

v.2/rectif/28.07.2026/FR

60^{ème} anniversaire du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe

Rapport de synthèse sur les principes généraux tels qu'appliqués par les tribunaux administratifs internationaux

Dr. iur. Anne-Marie Thévenot-Werner, LL.M. (Paris 1/Cologne)*

Maître de conférences, Université Paris-Panthéon-Assas,
membre de l'Institut des hautes études internationales et
membre associé du Centre de droit public comparé

Résumé. Le présent rapport montre que les juridictions administratives internationales ont une compétence au moins implicite pour identifier et appliquer des principes généraux. Ceux-ci, en tant que source du droit international opposable aux organisations internationales, ont une valeur juridique supérieure au droit dérivé de l'organisation. Ils sont indispensables pour ajuster le règlement des litiges là où le cadre normatif écrit est insuffisant et constituent un garde-fou juridique nécessaire afin de garantir l'état de droit matériel dans l'ordre juridique partiel de l'organisation.

* L'auteure remercie le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (TACE) de l'avoir chargée d'établir le présent rapport en toute indépendance. L'auteure remercie également toutes les juridictions ayant participé à l'enquête menée par le TACE sur la base d'un questionnaire établi par l'auteure aux fins de l'établissement du rapport et aux débats qui ont eu lieu le 13 octobre 2025 dans le cadre des festivités organisées à l'occasion des 60 ans du TACE. Le rapport offre une analyse propre à l'auteure en se basant sur ces éléments et présentée le 13 octobre 2025 à cette même occasion. Les points de vue exprimés dans ce rapport n'engagent que l'auteure et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du TACE ou celle des juridictions ayant répondu au questionnaire.

Table des matières

Table des matières	3
Liste des abréviations	7
Introduction	11
I. Méthodes d'identification	13
1) Sur quel(s) fondement(s) juridique(s) (règle écrite, pouvoir implicite, ...) votre tribunal reconnaît-il l'applicabilité des principes généraux ?	13
2) Votre tribunal fait-il une distinction entre les « principes généraux de droit découlant des systèmes juridiques nationaux » et les « principes généraux du droit formés dans le système juridique international », et peut-être encore d'autres principes (p. ex. les principes généraux (du droit) de la fonction publique internationale etc.) ? Lesquels, pour quelle(s) raison(s) et avec quelle(s) conséquence(s) ?	17
3) Comment procède votre tribunal pour identifier un principe général ?	19
a) <i>Par référence aux droits nationaux ? Lesquels ? Votre tribunal procède-t-il à une analyse (éventuellement limitée) de droit comparé ? Comment sont surmontés des difficultés de traduction de concepts juridiques ?</i>	21
b) <i>Par référence à la jurisprudence antérieure de votre tribunal ?</i>	25
c) <i>Par référence à la jurisprudence d'autres tribunaux administratifs internationaux ? Lesquels ? Cette référence est-elle explicite dans les jugements ou est-elle effectuée par le tribunal exclusivement en préparation des jugements ?</i>	26
d) <i>Par référence explicite ou implicite (merci de le préciser) à un texte international, p. ex. en ce qui concerne les principes généraux relatifs aux droits humains ? Le(s)quel(s) ?</i>	29
i) L' <i>instrumentum</i> a été adopté au sein de l'organisation	30
ii) L'application des principes généraux reflétés par un texte international	33
e) <i>Par une autre méthode ?</i>	37
f) <i>Conclusion sur le point 3 au regard du projet de conclusions de la CDI</i>	39
4) Votre tribunal peut-il se fonder d'office sur un principe général ?	41
II. Rapports avec les autres sources	43
5) Quelle valeur juridique reconnaît votre tribunal aux principes généraux par rapport aux différents types d'acte dérivé de l'organisation (y compris les actes adoptés par des organes composés de représentants d'États), par rapport à l'acte constitutif de l'organisation et par rapport aux autres sources du droit international ? Pourquoi ?	43
a) <i>Positionnement du problème</i>	45
b) <i>Interprétation de normes internes à la lumière des principes généraux</i>	46
c) <i>Possibilité de faire prévaloir un principe général sur un acte incompatible avec celui-ci</i>	46
d) <i>Distinction entre principes généraux ?</i>	49
i) La primauté des principes relatifs aux droits humains	50

ii) La primauté des principes généraux du droit de la fonction publique internationale	53
iii) Prépondérance du droit dérivé dans certains cas	54
e) <i>Rapport avec d'autres sources du droit international</i>	54
f) <i>Conclusions sur le point 5</i>	55
6) Votre tribunal a-t-il déjà accepté d'examiner, au moins par voie d'exception, la légalité d'un acte adopté par un organe composé de représentants d'États par rapport à un principe général ? Avec quelle(s) conséquence(s), du point de vue tant juridique (pour l'acte en question) que politique (au sein de l'organisation) ?	55
a) <i>Possibilité en général de connaître d'actes d'un organe composé de représentants d'États</i>	55
b) <i>Exercice du contrôle de la légalité d'actes d'un organe composé de représentants d'États au regard de principes généraux</i>	57
c) <i>Interdiction ponctuelle du contrôle de la légalité d'actes d'un organe composé de représentants d'États</i>	60
7) Serait-il possible de donner au moins un exemple de principe général en matière procédurale, un exemple de principe général sur le fond (p. ex. le principe d'indépendance, le principe reconnaissant les droits acquis/essentiels...) et un exemple de principe général en matière de protection des droits humains, concernant l'emplacement du principe dans la hiérarchie des normes ?	61
a) <i>Principe général en matière procédurale</i>	61
b) <i>Principe général sur le fond</i>	62
c) <i>Principe général en matière de protection des droits humains</i>	62
d) <i>Autre</i>	65
8) Quelle(s) fonction(s) attribue votre tribunal aux principes généraux ? Par exemple, ont-ils pour fonction de :	65
a) <i>combler des lacunes dans le droit écrit</i> ?	65
b) <i>faciliter l'interprétation des dispositions écrites, par exemple par l'interprétation des dispositions écrites à la lumière des principes généraux</i> ?	66
c) <i>garantir un état de droit (rule of law, Rechtsstaatlichkeit) matériel, notamment, en vertu des principes généraux relatifs aux droits humains, y compris au sein des organisations internationales</i> ?	67
d) <i>autre(s)</i> ?	68
e) <i>Conclusion sur le point 8 par rapport au projet de conclusions de la CDI</i>	68
III. Détermination des contours des principes	69
9) Lorsqu'un principe général est applicable, comment sont déterminés les contours de ce principe ? Y a-t-il eu des cas où la violation du principe général a été constatée ?	69
a) <i>Principes en matière de droits humains</i>	69
b) <i>Droits procéduraux</i>	72
c) <i>Devoir de sollicitude (duty of care)</i>	76
i) Les contours du devoir de sollicitude	76

ii) L'application du devoir de sollicitude.....	79
d) <i>Droits acquis/droits essentiels</i>	85
i) Les contours des droits acquis ou droits essentiels.....	86
ii) L'application du principe des droits acquis ou des droits essentiels	92
Conclusion générale.....	95
Bibliographie.....	97

Liste des abréviations

AFDI	Annuaire français de Droit international
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
art.	article
ASE	Agence spatiale européenne
BAD	Banque asiatique de développement
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européenne d'investissement
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIT	Bureau international du Travail
c.	<i>contre</i>
CDI	Commission du droit international
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
cf.	<i>confer</i>
CIJ	Cour internationale de Justice
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'homme
CRASE	Commission de recours de l'Agence spatiale européenne
CRCE	Commission de recours du Conseil de l'Europe
CRECMWF	Commission de recours de l'Organisation européenne pour les prévisions météorologiques à moyen terme
CREUMETSAT	Commission de recours de l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques
dir.	sous la direction de
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
ECMWF	Organisation européenne pour les prévisions météorologiques à moyen terme
éd.	Edition
EUIPO	Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle

EUMETSAT	Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques
FMI	Fonds monétaire international
IHEI	Institut des hautes études internationales
IMFAT	International Monetary Fund Administrative Tribunal
JO	Journal officiel
MERCOSUR	Marché commun du Sud
OEA	Organisation des États Américains
OEB	Organisation européenne des brevets
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
p.	page
pp.	pages
préc.	précité
pt.	point
pts.	points
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
Rec.	Recueil
RGDIP	Revue générale de droit international public
s.	suivantes
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SFDI	Société française pour le droit international
SGCE	Secrétaire général(e) du Conseil de l'Europe
SGNU	Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies
TAASE	Tribunal administratif de l'Agence spatiale européenne
TABasD	Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement
TABERD	Tribunal administratif de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement
TABID	Tribunal administratif de la Banque interaméricaine de développement

