La solution adoptée par les organisations internationales de créer des tribunaux administratifs au sein de l'organisation même est beaucoup plus judicieuse et efficace.

Il en résulte que les tribunaux internationaux doivent être composés de membres dont la compétence professionnelle est hors de tout doute. Cela est d'autant plus vrai que, normalement, le tribunal est la seule instance accessible.

Les juges ne sont ni des dieux ni des rois, mais des prestataires de services. L'indépendance des juges est un instrument indispensable pour notre travail professionnel et non pas un objet de gloire personnelle.

La première vocation des tribunaux administratifs au sein des organisations internationales est la protection des droits des agents de ces organisations. Il en résulte que c'est au juge d'équilibrer autant que possible l'inégalité des armes entre l'agent

et l'administration. Le juge lui-même doit chercher et trouver les faits essentiels liés au cas à examiner, sans être lié aux règles du procès civil dont le point de départ est l'égalité des adversaires. Sans violer les règles du contradictoire, le juge administratif est appelé à alléger la charge procédurale parfois trop lourde pour l'agent. Celui-ci devrait se trouver entre de bonnes mains même s'il n'est pas représenté par un avocat de compétence supérieure.

Dans la plupart des tribunaux administratifs, seules les décisions de l'organisation sont de nature à être attaquées par le requérant et capables d'être soumises à l'examen du tribunal. Il importe donc de savoir ce qu'est une décision. Plusieurs tentatives ont été faites pour en donner une définition. Une des propositions, assez large, qui a été faite, dit que toute déclaration de l'organisation destinée à être reçue par l'agent et ayant comme but de changer, d'augmenter, de réduire, de consolider, de confirmer ou de nier ou d'affecter autrement sa position légale est considérée comme étant une décision attaquable.

Le rôle des tribunaux administratifs a été qualifié de « chien de garde » donnant un exemple de modèle pour la protection des droits individuels des agents. Un autre intervenant a parlé du système des « checks and balances ». Ces comparaisons et ces souvenirs historiques nous montrent bien l'importance du rôle des tribunaux administratifs qui sont enracinés dans une longue tradition du droit.

L'idée selon laquelle les membres du tribunal administratif sont rémunérés et, d'une certaine manière, gérés par les mêmes personnes qui, dans les procès, sont les représentants de l'administration ne semble pas créer de soucis fondamentaux ni parmi les juges ni parmi les agents. Un représentant d'un syndicat a appelé ces problèmes purement théoriques.

2. Des jugements récents ont de nouveau soumis à l'examen des cours nationales la question de l'immunité des tribunaux administratifs des organisations internationales. Parmi nous, je crois avoir constaté une unanimité totale sur la nécessité d'une telle immunité. Mais nous devons toujours nous rendre compte que cette immunité est en danger si l'accès aux tribunaux et la prestation d'une justice équitable laissent des lacunes importantes, notamment sur le plan des droits fondamentaux. Une telle lacune incite à poser la question de savoir s'il n'y a pas un refus de justice (*denial of justice*). Comme l'a dit le Président Spielmann, le niveau de protection des droits fondamentaux offert par les tribunaux internationaux ne doit pas être inférieur au niveau offert par la juridiction nationale.

Aujourd'hui, il n'est plus possible de nier la vertu des droits fondamentaux. Même si les statuts et les règles de procédure arrêtées par les différentes organisations n'en parlent pas, les droits fondamentaux doivent être considérés comme faisant partie des règles de toutes les organisations internationales. Les membres de ces organisations sont capables de s'en prévaloir. Aucun tribunal ne peut se cacher derrière l'absence, dans le corps du règlement interne de l'organisation en question, d'une règle parlant des droits fondamentaux.

La discussion d'hier a abordé plusieurs méthodes pour arriver à ce but qui, je crois, n'est pas contesté, comme nous l'a montré très précisément le juge Ebrahim-Carstens. Une voie qui me semble praticable indique que tous les États membres

d'une organisation internationale sont également des signataires d'une ou de plusieurs conventions internationales garantissant des droits fondamentaux et se sont engagés à respecter et à faire valoir ces droits dans leur législation nationale. Ainsi – voici le raisonnement –, il n'est guère pensable que les États membres aient voulu nier ces droits lorsqu'ils ont mis sur pied l'organisation internationale. Ainsi – toujours en suivant ce raisonnement –, ces droits sont implicitement incorporés dans les statuts de l'organisation même si ceux-ci n'en parlent pas. Une autre solution, moins sophistiquée, dit que les droits fondamentaux font tout simplement partie du droit administratif international. Les deux solutions évitent les difficultés créées par la proposition – pourtant charmante – d'ouvrir aux organisations internationales l'accès aux conventions internationales.

Ces droits fondamentaux dont il est question sont, de toute façon, assez peu nombreux, comme l'égalité des sexes, le droit à un juge indépendant et impartial, le droit d'être entendu ; la transparence de la procédure, la motivation des décisions, une protection efficace des droits, etc.

3. Comme les tribunaux administratifs des organisations internationales sont les seuls tribunaux accessibles aux agents de ces organisations, les règles concernant l'accès aux tribunaux (c'est-à-dire les règles d'admissibilité ou de recevabilité) doivent être interprétées de manière plus large qu'étroite. Il ne s'agit pas de barrer l'accès, mais de l'ouvrir. Les formalités, les délais et les autres règles doivent servir à écarter des tribunaux les cas inutiles et futiles, sans décourager les requérants sérieux de rechercher et de trouver une justice équitable.

Nous avons été confrontés à des descriptions alarmantes créées par le fait que nombre d'agents ne peuvent pas payer les frais importants causés par l'assistance d'un avocat. Plusieurs modèles pour vaincre ce problème nous ont été présentés, dont un que je trouve particulièrement intéressant – bien que coûteux – qui est de prévoir au sein de l'organisation même des personnes qui rendent ce service juridique aux agents, leurs collègues. Hier, nous n'avons pas trouvé la bonne solution qui s'impose, mais nous sommes tous appelés à réfléchir à ce problème. L'accès à la justice ne doit pas être barré par des obstacles de caractère monétaire.

Je me permets de formuler ma propre conviction, à savoir que l'application étendue de la doctrine de l'instruction *ex officio* est le principal et meilleur moyen, qui plus est efficace. Le juge lui-même doit continuer à chercher les faits jusqu'à ce qu'il ait entre ses mains tous les éléments nécessaires pour trouver la solution adéquate pour le cas à examiner.

L'anonymat des décisions est, dans un certain sens, contraire aux principes de transparence. Mais, comme M<sup>me</sup> Souhrada-Kirchmayer, la commissaire à la protection des données du Conseil de l'Europe, nous l'a clairement démontré, les moyens de recherche électronique d'aujourd'hui demandent impérativement une réaction plutôt en faveur de l'anonymat. Je n'ai pas remarqué de tsunami de protestations quand nous a été présentée par un intervenant la proposition selon laquelle l'anonymat devrait être la règle, et la publicité l'exception.

Les mesures de réconciliation à l'amiable et de médiation, très encouragées par notre collègue Horstpeter Kreppel, ont trouvé à la fois du soutien et de l'opposition.

Un argument était que les délais imposés par les règles de procédure continuent à s'écouler sans pitié. Mais il serait certainement pensable qu'un agent, ouvert à une négociation à l'amiable, puisse parfaitement respecter les délais par une simple lettre satisfaisant aux exigences procédurales. Ce thème est large et mérite une discussion plus approfondie peut-être dans le cadre d'un autre colloque. Personnellement, je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de juges qui s'opposeraient à une solution qui les libère de trancher un cas en contentieux et de rédiger un jugement.