TABM	Tribunal administratif de la Banque mondiale
TABRI	Tribunal administratif de la Banque des règlements internationaux
TACE	Tribunal administratif du Conseil de l'Europe
TAdNU	Tribunal administratif des Nations Unies
TAFMI	Tribunal administratif du Fonds monétaire international
TAI	tribunal administratif international/tribunaux administratifs internationaux
TALMERCOSUR	Tribunal Administrativo-Laboral du MERCOSUR
TANU	Tribunal d'appel des Nations Unies
TAOCDE	Tribunal administratif de l'Organisation de coopération et de développement économiques
TAOEA	Tribunal administratif de l'Organisation des États Américains
TAOIT	Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail
TAOTAN	Tribunal administratif de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord
TASdN	Tribunal administratif de la Société des Nations
TCNU	Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPIOIF	Tribunal de première instance de l'Organisation internationale de la Francophonie
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle
v.	<i>versus</i>
v.	voir
vol.	volume

Introduction

Depuis l'affaire *Monod* jugée le 29 août 1925¹, les principes généraux sont reconnus explicitement comme une source applicable pour régler les différends entre une organisation internationale et ses agents, constat repris par les juridictions administratives permanentes dès les trois premiers jugements du Tribunal administratif de la Société des Nations (TASdN) de 1929². Et depuis ces jugements, se pose la question de l'existence d'une pluralité de catégories de principes généraux et de leur rapport avec les autres sources applicables, ainsi que de leurs contours. Cette étude, synthétisant et mettant en perspective les réponses reçues par neuf tribunaux administratifs internationaux spécialisés dans ce domaine et le Tribunal de l'Union européenne (UE) lesquels sont vivement remerciés³, vise à apporter à l'occasion des 60 ans d'un tribunal administratif au Conseil de l'Europe un éclairage sur ces questions.

L'article 38, paragraphe 1, c) du Statut de la Cour internationale de Justice (CIJ) reconnaît explicitement « les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » comme source du droit international. Il est généralement admis qu'ils s'appliquent au contentieux de la fonction publique internationale⁴. Marcelo Vázquez-Bermúdez, Rapporteur spécial de la Commission du droit international (CDI), a rappelé dans son Premier rapport sur les principes généraux du droit la distinction faite en droit international général entre les « Principes généraux de droit découlant des systèmes juridiques nationaux » et les « Principes généraux du droit formés dans le système juridique international »⁵. Les premiers sont appelés en français souvent « principes

¹ Société des Nations, *Journal officiel*, oct. 1925, p. 1441, not. pp. 1443-1444.

² TASdN, jugement n° 1, 15 janvier 1929, *Di Palma Castiglione c. Bureau international du Travail (BIT)*, p. 4 ; jugement n° 2, 15 janvier 1929, *Phelan c. BIT*, p. 4 ; n° 3, 15 janvier 1929, *Maurette c. BIT*, p. 4.

³ Le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (TACE), le Tribunal administratif de l'Agence spatiale européenne (TAASE), la Commission de recours du Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CRECMWF), la Commission de recours de l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (CREUMETSAT), le Tribunal administratif de l'Organisation des États Américains (TAOEA), le Tribunal Administrativo-Laboral du MERCOSUR (TALMERCOSUR), le Tribunal de l'UE, le Tribunal administratif de la Banque interaméricaine de développement (TABID), le Tribunal de première instance de l'Organisation internationale de la Francophonie (TPIOIF) et le Tribunal administratif du Fonds monétaire international (TAFMI). Les réponses ont été sollicitées par le TACE en préparation de ce rapport, raison pour laquelle, dans un souci de transparence, il est fait référence en note de bas de page à ces rapports lorsqu'ils sont cités, mais sans nécessairement mettre les passages concernés entre guillemets, lorsqu'ils ne font que présenter la jurisprudence.

⁴ V. p. ex. C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service as Applied by International Administrative Tribunals*, vol. 1, Clarendon Press, Oxford, 2^e éd. 1994, p. 151 s. ; A. Plantey et F. Lorient, *Fonction publique internationale. Organisations mondiales et européennes*, CNRS éditions, Paris, 2005, p. 69 s. ; S. Villalpando, « The Law of the International Civil Service », J. K. Cogan et al. (dir.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 1082 ; G. Ullrich, *The Law of the International Civil Service. Institutional Law and Practice in International Organizations*, Duncker & Humblot, Berlin, 2018, p. 81 s. ; J. Morgan-Foster, « Sources of Law », dans A. Garrido Muñoz, J. Morgan-Foster, D. Peat et A.-M. Thévenot-Werner, *The Law and Practice of International Administrative Tribunals*, CUP, Cambridge, 2025, pp. 59-65.

⁵ Organisation des Nations Unies (ONU), document A/CN.4/732, 5 avril 2019, *Premier rapport sur les principes généraux du droit*, §§ 22 et 188-253 et Projet de conclusion 3, confirmé p. ex. dans A/CN.4/785, 18 février 2025, *Quatrième rapport sur les principes généraux du droit*, par Marcelo Vázquez-Bermúdez, Conclusion 3. V. aussi déjà A. von Verdross, « Les principes généraux du droit et

généraux de droit » et les seconds « principes généraux du droit international »⁶. Dans un souci de clarté, le terme « principes généraux » sera utilisé ci-dessous pour désigner l'ensemble de ces principes.

Cependant, cette source du droit soulève de multiples questions, entre autres en raison de son caractère non-écrit. En effet, « *[w]hat the sources of law are, cannot be stated, it can only be discussed* »⁷. Comme l'avait fait remarquer Alain Pellet, « [c]eci est plus vrai encore pour les principes généraux de droit que pour toutes les autres sources du droit des gens : ils sont au fond ce que chaque juriste porte en soi »⁸.

En droit de la fonction publique internationale, le corpus normatif écrit applicable varie d'une organisation à l'autre. S'il peut être plus ou moins développé, il n'est pas exhaustif. Or, « [l]e droit, comme la nature, a horreur du vide »⁹. Les principes généraux peuvent alors jouer un rôle déterminant pour combler les lacunes du droit écrit et pour éclairer le sens des dispositions. Par ailleurs, certains principes généraux sont reflétés dans des conventions internationales relatives aux droits humains qui ne sont en général pas opposables en tant que telles aux organisations internationales. Se pose alors la question du rapport entre ces principes généraux – protecteurs *in fine* de la dignité humaine, un droit indérogeable¹⁰ – et le droit dérivé de l'acte constitutif de l'organisation.

Une étude très utile sur « Les principes généraux selon le Tribunal administratif de l'O.I.T. » a déjà été effectuée et publiée, mais elle ne concerne essentiellement que la jurisprudence d'un seul tribunal¹¹ ; une autre se focalise sur les droits procéduraux, y compris au regard des principes généraux applicables¹². Si les principes généraux « préexistent à l'œuvre juridictionnelle »¹³ dans la mesure où ils doivent avoir été « reconnus »¹⁴, il appartient en particulier aux juridictions d'identifier des principes généraux et d'apprécier leur applicabilité ainsi que leur étendue. Pour ces raisons, le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (TACE) souhaite saisir l'occasion de son

le droit des gens », *Revue de droit international*, 1934, vol. 13, p. 498 : « les principes généraux du droit applicables dans les relations internationales ne sont pas seulement ceux qui se trouvent à la base du droit interne, mais encore d'autres tirés directement de la nature du droit international public lui-même. ». V. aussi B. Simma et Ph. Alston, « The Sources of Human Rights Law : Custom, Jus Cogens, and General Principles », *Australian Yearbook of International Law*, 1988, vol. 12, p. 102, considérant qu'il n'y a pas lieu de limiter la notion de principes généraux aux principes issus des droits nationaux.

⁶ Cf. p. ex. A. Pellet, *Recherches sur les principes généraux de droit en droit international*, thèse soutenue à l'Université de Paris II, jury : S. Bastid, Présidente, P. Reuter, M. Virally, 1974, 504 p. ; H. Ascensio, « Principes généraux du droit », *Répertoire de droit international*, février 2004, § 6, et les références citées ; B. Samson, « PGD : de et pas du », dans H. Ascensio et al. (dir.), *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Pedone, Paris, 2017, pp. 433-437.

⁷ C. Parry, *The Sources and Evidences of International Law*, Manchester University Press, Manchester, 1965, p. 27.

⁸ A. Pellet, *Recherche sur les principes généraux de droit...*, préc., note 6, p. 435.

⁹ *Ibid.*, p. 1.

¹⁰ G. Le Moli, « The Principle of Human Dignity in International Law », dans M. Andenas et al. (dir.), *General Principles and the Coherence of International Law*, Brill, Leiden, 2019, pp. 352-368, not. pp. 362-368.

¹¹ L. Germond, *Les Principes généraux selon le Tribunal administratif de l'O.I.T.*, Pedone, Paris, 2009, 376 p.

¹² A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents internationaux à un recours effectif. Vers un droit commun de la procédure administrative internationale*, Brill/Nijhoff, Leiden, 2016, xxi-1405 p.

¹³ H. Ascensio, *op. cit.*, § 16.

¹⁴ Statut de la CIJ, art. 38, § 1.c).

60^{ème} anniversaire pour élucider de manière plus générale et transversale la question du rôle que jouent les principes généraux dans la jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux (TAI)¹⁵.

Marcelo Vázquez-Bermúdez a fait un travail considérable dans ses rapports à la Commission du droit international des Nations Unies¹⁶. Sans pouvoir mener dans le cadre des préparatifs du 60^{ème} anniversaire du TACE une étude aussi exhaustive, ses constatations méritent d'être vérifiées, au moins en partie, aussi en droit de la fonction publique internationale.

Il résulte de cette étude que si les méthodes d'identification sont relativement homogènes entre les tribunaux (I), le degré de détermination des rapports avec les autres sources est sujet à des variations qui sont toutefois explicables (II). En ce qui concerne les contours des principes, ils sont appliqués avec une certaine retenue, malléable en fonction du sentiment de justice du tribunal de la sorte qu'essentiellement il n'est fait droit aux requérants sur la base d'un principe général que lorsque cette violation est ostensible pour les juges (III).

I. Méthodes d'identification

1) Sur quel(s) fondement(s) juridique(s) (règle écrite, pouvoir implicite, ...) votre tribunal reconnaît-il l'applicabilité des principes généraux ?

Pouvoir implicite. Un tribunal administratif international est un organe indépendant et impartial, créé par une organisation internationale pour régler ses différends avec ses fonctionnaires ou, parfois, de manière plus générale, ses agents, en vertu d'une disposition expresse dans son acte constitutif¹⁷, son accord de siège¹⁸, ou, à défaut, en vertu des compétences implicites de l'organisation¹⁹, conformément au droit. Les relations entre l'organisation et ses agents sont régies par le droit interne de l'organisation, mais aussi par le droit international opposable à l'organisation²⁰. Le droit

¹⁵ La notion de tribunal administratif international ou de juridiction administrative internationale est entendue ici comme une juridiction permanente compétente pour connaître, entre autres ou exclusivement, des litiges entre une organisation internationale et ses fonctionnaires. Aux fins du présent rapport, cette notion inclut également les juridictions de l'Union européenne, à savoir le Tribunal de l'UE et la Cour de justice, pour autant que celles-ci sont compétentes pour connaître des litiges entre l'Union européenne (ses institutions, organes et agences) et ses agents (fonctionnaires et autres agents).

¹⁶ V. not. les documents A/CN.4/732, 5 avril 2019, *Premier rapport sur les principes généraux du droit* ; A/CN.4/741, 9 avril 2020, *Deuxième rapport sur les principes généraux du droit* ; A/CN.4/753, 18 avril 2022, *Troisième rapport sur les principes généraux du droit* ; A/CN.4/785, 18 février 2025, *Quatrième rapport sur les principes généraux du droit*.

¹⁷ V. p. ex. Convention portant statut des Écoles européennes, JO n° L212 du 17 août 1994, p. 0003-0014, art. 27, § 1.

¹⁸ Accord entre le Conseil fédéral suisse et la Banque des Règlements Internationaux en vue de déterminer le statut juridique de la Banque en Suisse, du 10 février 1987, tel que modifié avec effet le 1^{er} janvier 2003, art. 4, § 2.

¹⁹ CIJ, avis consultatif, 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, CIJ Rec. 1949, p. 174 s.

²⁰V. p. ex. A. Plantey et F. Lorient, *Fonction publique internationale...*, préc., note 4, pp. 52-77 ; G. Ullrich, *The Law of the International Civil Service...*, préc., note 4, pp. 38-257 ; A.-M. Thévenot-Werner, « The Civil Service in International Organisations. The Example of the Coordinated Organisations », dans K.-

interne de l'organisation, dérivé de son acte constitutif, relève directement du droit international²¹. L'applicabilité du droit international en droit interne de l'organisation ne nécessite donc pas d'une clause de réception ou d'une autre disposition régissant les rapports avec le droit international, contrairement aux droits nationaux. Il est généralement reconnu que les principes généraux font partie des sources du droit international, et cela même déjà avant l'adoption par exemple du statut de la Cour permanente de justice internationale²². Verdross montre qu'il s'agit d'une source applicable par n'importe quelle juridiction internationale²³. En particulier, les principes généraux sont opposables aux organisations internationales²⁴. En tant que véritables juridictions internationales, les tribunaux administratifs internationaux ont donc toutes au moins le pouvoir implicite d'appliquer les principes généraux. Comme il a été précisé dans l'affaire *Monod*, pour éviter l'arbitraire, « [l']administration publique doit toujours, dans chacun de ses actes, s'inspirer de l'intérêt public et respecter les principes de la justice », à défaut de quoi le ou les actes adoptés sont « illégitimes »²⁵. Il résulte de l'analyse de Verdross qu'il « s'agit de principes découlant de l'idée du droit »²⁶. En tant qu'organes habilités pour « dire le droit » (*jurisdictio de jus dicere*) pour régler les différends, les tribunaux administratifs internationaux sont compétents pour identifier les principes généraux et pour les appliquer, afin de régler les différends qui leurs sont soumis²⁷. A cela s'ajoute le fait que « c'est une norme fondamentale de toute technique juridique qu'aucun tribunal ne peut s'abstenir de juger sous prétexte du silence ou d'obscurité de la loi », souligné par exemple par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT) dans l'affaire *Desgranges*²⁸. Dans le même ordre d'idées, le TABID précise dans son rapport que la compétence implicite pour reconnaître l'applicabilité des principes généraux dérive implicitement de son Statut et de son Règlement de procédure ; elle résulte de la nécessité de combler des lacunes normatives et des lacunes dans l'interprétation du cadre juridique international de l'organisation²⁹.

P. Sommermann, A. Krzywoń, C. Fraenkel-Haeberle (dir.), *The Civil Service in Europe. A Research Companion*, Routledge Taylor & Francis Group, Londres/New York, 2025, pp. 405-412. V. sur le droit applicable aux agents, A.-M. Thévenot-Werner, « Le droit applicable aux agents non préqualifiés de membres du personnel », *RGDIP*, vol. 128, 2024, n° 2, pp. 243-257.

²¹ V. p. ex. S. Bastid, *Les fonctionnaires internationaux*, Sirey, Paris, 1931, pp. 67-70 ; J. Gascon y Marin, « Les fonctionnaires internationaux », *RCADI*, 1932, vol. 41, p. 759.

²² A. von Verdross, « Les principes généraux du droit et le droit des gens », préc., note 5, pp. 484-498, not. pp. 488-492 ; A. Pellet, *Recherches sur les principes généraux de droit...*, préc., note 6, p. 58.

²³ A. von Verdross, « Les principes généraux du droit et le droit des gens », préc., note 5, pp. 484-498, not. pp. 488-492 ; D. Dreyssé, « La contribution d'Alfred Verdross à la théorie des principes généraux du droit : la consécration d'une troisième source du droit », dans IHEI (dir.), *Les sources*, coll. « Grandes pages du droit international », vol. 2, Pedone, Paris, 2016, p. 253.

²⁴ M. B. Akehurst, *The Law Governing Employment in International Organizations*, coll. « Cambridge Studies in International and Comparative law », t. 8, Cambridge University Press, Cambridge, 1967, xxvii-294 p., not. pp. 72-83 et 262-263 ; C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service...*, préc., note 4, pp. 151-158.

²⁵ Société des Nations, *Journal officiel*, oct. 1925, p. 1443.

²⁶ A. von Verdross, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence internationale », *RCADI*, 1935, vol. 52, not. p. 203.

²⁷ V. dans ce sens le rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 1.

²⁸ TAOIT, jugement n° 11, 12 août 1953, *Micheline Desgranges c. Organisation internationale du travail (OIT)*.

²⁹ Rapport du TABID, p. 1.

Ainsi, le TAOIT³⁰, les juridictions des Nations Unies³¹, le TABID³², le TAASE, la CREUMETSAT et la CRECMWF, par exemple, appliquent les principes généraux en vertu de leur compétence implicite³³. Le TAOIT a par exemple précisé dans l'affaire *Chadsey*, que

« certaines de[s dispositions du Statut du personnel] ne sont que la traduction, dans un texte écrit, de principes généraux du droit de la fonction publique ; ces principes correspondent de nos jours à des nécessités si affirmées et sont admis d'une manière si générale qu'ils doivent être regardés comme étant applicables à tous les agents ayant avec une organisation un lien autre que purement occasionnel et, par suite, comme ne pouvant légalement être méconnus dans les contrats individuels »³⁴.

Disposition expresse. On peut observer concernant plusieurs tribunaux administratifs que la référence à des principes généraux, soit dans le statut ou le règlement de procédure du tribunal, soit dans d'autres dispositions applicables à l'organisation, ne constitue qu'une codification. C'est donc bien en vertu de leur compétence implicite que les tribunaux peuvent identifier et appliquer des principes généraux.