4. Lorsque les règles procédurales du tribunal ne lui donnent pas les moyens de décider sur des mesures provisoires, suspensives (sursis à exécution, etc.), chaque administration devrait être préparée à prendre d'elle-même des mesures ayant le même effet si le tribunal le lui demande. Sinon, le tribunal devrait se considérer en mesure d'ordonner de lui-même de telles mesures en s'appuyant sur les règles de procédure concernant l'affaire principale. Si le tribunal a le droit de lever des mesures en entier, il doit aussi (*argumentum a maiore*) être capable d'imposer des mesures provisoires moins graves et de moindre portée. Si le tribunal a le droit de condamner l'organisation à dédommager l'agent, il a aussi le droit d'imposer des mesures provisoires destinées à diminuer ou à empêcher le préjudice de grandir. Il s'agit là, comme il a été dit, d'une compétence inhérente du tribunal administratif. La contribution d'hier nous a démontré les conditions essentielles pour mettre en œuvre une telle artillerie – notamment la compétence claire du tribunal, la cause plausible, le danger d'un dommage irréparable, l'urgence.

Il devrait être inutile de prévoir des règles pour rendre effectives les décisions des tribunaux. Une organisation internationale n'est pas une personne privée qui essaye d'échapper à ses obligations et qui par conséquent rend nécessaire des mesures d'exécution. Il devrait être clair et hors de toute discussion que la décision du tribunal doit être respectée et réalisée sans conflit, sans objection et sans réserve. Évidemment, une condition essentielle est que le jugement même soit clair, inconditionné et sans aucune ambiguïté.

Il est vrai que les tribunaux ne peuvent empêcher l'administration de prendre des mesures contraires au sens propre d'un jugement, par exemple en changeant une règle. Mais cela est normal. Nous, les juges, nous attendons que l'administration se manifeste par une réaction individuelle, en agissant envers l'agent suivant le jugement, et par une réaction générale. Nous ne nous plaignons pas si cette réaction nous convient. Il n'y a pas de raison de chercher un moyen supplémentaire si la réaction ne nous convient pas. Même les grandes cours constitutionnelles n'échappent pas à une telle réaction des États.

Même si le jugement est parfaitement respecté, l'agent qui a gagné sa cause contre l'administration n'est plus le même. Il faut d'autant plus veiller à ce qu'il n'y ait pas de représailles directes ou indirectes, et souvent une mutation à l'intérieur de l'organisation sera la solution adéquate. Cela souligne l'importance d'un règlement de revue interne qui évite la nécessité de mener un procès contre l'organisation dont l'agent est et souhaite rester un membre loyal.

Comme dans la plupart des règles des organisations internationales, il n'y a pas de recours contre la décision du tribunal, cela augmente la responsabilité du tribunal de trouver, d'un seul et premier coup, la solution bonne et correcte de l'affaire.

De même, il est d'autant plus important d'établir, à l'intérieur de l'administration, un système de revue capable d'éliminer les erreurs manifestes de l'administration et de satisfaire aux demandes justifiées de l'agent. Si cette revue interne se fait au moyen d'une commission dont les membres jouissent d'une certaine indépendance et d'une marge d'appréciation et de discrétion comparable à celle de l'administration, cela est, certes, la meilleure solution. Cependant, même s'il n'y a pas une telle commission, une revue interne sérieusement destinée à donner droit à l'agent au cas où l'administration a tort peut jouer un rôle important pour consolider la position légale des agents et améliorer la situation morale au travail – sans parler de l'effet de filtrage au profit du tribunal.

5. Il me semble difficile de parler d'un *droit international du service civil*. Mais la composition multinationale des membres des tribunaux nous invite à puiser dans le droit national et à profiter du fait que chacun des membres connaît bien le droit national de son propre pays. Ainsi, la richesse des trésors juridiques nationaux peut être mise au service et au profit de tous.

Les règles internationales interviennent certainement au cas où il existe une lacune dans les règles internes de l'organisation. Elles comblent alors cette lacune. Mais il y a aussi des situations où un vrai conflit existe. C'est le cas le plus intéressant.

Il est typique pour le droit administratif international que le juge soit souvent confronté au problème du conflit des normes et de leur hiérarchie. Que faire quand il y a un conflit entre les règles internes et des règles internationales ? Il n'y a pas de solution simple, mais ce colloque nous a présenté des tentatives intéressantes.

6. J'ai l'impression qu'il est possible d'établir, parmi tous les tribunaux, un commun accord sur les limites du pouvoir discrétionnaire et les moyens de les examiner et de les contrôler par un tribunal. Les juridictions administratives française et allemande ont notamment créé, dans une longue tradition de leur jurisprudence, des critères sensibles et utiles. Il s'agit ici d'une question d'une très grande importance car la majorité des mesures relevant du domaine des ressources humaines jouit d'une marge de discrétion plus ou moins importante.

## **JEAN WALINE, JUGE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CONSEIL DE L'EUROPE, PROFESSEUR ÉMÉRITÉ À L'UNIVERSITÉ ROBERT-SCHUMAN DE STRASBOURG, ANCIEN PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Puisque je suis, sauf erreur de ma part, le dernier intervenant à prendre la parole lors de ce beau colloque, je voudrais me faire votre interprète à tous pour remercier le Président Rozakis de la belle idée qu'il a eue de souhaiter cette manifestation. Mais je voudrais aussi, et surtout, dire à notre ami Sergio Sansotta, qui a été le remarquable organisateur de nos réjouissances, nos remerciements et notre admiration. Il illustre à merveille la bonne vieille formule selon laquelle « à cœur vaillant rien d'impossible ! » et il démontre qu'il a la foi qui, cela est bien connu, permet de déplacer les montagnes... mais aussi les tribunaux administratifs !

Grâce à vous, le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe a eu le plus magnifique des anniversaires. Au nom de mes collègues, je tiens à vous en remercier de tout cœur.

Un anniversaire, c'est tout d'abord une occasion de se pencher sur son passé, pour en tirer des leçons, mais aussi de réfléchir à son avenir. C'est dans cette double perspective que je voudrais maintenant, à titre de conclusion, revenir sur certains des grands thèmes que nous avons examinés.

## **I. Rôle et importance des tribunaux administratifs dans les organisations internationales**

Nous nous sommes interrogés en premier lieu sur ce sujet du rôle et de l'importance des tribunaux administratifs dans les organisations internationales.

Il est vrai qu'il n'y avait guère de suspens en ce qui concerne la réponse que nous allions donner à cette apparente interrogation.

Pour moi, l'importance des tribunaux administratifs dans ces organisations découle tout simplement du fait qu'ils constituent une *nécessité absolue*, et cela pour deux séries de raisons.

En premier lieu parce qu'ils sont indispensables pour assurer, au sein des organisations internationales, un État de droit. Les organisations sont régies par un certain nombre de textes concernant, par exemple, leur organisation, leurs compétences ou encore le statut de leurs agents. Naturellement, il faut quelqu'un pour veiller à ce que ceux-ci soient respectés et pour sanctionner, le cas échéant, leur non-respect. Cela ne peut se faire que par le biais d'un tribunal administratif.

En second lieu, les organisations internationales sont les employeurs d'un grand nombre de fonctionnaires internationaux. Il faut donc prévoir la façon dont seront réglés les inévitables conflits du travail qui se produiront. Leur immunité de juridiction interdit que ces conflits soient tranchés par les juridictions nationales de leur pays d'accueil. Ils ne peuvent donc l'être que par le tribunal administratif qui leur est propre.