Ainsi, la Commission de recours du Conseil de l'Europe, puis le TACE, identifient et appliquent les principes généraux en se reconnaissant « le pouvoir implicite qui leur revient en la matière et qui peut être considéré comme inhérent à l'exercice même de la fonction judiciaire »³⁵. Les dispositions dans le Statut du personnel du Conseil de l'Europe et de la Banque de développement ou encore dans les autres organisations affiliées au TACE ne font que codifier certains principes³⁶.

De manière analogue, le Statut du personnel de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) reconnaît l'applicabilité par le Tribunal de première instance des principes généraux du droit dans son article 206³⁷. Par ailleurs, le Tribunal de première instance de l'OIF rappelle dans sa jurisprudence qu'il se doit de respecter « les principes généraux du droit de la fonction publique internationale »³⁸.

De même, l'article III, deuxième phrase, du Statut du TAFMI « incorpore »³⁹ les principes généraux dans le droit interne de l'organisation en ce qu'il prévoit :

³⁰ P. ex. TAOIT, jugement n° 122, 15 oct. 1968, *Chadsey c. Union postale universelle (UPU)*.

³¹ P. ex. Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU), arrêt n° 2012-UNAT-201, *Obdeijn c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (SGNU)*, § 36 ; arrêt n° 2020-UNAT-1042, *Bantan Nugroho c. SGNU*, § 39 ; arrêt n° 2022-UNAT-1217, *Ajay Sud c. Président du Fonds international de développement agricole*, § 72.

³² V. le rapport de la TABID, p. 1.

³³ V. le rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 1.

³⁴ P. ex. TAOIT, jugement n° 122 (1968), *Chadsey c. UPU*.

³⁵ Rapport du TACE, p. 2.

³⁶ Rapport du TACE, pp. 1-2.

³⁷ Rapport du TPIOIF, p. 1.

³⁸ TPIOIF, jugement n° 44, 5 mars 2025, § 5 ; rapport du TPIOIF, p. 1.

³⁹ Celia Goldman, « Finding the law of the international civil service in the jurisprudence of sister tribunals », dans D. Petrović (dir.), *90 years of contribution of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization to the creation of international civil service law*, OIT, Genève, 2017, p. 44 ; rapport du TAFMI, p. 1.

« In deciding on an application, the Tribunal shall apply the internal law of the Fund, including generally recognized principles of international administrative law concerning judicial review of administrative acts. »⁴⁰

Il résulte de la jurisprudence des juridictions de l'Union européenne qu'elles identifient et appliquent également les principes généraux tout d'abord en vertu de leur compétence implicite⁴¹. Si le droit primaire fait expressément référence aux principes généraux – d'abord dans l'article F, paragraphe 2, Traité de Maastricht de 1992, puis dans l'article 6, paragraphe 3, Traité sur l'Union européenne (TUE) – il ne fait en réalité que valider la « consécration par la jurisprudence de droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit de l'Union »⁴². Ainsi, « il est désormais communément accepté que le pouvoir du juge de l'Union de consacrer de[s] principes généraux est intrinsèquement lié à la mission que l'article 19 TUE lui confère *d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités*, combinée le cas échéant, avec la compétence dudit juge, de se prononcer, au titre de l'article 263, deuxième alinéa, [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)], sur les 'recours [en annulation des actes de droit dérivé] pour [...] violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application' »⁴³.

Pour d'autres juridictions administratives internationales la possibilité de se référer aux principes généraux a été également codifiée bien après leur création. Ainsi, le Tribunal Administrativo-Laboral du Marché commun du Sud (TALMERCOSUR), qui a été créé en 2003⁴⁴ et qui a appliqué les principes généraux dès sa première sentence⁴⁵, a décidé de préciser dans son règlement seulement en 2016 qu'il pourra appliquer les principes généraux du droit⁴⁶.

Pour le Tribunal administratif de l'Organisation des États Américains (TAOEA) cette possibilité a été également ajoutée, mais dans des termes différents, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe v, de son Statut :

« For the adjudication of any disputes involving the personnel of the General Secretariat, the internal legislation of the Organization shall take precedence over general principles of labor law and the laws of any member State ».

Cette disposition se distingue des autres en ce qu'elle limite la possibilité de se référer aux principes généraux et détermine la place de ceux-ci par rapport aux autres sources applicables. Elle a été ajoutée en 1995 par l'Assemblée générale de l'organisation, « *to curb what it considered the Tribunal's inappropriate application of general principles of law, equity [...], and the jurisprudence of other tribunals in the course of adjudicating several high-profile multi-party staff disputes.* »⁴⁷ Le TAOEA avait été

⁴⁰ Statut du TAFMI, art. III, seconde phrase ; rapport du TAFMI, p. 1.

⁴¹ Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), 12 nov. 1969, *Stauder c. Stadt Ulm*, aff. 29/69, EU :C :1969 :57 ; 17 déc. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 11/70, EU :C :1970 :114. V. le rapport du Tribunal de l'UE, pp. 5-6, §§ 1-5, et pp. 13-14, §§ 13-16.

⁴² V. le rapport du Tribunal de l'UE, p. 6, §§ 4-5, se référant aux jurisprudences CJCE, 12 nov. 1969, *Stauder c. Stadt Ulm*, préc. ; 17 déc. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, préc.

⁴³ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 14, § 16, italiques dans l'original.

⁴⁴ MERCOSUR/GMC/RES n° 54/03, *Tribunal Administrativo-Laboral Del MERCOSUR*.

⁴⁵ TALMERCOSUR, sentencia 1, 23 sept. 2005, *Mackinnon Gómez c. Secretaría Administrativa del MERCOSUR*, pp. 7-8.

⁴⁶ TALMERCOSUR, Règlement de procédure, tel que modifié le 13 avril 2016, art. 4.

⁴⁷ W. M. Berenson, « Administrative Tribunal : Organization of American States (OAS) », *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, janvier 2022, § 42.

amené auparavant à adopter des jugements déclarant des politiques et des normes adoptées par l'Assemblée générale de l'Organisation incompatibles avec les principes généraux⁴⁸. Ainsi, il a écarté de fait l'applicabilité d'une résolution de l'Assemblée générale de l'Organisation relative à son budget qui ne tenait pas compte (de manière répétitive) de l'obligation préalablement reconnue dans un accord avec les membres du personnel d'ajuster les salaires au coût de la vie selon une méthode déterminée d'un commun accord avec le personnel⁴⁹.

Inversement, au Tribunal administratif de la Banque des règlements internationaux (TABRI), l'article IX, paragraphe 1^{er} de son Statut lui confère explicitement la compétence pour s'assurer « s'il y a lieu, de [la] conformité [des normes réglementaires établies par la Banque et des conventions intervenues entre la Banque et ses fonctionnaires] avec les principes généraux du droit ». L'applicabilité à titre subsidiaire des « principes généraux du droit de la fonction publique internationale » et des « principes généraux du droit suisse » résulte de l'article IX, paragraphe 2 du Statut du TABRI de 2014 :

« A défaut de règle applicable, il statue en faisant référence aux principes généraux du droit de la fonction publique internationale et, dans le doute, aux principes généraux du droit suisse, étant entendu que ni les jugements rendus par les autres tribunaux administratifs de la fonction publique internationale, ni ceux des juridictions nationales n'ont force obligatoire pour le Tribunal. »

Conclusion. Pour résumer, à défaut d'une disposition expresse, tous les tribunaux administratifs internationaux ont la compétence implicite pour appliquer des principes généraux.

2) Votre tribunal fait-il une distinction entre les « principes généraux de droit découlant des systèmes juridiques nationaux » et les « principes généraux du droit formés dans le système juridique international », et peut-être encore d'autres principes (p. ex. les principes généraux (du droit) de la fonction publique internationale etc.) ? Lesquels, pour quelle(s) raison(s) et avec quelle(s) conséquence(s) ?

Utilisation de différentes terminologies. Plusieurs tribunaux administratifs internationaux utilisent différentes terminologies pour désigner les principes généraux. Ceci a déjà été montré pour le TAOIT⁵⁰, et confirmé par le TACE⁵¹. De même, le TAFMI se réfère tantôt aux « principes bien établis du droit international administratif » à propos du principe de non-discrimination⁵², aux « principes généralement reconnus en droit de la fonction publique internationale »⁵³, aux « principes généraux du droit international administratif »⁵⁴, aux « principes généraux guidant les tribunaux

⁴⁸ *Ibid.*, § 2. Les jurisprudences en cause étaient not. les jugements n° 37, 3 nov. 1978, *Buchholz et al. c. Secrétaire général de l'OEA* ; n° 64, 30 avril 1982, *Chisman c. Secrétaire général de l'OEA* ; n° 90, 1^{er} nov. 1985, *Rebolledo et al. c. Secrétaire général de l'OEA* et n° 124, 13 mai 1994, *Jairo Torres et al. c. Secrétaire général de l'OEA*.

⁴⁹ TAOEA, jugement n° 124 (1994), *Jairo Torres et al.*, préc.

⁵⁰ L. Germond, *Les principes généraux...*, préc., note 11, pp. 33-34.

⁵¹ V. le rapport du TACE, pp. 3-4.