Je viens d'évoquer les textes qui régissent les organisations internationales. À ce sujet, il y a un problème important que nous n'avons pas abordé dans nos travaux : celui de la comparaison des textes qui régissent chacun des différents tribunaux administratifs. Ici, contrairement au dicton bien connu, comparaison serait raison. Comme tous les juristes, je sais l'enrichissement qui résulte du droit comparé. Je souhaite donc que l'on puisse entreprendre, par exemple, une étude systématique et comparée des textes qui régissent la procédure suivie devant chaque tribunal administratif ou encore le statut de chacun de ceux-ci. L'universitaire que je suis pense que cela pourrait être entrepris au moyen de mémoires de doctorat, voire de thèses de doctorat en droit.

## **II. Droits fondamentaux et organisations internationales**

C'est sur ce sujet qu'il pourrait y avoir le plus de disparité entre tribunaux administratifs selon, si je puis dire, le continent où ils siègent.

De ce point de vue, les tribunaux européens sont privilégiés puisqu'ils disposent de cette véritable bible que constitue la Convention européenne des droits de

l'homme, sans négliger la Charte sociale européenne dont on nous a longuement et fort bien parlé.

Certes, on peut également citer aussi, par exemple, la Convention interaméricaine relative aux droits de l'homme ou encore certains textes concernant le continent africain, mais ils n'ont pas nécessairement le même caractère d'exhaustivité.

Heureusement, il y a aussi un important fonds de règles communes à tous les tribunaux administratifs, qu'il s'agisse, par exemple, de tout ce qui relève de la coutume internationale ou encore de ce qu'il est convenu d'appeler les principes généraux du droit des nations civilisées.

Ici encore, je souhaite que puisse être menée une étude exhaustive sur tous les droits fondamentaux mis en œuvre par les tribunaux avec l'indication de la source sur laquelle ils se fondent.

### **III. Accès au juge, anonymat, accords amiables et coût des procédures**

Le troisième thème regroupait toute une série de questions très importantes dans la pratique : l'accès au juge, l'anonymat, les accords amiables et le coût des procédures.

Je formulerai une observation liminaire : pour ma part, j'ai toujours accordé une grande importance au problème de la prévention du contentieux.

Sur ce point, je pars d'une constatation : tout recours présenté à un juge est un constat d'échec : échec car cela signifie que les parties ne sont pas tombées d'accord sur un problème important qui les concerne.

Dans les relations entre organisations internationales et leur personnel, ce qui devrait dominer, c'est *le principe de bonne foi* (d'ailleurs tous nos systèmes juridiques se fondent sur celui-ci). Lorsqu'il y a un contentieux, c'est que l'administration et son agent sont en désaccord sur une question précise. Le réflexe naturel d'un agent de bonne foi devrait être de discuter avec l'administration, elle aussi réputée de bonne foi, afin de la convaincre du bien-fondé de son point de vue, quitte à celle-ci de démontrer à l'agent en quoi il se trompe. Ce n'est qu'en cas d'échec de ce dialogue qu'il faut se *résigner* à recourir au juge. Mais il ne faut surtout pas oublier qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès. Il faut donc tout mettre en œuvre pour essayer d'aboutir à un arrangement amiable. Dans cet esprit, il faudrait, selon moi, rendre obligatoire le recours administratif avant tout recours contentieux. Cela suppose que l'on organise une véritable procédure administrative non contentieuse donnant de réelles garanties sur le sérieux de l'examen du recours administratif. Il faut également réfléchir, bien sûr, au système de la médiation ou encore à celui de l'arbitrage.

Nos travaux ont montré qu'il y avait encore bien des progrès à faire en ce qui concerne l'accès au juge. J'avoue avoir été stupéfait de ce qui a été dit sur le nombre de personnes qui n'ont pas accès au juge administratif international, et notamment par les chiffres cités pour les personnels des Nations Unies. Il faut absolument élargir au maximum l'accès au juge, qu'il s'agisse des agents temporaires, des consultants ou encore des retraités, sans oublier pour autant le problème des recours collectifs.

En somme, il faut rendre effective l'exigence si bien formulée par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : garantir à tout agent un procès équitable, dans un délai raisonnable et par un tribunal indépendant et impartial.

Venons-en à l'anonymat. Ce problème n'a laissé personne indifférent et des points de vue fort divergents ont été exposés.

Pour ma part, je pense qu'il faut tout d'abord distinguer le cas du requérant de celui des autres personnes citées dans la décision. Pour le requérant, je suis en principe contre l'anonymat : faire un recours n'est tout de même pas une maladie honteuse et, en ce qui concerne la France, je trouve par exemple tous les noms des requérants (plusieurs centaines) dans le recueil des arrêts du Conseil d'État. Pour le requérant, seules des circonstances vraiment exceptionnelles peuvent justifier l'anonymat. En revanche, il faut être très prudent en ce qui concerne les publications, en distinguant probablement la version papier et la version électronique. Pour cette dernière, l'anonymat me paraît absolument nécessaire.

J'ai gardé le meilleur pour la fin : le coût des procédures. L'indication des sommes dont on peut exiger parfois la consignation m'a laissé pour le moins rêveur. Selon moi, le problème de la *gratuité* de la justice est essentiel. À quoi me sert-il d'avoir un droit si, pour des raisons financières, je ne peux pas l'exercer. Il est impératif d'instituer la gratuité des procédures devant le tribunal administratif, ce qui impliquerait, afin d'éviter tout abus du droit de plaider, l'institution d'un système d'amende pour pourvoi abusif. Faute de gratuité, il faudrait, au strict minimum, organiser un système efficace d'aide juridictionnelle, ce qui poserait le problème de savoir comment le financer.

#### **IV. Efficacité des jugements : avant, après**

Avant de traiter de ces problèmes, j'observe qu'une question importante n'a été qu'à peine évoquée : c'est celle du rôle consultatif de nos tribunaux administratifs. Je souhaite qu'on le mette en œuvre et cela pas uniquement pour éviter certains contentieux.

##### **Avant le jugement**

Le problème du sursis à exécution et des mesures conservatoires est évidemment important mais ne semble pas poser de graves problèmes.

En ce qui concerne le sursis à exécution je citerais volontiers le système français du référé-suspension. Confié à un juge unique, selon une procédure d'une grande rapidité, il exige que deux conditions soient remplies : l'urgence et un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

##### **Après le jugement**

Il importe surtout de ne jamais oublier que l'octroi de dommages et intérêts n'est qu'un pis-aller et qu'il faut tout mettre en œuvre pour éviter que l'on en soit réduit à y recourir. Il y a toute une réflexion à mener pour mettre sur pied des mesures

contraignant l'administration à exécuter un jugement. Par exemple, pouvoir engager la responsabilité personnelle de celui qui refuse d'exécuter le jugement ou encore permettre la réquisition de l'agent-comptable.

À propos de l'efficacité du jugement, on peut évoquer le problème du double degré de juridiction. En droit interne, on le sait, c'est une importante garantie donnée au justiciable. Nous avons vu que, sur cette question, il y a des pratiques fort diverses d'une organisation à l'autre. Il y a des cas – je pense notamment au Conseil de l'Europe – où l'on ne voit d'ailleurs pas comment pourrait être instituée une procédure d'appel. On a envisagé l'hypothèse d'une juridiction d'appel qui serait commune à l'ensemble des tribunaux administratifs, qui, bien sûr, aurait le grand avantage de permettre une unification du droit applicable. Certes, il est toujours possible de rêver à un système idéal... mais il y a parfois loin de la coupe aux lèvres. Laissons donc ce problème à nos petits-enfants !