⁵² TAFMI, jugement n° 2002-1, 5 mars 2002, *Mr « R » v. IMF*, § 30 ; rapport du TAFMI, p. 2.

⁵³ TAFMI, jugement n° 2024-5, 30 déc. 2024, « XX » v. *IMF*, § 65 ; rapport du TAFMI, p. 2.

⁵⁴ *Ibid.*, § 65 ; rapport du TAFMI, p. 2.

administratifs internationaux »⁵⁵, ou encore aux « principes universellement acceptés relatifs aux droits humains »⁵⁶.

Pratiques de l'absence de distinction. Mis à part le cas du Tribunal de l'UE⁵⁷, l'ensemble des juridictions ayant répondu à l'enquête ont affirmé ne pas faire de distinction spécifiquement entre les « principes généraux de droit découlant des systèmes juridiques nationaux » et les « principes généraux du droit formés dans le système juridique international »⁵⁸. Elles ne semblent pas attacher de conséquences particulières à l'origine des principes généraux. Par exemple, les dispositions applicables au TPIOIF se réfèrent aux « principes généraux du droit »⁵⁹, ce qui n'empêche pas le TPIOIF de se référer tantôt aux « principes généraux du droit international »⁶⁰, tantôt aux « principes généraux du droit de la fonction publique internationale »⁶¹.

Pratique d'une distinction avec conséquences juridiques. Le Tribunal de l'UE fait pour sa part une distinction entre les « principes généraux du droit de l'Union découlant des systèmes juridiques nationaux », *i.e.* les « principes généraux du droit de l'Union », et les « principes généraux du droit formés dans le système juridique international ». La distinction est nécessaire pour déterminer la place du principe par rapport aux autres normes. En particulier, les « principes généraux du droit de l'Union » relèvent du droit primaire de l'Union⁶². L'applicabilité des principes du droit international est subordonnée à leur compatibilité avec la structure et les objectifs de l'Union⁶³. En cas de conflit normatif, les principes généraux du droit de l'Union priment sur les principes de droit international coutumier⁶⁴. Plus précisément, selon le Tribunal de l'UE :

« Il convient de rappeler que les compétences de la Communauté doivent être exercées dans le respect du droit international. [...] Toutefois, [...] la primauté du

⁵⁵ TAFMI, jugement n° 2024-1, 12 février 2024, « WW » v. IMF, § 170. V. aussi jugement n° 2022-1, 30 juin 2022, « TT » v. IMF, § 159 ; jugement n° 2005-1, 18 mars 2025, Mr « F » v. IMF, § 73 ; rapport du TAFMI, p. 2.

⁵⁶ TAFMI, jugement n° 2005-1, 18 mars 2005, Mr. « F » v. IMF, § 81 ; jugement n° 2006-6, 29 nov. 2006, Ms. « M » et Dr. « M » v. IMF, §§ 123-126, rapport du TAFMI, p. 2 (traduction libre par l'auteur).

⁵⁷ Rapport du Tribunal de l'UE, pp. 15-19, §§ 17-27.

⁵⁸ V. p. ex. rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 1 ; rapport du TABID, p. 2 ; rapport du TACE, pp. 3-4 ; rapport du TAFMI, p. 2 ; rapport du TALMERCOSUR, p. 1 ; rapport du TAOEA, pp. 1-2 ; rapport du TPIOIF, pp. 1-2.

⁵⁹ OIF, *Statut du personnel*, art. 206.

⁶⁰ TPIOIF, jugement n° 8, 9 déc. 2015, p. 14 ; rapport du TPIOIF, p. 2.

⁶¹ TPIOIF, jugement n° 44, 5 mars 2024, § 5 ; rapport du TPIOIF, p. 1.

⁶² V. p. ex. UE, Cour de justice (CJUE), arrêts du 15 oct. 2009, *Audiolux e.a. c. Groupe Bruxelles Lambert SA (GBL) e.a. et Bertelsmann AG e.a.*, aff. C-101/08, EU :C :2009 :626, pt. 63, et du 29 oct. 2009, *NCC Construction Danmark*, aff. C-174/08, EU :C :2009 :669, pt. 42, dans lesquels la Cour a considéré que les principes généraux du droit de l'Union ont « rang constitutionnel » (*cf.* rapport du Tribunal de l'UE, p. 16, note 29).

⁶³ CJCE, arrêts du 26 février 1976, *Commission des Communautés européennes c. République italienne* aff. 52/75, EU :C :1976 :29, et du 9 juillet 1991, *Commission des Communautés européennes c. Royaume-Uni*, aff. C-146/89, EU :C :1991 :294, concernant l'inapplicabilité en droit de l'Union du principe de réciprocité propre au droit international public. V. le rapport du Tribunal de l'UE, pp. 17-18, § 24.

⁶⁴ P. ex. Tribunal de l'UE, arrêt du 13 juillet 2011, *Schindler Holding e.a. c. Commission européenne*, aff. T-138/07, EU :T :2011 :362, pts. 185-196 concernant la protection d'investisseurs étrangers et le droit fondamental au respect de la propriété ; arrêt du 30 avril 2014, *Tisza Erőmű kft c. Commission européenne*, aff. T-468/08, EU :T :2014 :235, pts. 321-324 concernant le principe de la bonne foi ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 18, §§ 25-26.

droit international sur le droit de l'Union ne s'étend pas au droit primaire et, en particulier, aux principes généraux dont font partie les droits fondamentaux »⁶⁵.

Par conséquent, les juridictions de l'Union européenne reconnaissent aux sources du droit international général, y compris aux principes généraux, une place équivalente au droit primaire dans la hiérarchie des normes (ce qui est logique en raison de l'absence de hiérarchie entre les sources du droit international), mais une prépondérance au seul droit primaire en cas d'incompatibilité, ce qui peut se justifier par le principe de la *lex specialis*.

Pratique d'une distinction sans conséquences juridiques. Le cas du TABRI mérite également d'être relevé : l'article IX.1 de son statut distingue expressément entre les « principes généraux du droit », auxquels les normes réglementaires et les « conventions intervenues entre la Banque et ses fonctionnaires » doivent être conformes. En revanche, les « principes généraux du droit de la fonction publique internationale » et les « principes généraux du droit suisse » s'appliquent « à défaut de règle applicable ». Toutefois, cette distinction n'a aucune incidence sur la place des principes dans la hiérarchie des normes. Ainsi, le TABRI a néanmoins vérifié la compatibilité d'une modification des conditions d'emploi – en l'espèce les « *Pensions Regulations* » – avec le principe des droits acquis⁶⁶.

3) Comment procède votre tribunal pour identifier un principe général ?

Applicabilité des méthodes issues du droit international général. Dans la mesure où le droit de la fonction publique internationale est une branche du droit international, il y a lieu de mettre en œuvre les méthodes applicables en droit international pour identifier l'existence et le contenu des principes généraux, comme le rappelle le Tribunal administratif de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (TABERD) dans le jugement n° 2019/AT/06, qui est particulièrement riche à ce sujet et se réfère aux travaux de la Commission du droit international dans le domaine⁶⁷.

Principe de l'absence de hiérarchie entre les méthodes. Le TALMERCOSUR explique la particularité des principes généraux dans son premier jugement de 2005 :

« L'inclusion des principes généraux du droit [parmi les sources applicables] implique la nécessité de déterminer lesquels de ces principes sont applicables à l'affaire, en tenant compte du fait qu'il s'agit de relations régies par des normes spécifiques qui ne sont propres à aucun ordre juridique national »⁶⁸.

⁶⁵ Tribunal de l'UE, arrêt du 13 juillet 2011, *Schindler Holding e.a. c. Commission européenne*, aff. T-138/07, EU :T :2011 :362, pt. 188, se référant notamment à la CJCE (grande chambre), arrêt du 3 sept. 2008, *Kadi et Al Barakat International Foundation c. Conseil et Commission*, aff. C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, pts. 291 et 308.

⁶⁶ TABRI, jugements n° 1/2006, du 13 déc. 2007, § 3d ; n° 1/2018, 11 avril 2019, §§ 182-188.

⁶⁷ TABERD, décision n° 2019/AT/06, *Appellant c. BERD*, § 6.3.4 ; v. l'analyse de J. Morgan-Foster, « Sources of Law », préc., note 4, pp. 60-61.

⁶⁸ TALMERCOSUR, jugement n° 1/2005, *Maureen Margaret Mackinnon Gómez c. Secrétariat administratif du MERCOSUR (SAM)*, p. 7 : « La inclusión de los principios generales del derecho implica la necesidad de determinar cuáles de esos principios son aplicables al caso, teniendo en cuenta que se trata de relaciones regidas por normas específicas que no son propias de ningún ordenamiento jurídico nacional. » (traduction libre par l'auteur).

Selon le TAL, peuvent être appliqués :

« les principes généraux du droit proclamés dans des instruments internationaux et régionaux qui consacrent des droits de la plus grande valeur et efficacité qui sont considérés comme essentiels à la conscience juridique universelle et comme résultant de l'étude de la comparaison des droits des quatre États membres du MERCOSUR »⁶⁹.

Dans sa jurisprudence ultérieure, il a précisé que, outre les principes issus de conventions internationales, il pouvait se référer aussi à « d'autres principes généraux du droit du travail acceptés par la doctrine et la jurisprudence de toute la région »⁷⁰. Alors que l'utilisation du terme « autres » (*otros*) pourrait suggérer qu'il privilégie la référence aux instruments internationaux (notamment lorsqu'un même principe résulte tant des instruments internationaux que de l'ensemble des droits nationaux) et ne mobilise la méthode de la comparaison des droits qu'à titre complémentaire, il considère qu'il n'y a pas de hiérarchie entre les différentes méthodes⁷¹.

On retrouve une approche similaire au TACE, au TABID, au TPIOIF et aux juridictions des Nations Unies, qui ne hiérarchisent pas formellement les méthodes utilisées pour identifier les principes généraux⁷², faute d'une disposition expresse ou de la jurisprudence à cet égard⁷³. On peut noter qu'en termes de fréquence, la référence à la jurisprudence du tribunal lui-même et ensuite la référence à la jurisprudence d'autres tribunaux administratifs internationaux sont les méthodes les plus utilisées⁷⁴, suivies de la méthode par référence à des textes internationaux codifiant ou cristallisant des principes. Ceci s'explique par le fait que, dans la mesure où le travail d'identification d'un principe a déjà été effectué par la jurisprudence ou dans des textes

⁶⁹ TALMERCOSUR, jugement n° 1/2005, Mackinnon Gómez, préc., pp. 7-8 : « *A criterio del TAL, son aplicables al caso los principios generales de derecho proclamados en instrumentos internacionales y regionales que consagran derechos de más alto valor y eficacia que se consideran esenciales a la conciencia jurídica universal, así como resultantes del estudio del Derecho Comparado de los cuatro Estados Partes del MERCOSUR* » (traduction libre par l'auteur).

⁷⁰ TALMERCOSUR, jugement n° 4/2017, Luis Flores c. Parlasur, p. 6. V. aussi jugement n° 3/2015, María del Carmen García c. Instituto Social del MERCOSUR, p. 5, reconnaissant l'applicabilité des principes généraux du droit processuel acceptés par la doctrine et la jurisprudence de la région.

⁷¹ Rapport du TALMERCOSUR, p. 3.

⁷² Rapport du TPIOIF, p. 3 ; S. Villalpando, « The Law of the International Civil Service », préc., note 4, p. 1083 ; Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU), jugement n° UNDT/2011/032, 10 février 2011, *Obdeijn c. SGNU*, § 30, analysant la logique de droits nationaux en matière de non-renouvellement de contrats, ainsi que le droit international applicable, et § 31 : « Lorsqu'ils ont à se prononcer sur les conflits du travail qui sont portés devant eux, les tribunaux administratifs internationaux peuvent s'appuyer, entre autres sources, sur les principes généraux du droit – y compris le droit international des droits humains, le droit international administratif et le droit international du travail – qui peuvent découler, entre autres, des traités internationaux et de la jurisprudence internationale. [...] De surcroît, les tribunaux administratifs internationaux peuvent dans bien des cas se référer à la jurisprudence de leurs homologues, aux conventions et recommandations de l'OIT, ainsi qu'aux recueils de décisions des commissions spécialisées et aux rapports de la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations ». En l'espèce, le TCNU reconnaît toutefois une importance particulière et déterminante aux textes internationaux pour identifier un principe général. En appel, le TANU n'infirme pas le raisonnement du TCNU sur ce point, mais précise : « *the obligation for the Secretary-General to state the reasons for an administrative decision does not stem from any Staff Regulations or Rule, but is inherent to the Tribunal's power to review the validity of such decision, the functioning of the system of administration of justice established by the General Assembly resolution 63/253 and the principle of accountability of managers that the resolution advocates for.* » (2012-UNAT-201, arrêt du 16 mars 2012, *Obdeijn c. SGNU*, § 36).

⁷³ Rapport du TACE, p. 11 ; rapport du TABID, p. 5.

⁷⁴ P. ex. rapport du TAFMI, p. 9.

internationaux, il est possible de faire économie d'une analyse de droit comparé des droits nationaux.

Exception d'une méthode hiérarchisée à l'UE. La méthode utilisée pour identifier un nouveau principe général est particulièrement détaillée pour les juridictions de l'Union européenne :

« aux fins de l'identification d'un nouveau principe général du droit de l'Union, la Cour et le Tribunal tirent inspiration, premièrement, du droit national des États membres, deuxièmement, des instruments de droit international auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré, pris individuellement ou ensemble et, dans une moindre mesure, troisièmement, du droit écrit de l'Union. Lorsque le principe en cause est reconnu, sous une forme ou autre, tant en droit national qu'international, ce qui est souvent le cas en matière de protection des droits fondamentaux, les juridictions de l'Union s'appuient d'habitude sur toutes les sources pertinentes en vue de consacrer ce principe en tant que principe général du droit de l'Union. »⁷⁵

a) Par référence aux droits nationaux ? Lesquels ? Votre tribunal procède-t-il à une analyse (éventuellement limitée) de droit comparé ? Comment sont surmontés des difficultés de traduction de concepts juridiques ?

Principe de l'inapplicabilité en tant que tel du droit national. Sauf disposition expresse comme dans le cadre juridique applicable par le TABRI⁷⁶, et sauf cas particuliers nécessitant un renvoi au droit national, par exemple pour déterminer le statut personnel des agents⁷⁷, le droit national n'est pas applicable en tant que tel par les tribunaux administratifs internationaux⁷⁸. Les tribunaux se gardent aussi en général de faire une référence aux droits nationaux d'un⁷⁹ ou de plusieurs pays pour justifier l'application d'un principe général dans un cas donné⁸⁰.

Principes issus d'une comparaison des droits. Et pourtant, les influences des droits nationaux sur le droit de la fonction publique internationale en général⁸¹, et sur les principes généraux – dont les principes généraux de droit « comprennent les principes [...] qui proviennent des systèmes nationaux »⁸² – en particulier, sont établies⁸³. Ainsi,

⁷⁵ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 20, § 29, v. aussi l'analyse pp. 20-28, §§ 28-54.

⁷⁶ TABRI, Statut, art. IX, § 1.

⁷⁷ P. ex. TAFMI, jugement n° 2001-2, 20 nov. 2001, Mr. « P » (n° 2) v. IMF, §§ 146-147 ; rapport du TAFMI, pp. 3-5. Il résulte de ce jugement que la détermination du droit national, y compris d'un jugement national à prendre en considération peut se faire en application de principes du droit international privé interprétés à la lumière de principes du droit international administratif.

⁷⁸ V. p. ex. TABID, Statut, art. VI, § 2 ; TALMERCOSUR, jugement n° 4/2017, *Luis Flores c. Parlasur*, p. 6 ; rapport du TACE, p. 4 ; TPIOIF, jugement n° 43, 10 août 2023, § 32 ; rapport du TPIOIF, p. 2.

⁷⁹ Rapport du TABID, p. 3.

⁸⁰ V. le rapport du TACE, p. 4 et le rapport du TAFMI, p. 3.

⁸¹ M. Bedjaoui, *Fonction publique internationale et Influences nationales*, Stevens, Londres, 1958, xv-674 p.

⁸² CDI, A/CN.4/785, 18 février 2025, *Quatrième rapport sur les principes généraux du droit*, par M. Vázquez-Bermúdez, annexe II, conclusion 3.

⁸³ TAOIT, jugement n° 493 (1982), *Volz c. Eurocontrol*, § 5 ; C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service...*, préc., note 4, p. 177. V. aussi le rapport du TACE, p. 4.

le commentaire à l'article III du Statut du TAFMI⁸⁴ indique expressément : « *These principles have been extensively elaborated in the case law of both international administrative tribunals and domestic judicial systems* »⁸⁵. Il précise aussi : « *certain general principles of international administrative law [...] are so widely accepted and well-established in different legal systems that they are regarded as generally applicable to all decisions taken by international organizations, including the Fund.* »⁸⁶. Le TALMERCOSUR applique « les principes généraux du droit [...] résultant de l'étude de la comparaison des droits des quatre États membres du MERCOSUR »⁸⁷. Lorsque le TACE identifie un principe général de droit, il considère qu'il représente « le plus petit dénominateur entre les différents systèmes juridiques »⁸⁸. Néanmoins, la plupart des principes généraux sont déjà établis et ne nécessitent pas une analyse détaillée des droits nationaux⁸⁹. Par exemple, il suffisait à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) d'affirmer dans l'affaire *Johnston* que l'exigence d'un « contrôle juridictionnel [...] est l'expression d'un principe général de droit qui se trouve à la base des traditions constitutionnelles communes aux États membres », tout en rappelant qu'il « a également été consacré par les articles 6 et 13 » de la CEDH⁹⁰. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une juridiction effectue une analyse comparative explicite⁹¹.