## **V. Spécificité du droit de la fonction publique internationale**

Les débats sur cette question nous ont permis de nous replonger dans le bon vieux problème du conflit des normes. À celui-ci je souhaiterais que l'on ajoute également la question, importante dans la pratique, des opinions dissidentes dans nos décisions.

## **VI. Pouvoir discrétionnaire et son contrôle**

C'est un problème auquel nous sommes tous très souvent confrontés. Faut-il rappeler ici que pouvoir discrétionnaire ne veut absolument pas dire pouvoir arbitraire. Administrer, c'est le plus souvent choisir entre plusieurs décisions conformes au droit. C'est le propre de l'administration que d'apprécier l'opportunité de la décision à prendre et, au moins en théorie, le juge est celui de la légalité et non de l'opportunité, même si cette distinction est plus facile à formuler qu'à appliquer. Mais la distinction entre l'administration active et le juge est essentielle : ce dernier n'a pas à substituer sa décision à celle de l'administration. En la matière, le bon principe est, pour moi, la sanction de l'erreur manifeste d'appréciation.

Mercredi, lors de la réunion des greffiers, puis des membres des juridictions administratives, a été soulevé le problème de la création d'une association qui réunirait l'ensemble des tribunaux administratifs des organisations internationales. Le moins que l'on puisse dire est que cette idée n'a pas soulevé l'enthousiasme, pour utiliser un euphémisme ! À la réflexion, je le comprends. En effet, l'essentiel c'est d'abord de se rencontrer, de se connaître, d'échanger nos idées sur les problèmes auxquels nous sommes confrontés. Mais le génie est une longue patience. Pour reprendre un aphorisme d'un ancien Président de la République française : « Il faut laisser du temps au temps. » Il ne faut donc pas commencer par l'institutionnalisation de nos relations : celle-ci ne peut être que l'aboutissement d'une longue pratique.

Il reste à savoir si ce colloque qui se termine restera une pièce de collection unique ou s'il aura une suite. Naturellement, c'est cette seconde hypothèse que j'appelle de tous mes vœux. Je souhaite que ce que nous avons vécu à Strasbourg nous donne

l'envie de recommencer, c'est-à-dire de poursuivre les réflexions que nous avons simplement amorcées. Je forme donc un vœu : que, l'année prochaine, un tribunal administratif prenne le relais, sans même avoir besoin de saisir le prétexte d'un anniversaire en chiffres ronds.

C'est pour cette raison qu'en terminant mon beaucoup et trop long propos, je ne veux pas vous dire « adieu » mais, je l'espère « au revoir » !

## **RENCONTRE DES PARTICIPANTS AU COLLOQUE AVEC DEUX JUGES DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

L'après-midi du 20 mars 2015, les participants au colloque ont rendu visite à la Cour européenne des droits de l'homme et ont rencontré les juges Paul Mahoney<sup>255</sup> et Guido Raimondi<sup>256</sup>.

À l'occasion de cette rencontre, les deux juges ont fait part de leur expérience dans les domaines des droits de l'homme et de la fonction publique internationale, ainsi que des connexions existant entre les deux sphères.

Ils ont également répondu aux questions qui leur ont été posées.

Cette rencontre a mis en exergue l'importance que revêtent les droits de l'homme dans le contentieux de la fonction publique internationale.

Leur intervention a constitué un complément à celle que M. Dean Spielmann, à l'époque Président de la Cour, avait fait au colloque le 19 mars (session 2).

---

255. Juge à la Cour à partir de 2012, M. Mahoney est un ancien greffier (2001-2005) à la Cour ainsi qu'un ancien chef de la Division du personnel du Conseil de l'Europe, ancien président du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (2005-2011) et ancien président de la Commission de recours de l'Agence spatiale européenne (2011-2012).

256. Vice-président de la Cour à l'occasion de la rencontre et désormais Président, le juge Raimondi est un conseiller à la Cour de cassation italienne qui a exercé également les fonctions de coagent du Gouvernement italien devant la Cour ainsi que celles de conseiller juridique et directeur du Bureau des services juridiques du Bureau international du travail.



# Programme

---

## **Jeudi 19 mars 2015**

8 h 30 à 9 h 10 : Enregistrement

9 h 10 à 9 h 40 : Cérémonie d'ouverture

Allocutions :

- ▶ M. Christos ROZAKIS, président du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe
- ▶ M. Thorbjørn JAGLAND, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe
- ▶ M. Ali BAHADIR, membre du Comité du personnel du Conseil de l'Europe

9 h 40 à 11 h 10 :

### **SESSION 1 : Rôle et importance des tribunaux administratifs dans les organisations internationales**

Modérateur : M. Thomas LAKER, juge et ancien président du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (Genève)

Intervenants :

- ▶ M<sup>me</sup> Catherine O'REGAN, présidente du Tribunal administratif du Fonds monétaire international
- ▶ M. Andrzej ANTOSZKIEWICZ, directeur adjoint et coordinateur éthique de l'OSCE, Service des ressources humaines, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
- ▶ M. Ali BAHADIR, juriste au Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, responsable du groupe de travail « Statut du personnel et questions juridiques » du Comité du personnel du Conseil de l'Europe

Discussion

11 h 10 à 11 h 30 : café

11 h 30 à 13 heures :

### **SESSION 2 : Droits fondamentaux et organisations internationales : droits subjectifs et garanties procédurales**

Modérateur : M. Giorgio MALINVERNI, président suppléant du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme

Intervenants :

- ▶ M. Dean SPIELMANN, Président de la Cour européenne des droits de l'homme
- ▶ M. Giuseppe PALMISANO, président du Comité européen des Droits sociaux, Conseil de l'Europe
- ▶ M<sup>me</sup> Memooda EBRAHIM-CARSTENS, présidente du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (New York)

Discussion

13 heures à 14 h 30 : **PAUSE DÉJEUNER**

14 h 30 à 16 heures :

**SESSION 3 : Éléments influant sur l'exercice du pouvoir de recours : accès *ratione personae*, anonymat, médiation/conciliation, frais de la procédure et assistance judiciaire**

Modérateur : M<sup>me</sup> Inés WEINBERG de ROCA, seconde vice-présidente du Tribunal d'appel des Nations Unies

Intervenants :

- ▶ Accès *ratione personae*/anonymat : M<sup>me</sup> Magali ROJAS DELGADO, présidente du Tribunal administratif de l'Organisation des États américains
- ▶ Médiation/conciliation/règlement à l'amiable des recours : M. Horstpeter KREPPEL, juge au Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne
- ▶ Frais de la procédure et assistance judiciaire : M. Vinod BOOLELL, juge du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (Nairobi)

Discussion

16 heures à 16 h 30 : café

16 h 30 à 18 heures :

**SESSION 4 : Efficacité des jugements : avant (sursis à exécution) et après le jugement (mesures d'exécution). Système d'appel**

Modérateur : M. Chris de COOKER, président du Tribunal administratif de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

Intervenants :

- ▶ M. Yves RENOUF, conseiller juridique pour l'administration, Organisation mondiale du commerce
- ▶ M. Alex HAINES, avocat, Bretton Woods Law
- ▶ M<sup>me</sup> Anne-Marie THEVENOT-WERNER, docteur de l'université Paris-1-Panthéon-Sorbonne, chargée d'enseignement en droit public