Néanmoins, les juridictions de l'Union européenne « procèdent, en règle générale, à une analyse comparée des droits nationaux pertinents » lors de la préparation des décisions :

« Dans ce cadre, elles examinent le degré de convergence entre les différents systèmes juridiques nationaux sur la question en cause. Plus cette convergence est forte, plus il est probable que les juridictions de l'Union reconnaissent l'existence d'un principe général commun [...]. Toutefois, il ne s'agit pas d'une analyse strictement quantitative ou arithmétique des ordres juridiques nationaux, mais d'un processus de valorisation des principes qui incarnent l'esprit et les valeurs déjà présents dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Les éléments comparatifs issus de l'observation des ordres juridiques nationaux constituent ainsi une source d'inspiration dans laquelle les juridictions de l'Union sélectionnent les instruments les mieux adaptés pour répondre aux exigences et aux besoins de l'ordre juridique de l'Union »⁹².

Ce processus peut être qualifié de « processus ascendant », dans la mesure où des principes reconnus dans les ordres juridiques nationaux sont intégrés dans le droit de

⁸⁴ Le commentaire au Statut du TAFMI est le rapport du Conseil d'administration du FMI proposant l'adoption du Statut du TAFMI, v. TAFMI, jugement n° 2003-2, 30 sept. 2003, Ms. « K » v. IMF, § 42 ; cf. rapport du TAFMI, p. 9, note de bas de page 67.

⁸⁵ *Commentary on the IMFAT's Statute*, p. 17 ; rapport du TAFMI, p. 3.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 18 ; rapport du TAFMI, p. 3.

⁸⁷ TALMERCOSUR, jugement n° 1/2005, Mackinnon Gómez, préc., pp. 7-8 : « *A criterio del TAL, son aplicables al caso los principios generales de derecho [...] así como resultantes del estudio del Derecho Comparado de los cuatro Estados Partes del MERCOSUR* » (traduction libre de l'auteur).

⁸⁸ Rapport du TACE, p. 4.

⁸⁹ V. dans ce sens le rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 2.

⁹⁰ CJCE, arrêt du 15 mai 1986, *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, aff. 222/84, EU :C:1986:206, pt. 18 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 20, § 31. Sur des exemples d'identification de principes généraux du droit de l'Union découlant des droits nationaux des États membres, voir aussi les exemples dans le rapport du Tribunal de l'UE, pp. 20-23, §§ 30-38.

⁹¹ TACE, sentence du 28 mars 2003, *Levy c. Secrétaire général*, recours n° 308/2002, § 48 ; rapport du TACE, p. 4.

⁹² Rapport du Tribunal de l'UE, p. 23, § 36.

l'UE⁹³. La Cour et le Tribunal de l'Union peuvent solliciter la direction de la Recherche et de documentation pour établir une étude de droit comparé dans une note de recherche alimentant leur réflexion lors du processus⁹⁴. Cette étude « porte d'habitude sur un échantillon assez important d'ordres juridiques, choisis en fonction de leur représentativité »⁹⁵. Toutefois, elle n'est en général pas présentée en détail dans les décisions des juridictions de l'UE : elles « se limitent, en règle très générale, à présenter la conclusion de l'examen de droit comparé »⁹⁶.

Il arrive aux juridictions de l'UE d'identifier des principes généraux du droit tant par référence aux traditions constitutionnelles communes aux États membres (p. ex. droit de propriété⁹⁷, principe de l'application rétroactive de la peine plus légère⁹⁸, principe de non-rétroactivité des dispositions pénales⁹⁹) que de règles communes aux États membres qui ne sont pas d'ordre constitutionnel (p. ex. l'interdiction de l'enrichissement sans cause¹⁰⁰). Par ailleurs, l'article 340, paragraphe 2, TFUE oblige l'Union de « réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions »¹⁰¹. Sur ce fondement, ont été identifiés :

- a. le principe général commun confirmant la responsabilité *in solidum* des coauteurs du même dommage, tant matériel que moral¹⁰² ;
- b. le principe général commun selon lequel, dans le cas du décès d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, « la présence d'un régime garantissant le versement automatique de prestations aux ayants droit d'un fonctionnaire décédé n'est pas une entrave à ce que lesdits ayants droit, s'ils estiment que les préjudices subis ne sont pas couverts ou ne le sont pas complètement par ledit régime, obtiennent également un dédommagement de leur préjudice moral par le biais d'un recours devant une juridiction nationale »¹⁰³ ;
- c. le principe général commun selon lequel le préjudice moral subi ne peut pas faire l'objet d'une double indemnisation¹⁰⁴ ;
- d. le « principe général commun selon lequel est reconnu aux ayant[s] droit[t] [d'un fonctionnaire décédé dans l'exercice de ses fonctions], notamment les enfants et les parents de la personne décédée, un préjudice moral réparable, consistant en la douleur morale causée par la mort d'une personne proche »¹⁰⁵.

⁹³ *Ibid.*, p. 23, § 37.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 23-24, § 38.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 23, § 38.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 23-24, § 38.

⁹⁷ CJCE, arrêt du 13 déc. 1979, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, aff. 44/79, EU :C :1979 :290, pts. 15-22, rapport du Tribunal de l'UE, p. 21, § 31.

⁹⁸ CJCE (grande chambre), arrêt du 3 mai 2005, *Berlusconi e.a.*, C-387/02, C-391/02 et C-403/02, EU :C :2005 :270, pts. 66-69 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 21, § 31.

⁹⁹ CJCE, arrêt du 10 juillet 1984, *Regina c. Kent Kirk*, aff. 63/83, EU :C :1984 :255, pts. 21-24 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 21, § 31.

¹⁰⁰ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 21, § 32, et la jurisprudence citée.

¹⁰¹ V. aussi déjà l'article 215, deuxième alinéa, du traité CEE qui prévoyait que « [e]n matière de responsabilité non contractuelle, la Communauté doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions ».

¹⁰² Tribunal de l'UE, arrêt du 7 déc. 2017, *Missir Mamachi di Lusignano e.a. c. Commission*, aff. T-401/11 P-RENV-RX, EU :T :2017 :874, pts. 118 et 195 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 22, § 34.

¹⁰³ Tribunal de l'UE, arrêt du 7 déc. 2017, *ibid.*, pt. 194 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 22, § 34.

¹⁰⁴ Tribunal de l'UE, arrêt du 7 déc. 2017, *ibid.*, pt. 195 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 22, § 34.

¹⁰⁵ Tribunal de l'UE, arrêt du 7 déc. 2017, *ibid.*, pt. 198 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 22, § 34.

Le Tribunal de l'UE a cependant posé une limite à la possibilité de déduire l'existence d'un principe général des règles communes aux différents ordres juridiques nationaux :

« encore faudrait-il que cette règle se soit imposée, dans ces ordres juridiques, en tant que véritable principe général du droit et non simplement en vertu de dispositions spécifiques adoptées par le législateur dans l'exercice de son large pouvoir discrétionnaire »¹⁰⁶.

Transposition. Dans tous les cas, une fois que l'existence d'un principe commun aux différents systèmes juridiques est identifiée, le principe est transposé dans le système juridique international, et plus précisément dans le droit de la fonction publique internationale.

Absence apparente de difficultés de traduction de concepts juridiques. Concernant la question de savoir comment sont surmontées des difficultés de traduction de concepts juridiques, la plupart des tribunaux n'a pas répondu à cette question, sauf le TPIOIF, qui précise qu'il n'a pas été confronté à des difficultés de traduction à ce sujet à ce jour¹⁰⁷.

Référence au droit national à titre illustratif. Bien que les tribunaux administratifs internationaux soient tous d'accord que, pour identifier un principe général, il n'est pas possible de se référer à un seul ordre juridique national¹⁰⁸, il arrive par exemple au TABID que des parties à un litige invoquent de la jurisprudence nationale pour illustrer l'existence ou l'étendue d'un principe général¹⁰⁹. Dans ces cas, le TABID reste prudent de ne pas citer ces jurisprudences dans son raisonnement, mais il peut dans certains cas accepter de les inclure dans les annexes au jugement afin d'étayer les argumentations basées sur des concepts juridiques convergents dans le cadre de l'ordre juridique partiel de l'organisation¹¹⁰. De même, lorsque l'étendue exacte d'un principe reste à déterminer, il peut être utile pour le tribunal de se référer à un droit national donné ou à plusieurs droits nationaux dans lesquels les contours du principe sont formulés de manière exemplaire. Ainsi, pour déterminer les conditions d'une promesse, la Commission de recours de l'ASE (CRASE) s'est référée à d'autres jugements internationaux et, à titre d'exemple, au § 38 de la loi allemande de procédure administrative (*Verwaltungsverfahrensgesetz*)¹¹¹. Le droit national n'est alors mobilisé qu'à titre auxiliaire ou illustratif.