Discussion

18 heures à 19 heures :

Réception donnée par M. Thorbjørn JAGLAND, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

## **Vendredi 20 mars 2015**

*9 heures à 10 h 30 :*

### **SESSION 5 : Spécificité du droit de la fonction publique internationale par rapport au droit national**

Modérateur : M<sup>me</sup> Linda TAYLOR, directrice exécutive, Bureau de l'administration de la justice, Nations Unies

Intervenants :

- ▶ M<sup>me</sup> Celia GOLDMAN, greffière du Tribunal administratif du Fonds monétaire international et juge au Tribunal administratif du Mécanisme européen de stabilité
- ▶ M. Yaraslau KRYVOI, maître de conférences, School of Law, University of West London
- ▶ M. Christos VASSILOPOULOS, conseiller à la Banque centrale du Luxembourg, juge au Tribunal administratif de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

Discussion

*10 h 30 à 11 heures : café*

*11 heures à 12 h 30 :*

### **SESSION 6 : Le pouvoir discrétionnaire et son contrôle devant les tribunaux dans les différents domaines de la gestion du personnel**

Modérateur : M<sup>me</sup> Lakshmi SWAMINATHAN, présidente de la Banque asiatique de développement

Intervenants :

- ▶ M. Jorg POLAKIEWICZ, juriconsulte au Conseil de l'Europe
- ▶ M<sup>me</sup> Virginia MELGAR, présidente du Tribunal administratif du Mécanisme européen de stabilité
- ▶ M. Piotr GLONEK, vice-président du Comité du personnel et de l'Assemblée générale, Parlement européen

Discussion

*12 h 30 à 13 heures*

Conclusions :

- ▶ M. Michael GROEPPER, président de la Commission de recours de l'Agence spatiale européenne et président de la Commission de recours de l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques
- ▶ M. Jean WALINE, juge du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe

*13 heures à 14 h 30 : DÉJEUNER*

**APRÈS-MIDI** (15-16 heures) :

Visite de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que rencontre et discussion avec les juges Paul MAHONEY et Guido RAIMONDI<sup>257</sup>.

---

257. Voir les notes 255 et 256.

# Liste des participants

---

M. ABOUD Jean, conseil, Banque des règlements internationaux, Bâle, Suisse

M<sup>me</sup> ALLIOD Marie-Pierre, assistante juridique, Comité d'appel du siège, Organisation mondiale de la santé, Genève, Suisse

M. AMNÉUS Jonas, conseiller juridique, Banque de développement du Conseil de l'Europe, Paris, France

M<sup>me</sup> ANDREA Merita, assistante principale, Cour européenne des droits de l'homme, Strasbourg, France

M. ANDREONE Fabrice, administrateur principal, Commission européenne, Bruxelles, Belgique

M. ANTOSZKIEWICZ Andrzej, directeur adjoint, directeur des Ressources humaines et coordinateur éthique de l'OSCE, OSCE, Vienne, Autriche

M<sup>me</sup> BABINGTON-ASHAYE Adejoke, avocate, Tribunal administratif de la Banque mondiale, Washington, États-Unis

M<sup>me</sup> BABOCSAY Mélina, ancien membre du Comité du personnel, membre du Bureau de l'Association internationale des anciens du Conseil de l'Europe (AIACE), Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. BAHADIR Ali, juriste à la Cour européenne des droits de l'homme, membre du Comité du personnel, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. BATAILLE Alain, représentant du personnel, CEPMMT, Reading, Royaume-Uni

M. BEAUREGARD Philip, agent principal en ressources humaines, Groupe de la Banque mondiale, Washington, États-Unis

M. BEER Thomas, greffier, Commission d'appel de l'Agence spatiale européenne, Paris, France

M<sup>me</sup> BEGEMANN Anna, juriste, Département fédéral des Affaires étrangères, Direction du droit international, Berne, Suisse

M. BOOLELL Vinod, juge, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi, Kenya

M<sup>me</sup> BRAAT Bente, conseillère juridique, Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), Strasbourg, France

M. BRANNAN James, Comité du personnel, affaires juridiques, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. BRILLAT Régis, chef de Service, Service de la Charte sociale européenne, Direction générale Droits de l'Homme et État de droit, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. BUCCOMINO Antonio Andrea, directeur juridique adjoint, Banque de développement du Conseil de l'Europe, Paris, France

M. BUQUICCHIO Roberto, conseiller juridique ressources humaines, CERN, Genève, Suisse

M. CADOR Vincent, référendaire, Cour de justice de l'Union européenne, France

M<sup>me</sup> CAMPAS Laure, juriste, Unité des affaires juridiques, Union internationale des télécommunications, Genève, Suisse

M. CANO PALOMARES Guillem, juriste, Département du jurisconsulte, Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, Strasbourg, France

M. CASASOLA José Pablo, conseiller éthique principal, Banque interaméricaine de développement, Washington, États-Unis

M<sup>me</sup> CHALANOULI Nikoleta, Office of the ACO Legal Advisor, SHAPE, Commandement allié opérations/OTAN, Mons/Bergen, Belgique

M<sup>me</sup> CHATZIKONSTANTI Sofia, conseillère principale, avocate, Tribunal administratif de la Banque mondiale, Washington, États-Unis

M<sup>me</sup> CLEMANG Andrée, conseillère juridique, Organisation OTAN de soutien (NSPO), Luxembourg

M<sup>me</sup> COHEN SOLAL Carine, avocate, Strasbourg, France

M<sup>me</sup> COMTET-SIMPSON Catherine, spécialiste en droit international du travail, ancienne greffière du Tribunal administratif de l'OIT, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> CONESTABILE Anne, juriste, FAO, Nations Unies, Rome, Italie

M<sup>me</sup> CONRAD Olivia, secrétaire exécutive, Syndicat des agents du Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. CORONA Salvador, avocat, Banque interaméricaine de développement, Washington, États-Unis

M. CORTHOUT Sven, vice-président, Solidarité pour les agents et fonctionnaires européens, Bruxelles, Belgique

M. CUSSE Jean-Pierre, président du CRP, OCDE, Paris, France

M<sup>me</sup> DE BEULE-ROLOFF Sofie, directrice des Ressources humaines et Organisation, Mécanisme européen de stabilité, Luxembourg

M. DE COOKER Chris, président, Tribunal administratif de l'OTAN, Bruxelles, Belgique

M. DE JONGE Johannes, président de l'Association internationale des anciens du Conseil de l'Europe (AIACE), Strasbourg, France

M<sup>me</sup> DECOUDU Lucie, conseil, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres, Royaume-Uni

M<sup>me</sup> DEMARLE Anya, secrétaire exécutive/conseillère juridique, OCDE, Paris, France

M<sup>me</sup> DERVISOPOULOS Ioanna, juriste, EUMETSAT, Darmstadt, Allemagne

M. DION David, secrétaire général adjoint, AP-in-FAO, Association of Professional Staff of FAO, Nations Unies, Nairobi, Kenya

M. DI PALMA Pierluigi, juge, Commission d'appel de l'Agence spatiale européenne, Paris, France

M<sup>me</sup> DOMINGUEZ Jon Marie, juriste associée, Tribunal du contentieux administratif de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine, Amman, Jordanie

M. DOWNING Rowan, juge *ad litem*, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> DREGER Mirka, juriste, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Genève, Suisse

M. DUMONT Alain, représentant du personnel, membre de la chambre de recours, Office européen des brevets, Munich, Allemagne

M. DUPLOUY Florent, administrateur, Service de la Charte sociale européenne, Direction générale Droits de l'homme et État de Droit, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M<sup>me</sup> EBRAHIM-CARSTENS Memooda, présidente, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, New York, États-Unis

M. EL GUERNAOUI Fathallah, conseiller juridique principal, Banque africaine de développement, Tunis, Tunisie

M. ENDICOTT Martin, avocat, Tribunal administratif de la Banque mondiale, Washington, États-Unis

M<sup>me</sup> EXTERKATE Brigitta, conseillère juridique, Organisation météorologique mondiale, Genève, Suisse

M. FERNANDEZ ARIAS Tony, avocat-conseil principal, Banque de développement du Conseil de l'Europe, Paris, France

M. FERRÉ Nicolas, greffier, Tribunal administratif de l'OCDE, Paris, France

M. FISHMAN Neil, conseiller adjoint en politique des ressources humaines, Centre du commerce international, Genève, Suisse

M. FORSTHOFF Ulrich, juriste principal, Mécanisme européen de stabilité, Luxembourg

M. FRYDMAN Patrick, juge, Tribunal administratif de l'OIT, Genève, Suisse

M. FRYDRYCH David, doctorant, université d'Oxford, Royaume-Uni

M. GARROUSTE Michel, retraité, AAPOCAD, Paris, France

M. GERMOND Laurent, directeur du Département du droit du travail, European Patent Office, Munich, Allemagne

M. GIROD-LAINE Maximilian, doctorant-conseiller juridique, université de Nanterre-La Défense, Paris, France

M. GLONEK Piotr, vice-président du Comité du personnel et de l'Assemblée générale, Parlement européen, Luxembourg

M<sup>me</sup> GOLDMAN Celia, greffière, Tribunal administratif du FMI, Washington, États-Unis, et juge, Tribunal administratif du Mécanisme européen de stabilité, Luxembourg

M<sup>me</sup> GRECENEAU Alessandra, juge *ad litem*, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, New York, États-Unis

M. GROEPER Michael, président, Commission d'appel de l'Agence spatiale européenne, Paris, France

M. GUILLOT Arnaud, conseiller juridique, chef de l'Unité des affaires juridiques, Union internationale des télécommunications, Genève, Suisse

M. HAINES Alex, avocat, Bretton Woods Law, Londres, Royaume-Uni

M<sup>me</sup> HAKENBERG Waltraud, greffière, Tribunal de la fonction publique européenne, Luxembourg

M. HARTIG Hanno, vice-président de l'Association internationale des anciens du Conseil de l'Europe (AIACE), Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. HENNEN Kai, juriste principal, Mécanisme européen de stabilité, Luxembourg

M. HINCKER Fabian, avocat, cabinet d'avocats « Hincker et associés », Strasbourg, France

M. HINCKER Laurent, avocat, cabinet d'avocats « Hincker et associés », Strasbourg, France

M<sup>me</sup> HONCULADA Jasmine, conseillère principale, Département de la gestion des ressources humaines, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Genève, Suisse

M. IMBERT Xavier, chef de la Division des affaires sociales et centrales, Agence spatiale européenne, Paris, France

M. INNIS Noel, administration de la justice, Industrial Court, Port of Spain, Trinidad-et-Tobago

M<sup>me</sup> IVEDI Sania, conseillère juridique, Service du conseil juridique et du contentieux, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M<sup>me</sup> IZUAKO Nkemdilim, juge, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi, Kenya

M. JAAG Tobias, vice-président, Tribunal administratif de la Banque des règlements internationaux, Bâle, Suisse

M. JAGTMAN Frans, président, ARES (Association of Retired ESA Staff), Pays-Bas

M. JAMMEH Ousman, conseiller juridique, Tribunal administratif de la Banque africaine de développement, Abidjan, Côte d'Ivoire

M. JOHNSON Max, retraité, ancien conseiller juridique, 1984-2004, Supreme Hq. Allied Powers Europe (SHAPE), Belgique

M. JONIN David, avocat associé, Gide Loyrette Nouel AARPI, Paris, France

M<sup>me</sup> JUNKER-SCHRECKENBERG Maija, conseillère juridique, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. KEMÉNY Michael Alex, Central Staff Committee, European Patent Office, Munich, Allemagne

M<sup>me</sup> KLEINSORGE Tanja, membre élue suppléante, Comité consultatif du contentieux, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M<sup>me</sup> KOPPE Arendina, chef, Administrative Law Section, Office of the Legal Counsel, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> KOWALCZYK-KEDZIORA Irena, chef d'Unité, DGII – Direction générale de la Démocratie – Cohésion sociale, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. Kreppel Horstpeter, juge, Tribunal de la fonction publique européenne, Luxembourg

M. KRUECK Jochen, expert, affaires juridiques, Nations Unies (UPU), Berne, Suisse

M. KRYVOI Yaroslau, maître de conférences, School of Law, University of West London, Londres, Royaume-Uni

M<sup>me</sup> KWAKYE-BERKO Abena, greffière, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Nairobi, Kenya

M. LAHAYE Joel, Staff Association External Relations, Chair FICSA SC Legal, CERN, Genève, Suisse

M. LAKER Thomas, juge, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> LANGSTON Emily, juriste, General Legal Section, Office of Legal Affairs, Agence internationale de l'énergie atomique, Vienne, Autriche

M<sup>me</sup> LAPLANTE Lucie, juriste principale, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, Suisse

M. LAVOIE Sylvain, conseiller juridique, Agence OTAN de soutien, Luxembourg

M. LEONE Bruno, représentant du personnel, Agence spatiale européenne (ECSAT), Harwell Science & Innovation Campus, Didcot, Oxfordshire, Royaume-Uni

M. LIN Weicheng, greffier, Tribunal d'appel des Nations Unies, New York, États-Unis

M<sup>me</sup> LIPOU MASSALA Albertine, secrétaire exécutive, Tribunal administratif de la Banque africaine de développement, Abidjan, Côte d'Ivoire

M. LIU Shuibao, chef de la Division des ressources humaines, Organisation mondiale météorologique, Suisse

M. LOCATELLI Rinaldo, retraité du Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M<sup>me</sup> LO-PAT Sandrine, secrétaire exécutive, Comité d'appel du siège de l'Organisation mondiale de la santé, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> LOPEZ BANCALARI Ximena, administratrice du greffe, Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, Luxembourg

M<sup>me</sup> LOPEZ BELLO Liliana, juriste, Tribunal du contentieux administratif de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine, Amman, Jordanie

M. LOUIS Julien, étudiant PhD, Université de Strasbourg, France

M<sup>me</sup> MAGLIA Laura, greffière a.i., Tribunal administratif de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Bruxelles, Belgique

M. MAHONEY Paul, juge, Cour européenne des droits de l'homme, Strasbourg, France

M<sup>me</sup> MARTIN Estelle, conseillère principale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres, Royaume-Uni

M<sup>me</sup> MARTYUSHINA Yulia, vice-présidente, Staff Council, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres, Royaume-Uni

M<sup>me</sup> MELGAR Virginia, présidente, Tribunal administratif du Mécanisme européen de stabilité, Luxembourg

M<sup>me</sup> MEUSY Nathalie, représentante au Comité central du personnel, Agence spatiale européenne, Paris, France