¹⁰⁶ Tribunal de l'UE, arrêt du 6 oct. 2005, *Sumitomo Chemical Co. Ltd. et Sumika Fine Chemicals Co. Ltd. c. Commission des Communautés européennes*, aff. T-22/02 et T-23/02, EU:T:2005:349, pts. 97-99, selon lequel il n'y a pas de principe général en vertu duquel, « lorsqu'un délai de prescription est fixé en ce qui concerne une infraction donnée, il doit s'appliquer aussi bien au pouvoir de sanctionner l'infraction qu'à celui de la constater » (pt. 96) ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 22, § 35.

¹⁰⁷ Rapport du TPIOIF, p. 3.

¹⁰⁸ V. p. ex. Tribunal de l'UE, arrêt du 5 avril 2006, *Degussa AG c. Commission des Communautés européennes*, aff. T-279/02, EU:T:2006:103, pt. 73 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 23, § 36.

¹⁰⁹ Rapport du TABID, p. 3.

¹¹⁰ *Ibid.*, se référant à TABID, affaire n° 104, décision du 7 nov. 2022, *Viviana Vélez-Grajales c. BID*, annexes. Ces annexes n'ont cependant pas été publiées sur le site du Tribunal.

¹¹¹ CRASE, décision du 31 janvier 2018, aff. n° 106, §§ 71-75 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, pp. 2 et 6-7.

b) Par référence à la jurisprudence antérieure de votre tribunal ?

Garantir la cohérence jurisprudentielle. Concernant les principes généraux déjà reconnus, tous les tribunaux administratifs internationaux participant à la présente étude se réfèrent à leur propre jurisprudence antérieure¹¹². Ceci permet de consolider la jurisprudence et de veiller à une jurisprudence cohérente.

Comme l'a expliqué Celia Goldman :

*« IATs are not ad hoc tribunals, but essentially “permanent” or continuing ones, whose legitimacy is enhanced when they act with a measure of consistency over time. By looking to precedent, tribunals also gain in efficiency by avoiding the need to re-play in full the decision-making process when similar issues and fact patterns recur. Furthermore, reasoning through precedent provides future litigants with a measure of predictability that like cases shall be considered in a similar manner. In international organizations, a tribunal’s use of precedent may also have a kind of downstream effect, guiding decision-makers in other tiers of the dispute resolution system. »*¹¹³

Par ailleurs, de manière plus générale, le Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU) a expliqué dans l'affaire *Igbinedion*, en formation de six juges et à l'unanimité :

*« There can be no doubt that the legislative intent in establishing a two-tier system was that the jurisprudence of the Appeals Tribunal would set precedent, to be followed in like cases by the Dispute Tribunal. The principle of stare decisis applies, creating foreseeable and predictable results within the system of internal justice. »*¹¹⁴

De même, le TAOIT a précisé que « le Tribunal applique le principe du *stare decisis* » en vertu duquel il est lié par sa propre jurisprudence « à moins qu'il ne soit convaincu que cette jurisprudence est entachée d'une erreur de droit ou de fait ou qu'il existe une autre raison impérative justifiant qu'elle ne soit pas appliquée » et en vertu duquel « les instances judiciaires inférieures sont tenues d'appliquer les principes de droit [...] établis par les juridictions supérieures »¹¹⁵.

A titre d'exemple, le TABID se réfère dans l'affaire n° 105, *FD c. BID* (2023) à sa jurisprudence antérieure pour réaffirmer l'applicabilité des principes tels que le droit à un procès équitable, la bonne foi et la proportionnalité, sans qu'il y ait besoin de se référer à des sources externes¹¹⁶.

Maintien d'une souplesse aux fins de la justice. Néanmoins, comme le sous-entend le TAOIT, les tribunaux se gardent aussi une certaine souplesse dans la matière. Le

¹¹² V. p. ex. le rapport du TAFMI et les exemples cités, pp. 5-6, dont le jugement n° 2015-3, du 29 déc. 2015, *Ms. « GG » (n° 2) v. IMF*, § 445, se référant à la jurisprudence antérieure du TAFMI pour établir sa compétence inhérente, y compris en vertu de principes généraux, afin de déterminer la réparation due pour préjudice immatériel (« *intangible injury* ») ; dans le § 446 il indique les critères permettant d'identifier la réparation due.

¹¹³ C. Goldman, « Finding the law... », préc., note 39, p. 46.

¹¹⁴ 2014-UNAT-410, *Igbinedion c. SGNU*, § 24. V. aussi l'analyse dans P. Bodeau-Livinec et A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et Jurisprudence des Tribunaux administratifs des Nations Unies. Années 2014-2015 », *AFDI*, 2015, vol. 61, pp. 413-416.

¹¹⁵ TAOIT, jugement n° 3450 (2015), *Mme L. N. c. OIT*, § 8. V. aussi l'analyse dans P. Bodeau-Livinec et A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et Jurisprudence... », *ibid.*, pp. 414-415.

¹¹⁶ TABID, affaire n° 105 (2023), *FD c. BID*, §§ 53-56, 105-110. V. aussi le rapport du TABID, p. 3.

TACE cite fréquemment sa jurisprudence antérieure applicable relative aux principes généraux, mais il ne se considère toutefois pas lié par ses propres précédents¹¹⁷. En effet, la source du droit applicable n'est dans ce domaine pas le précédent, mais le principe général lui-même¹¹⁸. Il effectue des renvois à sa jurisprudence antérieure notamment pour répondre à un problème de droit sur lequel il s'est déjà prononcé¹¹⁹. C'était le cas dans une sentence du 22 mars 2024, renvoyant à une sentence du 4 avril 2023 pour clarifier que le principe de non-discrimination n'était pas violé par le non-renouvellement d'un contrat en raison de la nationalité exclusivement russe du requérant depuis l'exclusion de la Fédération de Russie du Conseil de l'Europe¹²⁰.

c) Par référence à la jurisprudence d'autres tribunaux administratifs internationaux ? Lesquels ? Cette référence est-elle explicite dans les jugements ou est-elle effectuée par le tribunal exclusivement en préparation des jugements ?

Pratique du « dialogue des juges ». Les juridictions internationales administratives sont nullement liées par la jurisprudence d'autres juridictions internationales ou régionales¹²¹. Exceptionnellement, le Statut du personnel de l'OIF prévoit à son article 206 que le TPIOIF applique entre autres « les principes généraux du droit et la jurisprudence des organisations internationales »¹²² : cette disposition laisse cependant un large pouvoir d'appréciation au TPIOIF pour déterminer la jurisprudence à prendre en considération. Il est toutefois courant pour la plupart des tribunaux administratifs internationaux de se référer le cas échéant à la jurisprudence d'autres tribunaux administratifs internationaux ayant déjà pris en compte le même principe général, lorsque le tribunal considère qu'une telle référence peut étayer son raisonnement¹²³. Comme le rappelle le TABERD, « *[w]hile case law by other international administrative tribunals is not formally binding on this Administrative*

¹¹⁷ Rapport du TACE, p. 4.

¹¹⁸ C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service...*, préc., note 4, p. 193 ; rapport du TACE, pp. 4-5.

¹¹⁹ Rapport du TACE, p. 5.

¹²⁰ TACE, sentence du 22 mars 2024, *I. S. c. Secrétaire générale du Conseil de l'Europe*, recours n° 742/2023, § 43, se référant à la sentence du 4 avril 2023, *Orekhova et al. c. Secrétaire générale*, recours n° 722/2022, 731/2022, 732/2022 et 733/2022, §§ 39, 41 et 64 à 67. V. aussi le rapport du TACE, p. 5.

¹²¹ TAOIT, jugement n° 4493 (2022), *P. (n° 9) c. Organisation européenne des brevets (OEB)*, § 10, et la jurisprudence citée. Tribunal de l'UE, arrêt du 27 sept. 2011, *Whitehead c. Banque centrale européenne (BCE)*, aff. F-98/09, pt. 76, confirmé par Tribunal de l'UE, arrêt du 11 déc. 2013, *Carlos Andres c. BCE*, aff. F-15/10, pt. 382 : « la jurisprudence du Tribunal administratif de l'OIT, invoquée par les requérants au soutien de leur thèse, n'est pas applicable. En effet, ainsi qu'il ressort de l'arrêt du Tribunal du 27 sept. 2011, *Whitehead/BCE* (F-98/09, point 76), cette jurisprudence ne constitue pas, en tant que telle, une source du droit de l'Union et, par suite, ne saurait être invoquée autrement qu'au soutien d'une règle ou d'un principe reconnu par le droit de l'Union ».

¹²² V. aussi le rapport du TPIOIF, p. 1 et p. 3.

¹²³ V. l'étude de J. Morgan-Foster, « International Administrative Tribunals and Cross-Fertilization: Evidence of a Nascent Common Jurisprudence? », *Chicago Journal of International Law*, vol. 24, 2024, n° 2, pp. 339-412. V. aussi Tribunal de l'UE, arrêt du 11 déc. 2013, *Carlos