M. MICHELET Antoine, conseiller juridique, Service international des rémunérations et des pensions (OC), Paris, France

M. MICHIE Andrew, juriste, UNIDO, Vienne, Autriche

M. MONETA Francesco, juriste, OSCE, Vienne, Autriche

M<sup>me</sup> MONTEBELLO-DEMOGEOT Valérie, chef d'Unité « carrières statutaires », Service juridique, Parlement européen, Luxembourg

M<sup>me</sup> MOOSBRUGGER Katrin, secrétaire générale adjointe, Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), Strasbourg, France

M. MUKENGULE MUDERHWA Dieudonné, conseiller, Cour suprême de justice, Kinshasa, République démocratique du Congo

M. NGANGA-MALONGA Auguste, conseiller juridique, OCDE, Paris, France

M. NZEREM Richard, secrétaire exécutif, Tribunal arbitral du Secrétariat du Commonwealth, Londres, Royaume-Uni

M<sup>me</sup> OKYAY Senay, avocate, Law Offices – Represents EPO staff, and Staff Reps. before ILOAT, Munich, Allemagne

M<sup>me</sup> OMARI Jazz, avocate, Bretton Woods Law, Londres, Royaume-Uni

M<sup>me</sup> O'REGAN Catherine, présidente, Tribunal administratif du Fonds monétaire international, Washington, États-Unis

M<sup>me</sup> OSTERROTH Christel, conseillère juridique, OCDE, Paris, France

M. PALMISANO Giuseppe, président du Comité européen des Droits sociaux, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. PAOLACCI Marco, fonctionnaire de l'Union européenne, Espagne

M. PARSONS John, chef du Service de la traduction, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. PERILLO Ezio, juge, Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, Luxembourg

M. PETROVIĆ Dražen, greffier, Tribunal administratif de l'OIT, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> PINAULDT Bérénice, conseillère juridique, OCDE, Paris, France

M. POIZAT Christophe, membre du comité d'appel, Office européen des brevets, représentant du personnel, Munich, Allemagne

M. POLAKIEWICZ Jorg, juriste, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. QUAYLE Peter, conseiller, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres, Royaume-Uni

M. RAYNAUD Fabien, juge, Commission d'appel de l'Agence spatiale européenne, Paris, France

M. REBASTI Emanuele, conseiller juridique, Service juridique – Direction 4 questions institutionnelles, budget, règlement du personnel, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Belgique

M. RENFERT Markus, vice-président, Comité du personnel, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Londres, Royaume-Uni

M. RENOUF Yves, conseiller juridique, OMC, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> REVA Valeria, juriste, cabinet d'avocats « Hincker et associés », Strasbourg, France

M. RIGO SUREDA Andrés, Tribunal administratif du FMI, Washington, États-Unis

M. RODRIGUEZ Victor, président, Joint Advisory Appeals Board, OIT, Nyon, Suisse

M<sup>me</sup> ROJAS-DELGADO Magali, présidente, Tribunal administratif de l'Organisation des États américains, Washington, États-Unis

M<sup>me</sup> ROLLE Susett, représentante du personnel, European Patent Office (EPO), Munich, Allemagne

M<sup>me</sup> ROSSI y COSTA Béatrice, spécialiste principale en ressources humaines, Staff Services and Employee Relations Unit, Human Resource Management Branch, UNIDO, Vienne, Autriche

M. RUTTEN R. Hessel, vice-président, Confederation of NATO retirees, AAPOCAD Board member, Bemelen, Pays-Bas

M. SCHNEIDER Gregor, président du Comité du personnel, Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle, Alicante, Espagne

M. SHARPE Jonathan, secrétaire général honoraire adjoint, Commission internationale de l'état civil, Strasbourg, France

M<sup>me</sup> SHAW Coral, juge, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Genève, Suisse

M. SICAULT Jean-Didier, avocat à la Cour de Paris, chargé du cours de droit de la fonction publique internationale à l'université Paris-2, France

M. SIMONET Emmanuel, Syndicat des agents du Conseil de l'Europe (SACE), Strasbourg, France

M<sup>me</sup> SOLERO PEREZ Almudena, Legal matters Commission Leader, Staff Association, CERN, Sales, France

M<sup>me</sup> SOUHRADA-KIRCHMAYER Eva, commissaire à la protection des données, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. SPIELMANN Dean, Président de la Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, Strasbourg, France

M. SRONG Ieng, juriste principal, Unesco, Paris, France

M<sup>me</sup> STEFANIUK-ROULIN Dominika, juriste, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Genève, Suisse

M. STOIBER Benedikt, chef de la Division des affaires juridiques, EUMETSAT, Darmstadt, Allemagne

M<sup>me</sup> SULCEBE Sigrid, conseillère, Banque des règlements internationaux, Bâle, Suisse

M<sup>me</sup> SUSS, Gisela, chef de la Division du droit institutionnel, Agence spatiale européenne, Paris, France

M<sup>me</sup> SWAMINATHAN Lakshmi, présidente, Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement, Manille, Philippines

M<sup>me</sup> SZABO KHALASTCHI Ruth, juriste-consultante indépendante, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> TABASSI Lisa, chef du Service juridique, OSCE, Vienne, Autriche

M. TAGARAS Harrisios, vice-président, Tribunal administratif du Mécanisme européen de stabilité, Luxembourg

M<sup>me</sup> TAYLOR Linda, directrice exécutive, Bureau de l'administration de la justice des Nations Unies, New York, États-Unis

M<sup>me</sup> THEVENOT-WERNER Anne-Marie, docteur en droit public, ATER (chargée d'enseignement en droit public), université Paris-1-Panthéon-Sorbonne, Paris, France

M<sup>me</sup> THOMAS-FELIX Deborah, juge, Tribunal d'appel des Nations Unies, New York, États-Unis

M<sup>me</sup> TISSOT MICHELONI Isabelle, coordinatrice, Office of the Appeal Board, The Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> TREBILCOCK Anne, juge, Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement, Manille, Philippines

M. VAN DER WERF Hans, secrétaire général, Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR), Strasbourg, France

M. VANBAELINGHEM Thibaut, juriste, Service international des rémunérations et des pensions (SIRP), OCDE, Paris, France

M<sup>me</sup> VAREIL Nicole, juriste, Employment Law department, European Patent Office, Munich, Allemagne

M. VAREIL Cédric, avocat, cabinet Cédric Vareil, Allemagne

M. VARGAS René, greffier, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Genève, Suisse

M. VASSILOPOULOS Christos, juge, Tribunal administratif de l'OTAN, Bruxelles, Belgique

M<sup>me</sup> VERNEAU Nathalie, traductrice juridique, Conseil de l'Europe (CEDH), Strasbourg, France

M<sup>me</sup> VILAS-COSTA Leonor, juriste, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> VON HASSELL Sophie, administratrice juridique, Agence spatiale européenne, Paris, France

M. VON PUTTKAMER Jesco, juriste, Headquarters Board of Appeal, OMS, Genève, Suisse

M. WABOBELELA KITOKO Trésor, conseiller, Cour suprême de justice, Kinshasa, République démocratique du Congo

M. WALILEGNE Yehenew, juriste, OMS, Genève, Suisse

M<sup>me</sup> WEILER Gwennoline, juriste assistante, Unesco, Paris, France

M<sup>me</sup> WEINBERG de ROCA Inés, seconde vice-présidente, Tribunal d'appel des Nations Unies, New-York, États-Unis

M<sup>me</sup> WOCH-DUFROS Marzena, conseillère juridique en droit de la fonction publique internationale, Munich, Allemagne

## **Organisateurs**

### **TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CONSEIL DE L'EUROPE, STRASBOURG, FRANCE**

#### **Juges**

M. ROZAKIS Christos, président

M. MALINVERNI Giorgio, président suppléant

M. WALINE Jean, juge

#### **Greffe**

M. SANSOTTA Sergio, greffier

M<sup>me</sup> HUBALKOVA Eva, greffière suppléante

M<sup>me</sup> REGARD Anna, assistante du greffe

M<sup>me</sup> CHABOISSEAU Flore, assistante chargée de communication

M<sup>me</sup> ALISHANOVA Fidan, assistante secrétariale (temporaire)

#### **Interprètes**

M<sup>me</sup> CHENETIER Chloé

M. PEDUSSAUD Jean-Jacques

M. TYCZKA Christopher

## Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

### BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -  
The European Bookshop  
Rue de l'Orme, 1  
BE-1040 BRUXELLES  
Tel.: + 32 (0)2 231 04 35  
Fax: + 32 (0)2 735 08 60  
E-mail: info@libeurop.eu  
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services  
c/o Michot Warehouses  
Bergense steenweg 77  
Chaussée de Mons  
BE-1600 SINT PIETERS LEEUW  
Fax: + 32 (0)2 706 52 27  
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com  
<http://www.jean-de-lannoy.be>

### BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.  
Marka Marulića 2/V  
BA-71000 SARAJEVO  
Tel.: + 387 33 640 818  
Fax: + 387 33 640 818  
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

### CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.  
22-1010 Polytek Street  
CDN-OTTAWA, ONT K1J 9J1  
Tel.: + 1 613 745 2665  
Fax: + 1 613 745 7660  
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766  
E-mail: order.dept@renoufbooks.com  
<http://www.renoufbooks.com>

### CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.  
Marasovičeva 67  
HR-21000 SPLIT  
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803  
Fax: + 385 21 315 804  
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

### CZECH REPUBLIC/RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.  
Klecakova 347  
CZ-180 21 PRAHA 9  
Tel.: + 420 2 424 59 204  
Fax: + 420 2 848 21 646  
E-mail: import@suweco.cz  
<http://www.suweco.cz>

### DENMARK/DANEMARK

GAD  
Vimmelskaflet 32  
DK-1161 KØBENHAVN K  
Tel.: + 45 77 66 60 00  
Fax: + 45 77 66 60 01  
E-mail: reception@gad.dk  
<http://www.gad.dk>

### FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa  
PO Box 128  
Keskuskatu 1  
FI-00100 HELSINKI  
Tel.: + 358 (0)9 121 4430  
Fax: + 358 (0)9 121 4242  
E-mail: akatilaus@akateeminen.com  
<http://www.akateeminen.com>

### FRANCE

Please contact directly /  
Merci de contacter directement  
Council of Europe Publishing  
Éditions du Conseil de l'Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: + 33 (0)3 88 41 25 81  
Fax: + 33 (0)3 88 41 39 10  
E-mail: publishing@coe.int  
<http://book.coe.int>

### Librairie Kléber

1, rue des Francs-Bourgeois  
F-67000 STRASBOURG  
Tel.: + 33 (0)3 88 15 78 88  
Fax: + 33 (0)3 88 15 78 80  
E-mail: librairie-kléber@coe.int  
<http://www.librairie-kléber.com>

### GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.  
Stadiou 28  
GR-105 64 ATHINA  
Tel.: + 30 210 32 55 321  
Fax: + 30 210 32 30 320  
E-mail: ord@otenet.gr  
<http://www.kauffmann.gr>

### HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service  
Pannónia u. 58.  
PF. 1039  
HU-1136 BUDAPEST  
Tel.: + 36 1 329 2170  
Fax: + 36 1 349 2053  
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu  
<http://www.euroinfo.hu>

### ITALY/ITALIE

Licosa SpA  
Via Duca di Calabria, 1/1  
IT-50125 FIRENZE  
Tel.: + 39 0556 483215  
Fax: + 39 0556 41257  
E-mail: licosa@licosa.com  
<http://www.licosa.com>

### NORWAY/NORVÈGE

Akademika  
Postboks 84 Blindern  
NO-0314 OSLO  
Tel.: + 47 2 218 8100  
Fax: + 47 2 218 8103  
E-mail: support@akademika.no  
<http://www.akademika.no>

### POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC  
25 Obrowcow Street  
PL-03-933 WARSZAWA  
Tel.: + 48 (0)22 509 86 00  
Fax: + 48 (0)22 509 86 10  
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl  
<http://www.arspolona.com.pl>

### PORTUGAL

Marka Lda  
Rua dos Correios 61-3  
PT-1100-162 LISBOA  
Tel: 351 21 3224040  
Fax: 351 21 3224044  
E mail: apoio\_clientes@marka.pt  
[www.marka.pt](http://www.marka.pt)

### RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir  
17b, Butlerova ul. - Office 338  
RU-117342 MOSCOW  
Tel.: + 7 495 739 0971  
Fax: + 7 495 739 0971  
E-mail: orders@vesmirbooks.ru  
<http://www.vesmirbooks.ru>

### SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl  
16, chemin des Pins  
CH-1273 ARZIER  
Tel.: + 41 22 366 51 77  
Fax: + 41 22 366 51 78  
E-mail: info@planetis.ch

### TAIWAN

Tycoon Information Inc.  
5th Floor, No. 500, Chang-Chun Road  
Taipei, Taiwan  
Tel.: 886-2-8712 8886  
Fax: 886-2-8712 4747, 8712 4777  
E-mail: info@tycoon-info.com.tw  
[orders@tycoon-info.com.tw](mailto:orders@tycoon-info.com.tw)

### UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd  
PO Box 29  
GB-NORWICH NR3 1GN  
Tel.: + 44 (0)870 600 5522  
Fax: + 44 (0)870 600 5533  
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk  
<http://www.tsohop.co.uk>

### UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co  
670 White Plains Road  
USA-10583 SCARSDALE, NY  
Tel: + 1 914 472 4650  
Fax: + 1 914 472 4316  
E-mail: coe@manhattanpublishing.com  
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: + 33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: + 33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>



À l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de sa création, le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe a organisé les 19 et 20 mars 2015 au Palais de l'Europe un colloque international intitulé « Convergences et autonomie des tribunaux administratifs internationaux ». Il a été consacré à différents aspects de l'activité des tribunaux administratifs internationaux.

Il a réuni quelque 200 participants, des juges et anciens juges, des greffiers, des chercheurs et d'autres personnes appelées à intervenir devant les tribunaux administratifs des organisations internationales basées aussi bien en Europe que dans le monde entier.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, a prononcé un discours à l'ouverture du colloque, ainsi que Christos Rozakis, Président du Tribunal Administratif, et Ali Bahadir, représentant du Comité du personnel.

Le colloque a été immédiatement précédé, le 18 mars, d'une réunion des tribunaux administratifs internationaux qui faisait suite à celle qui s'était tenue à Washington le 3 avril 2014 au siège du Fonds monétaire international. Cette réunion à huis clos a permis aux juges et aux greffiers d'une vingtaine de tribunaux d'organisations internationales d'aborder diverses questions, notamment celle de leur collaboration.

Les participants à cette réunion se sont également penchés sur un projet d'interface de recherche commune dans les bases de données des différents tribunaux administratifs, mené en collaboration avec la Direction des technologies de l'information du Conseil de l'Europe, ainsi que sur des projets proposés par d'autres tribunaux dans le but d'encourager et de renforcer la coopération entre les tribunaux administratifs des organisations internationales.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE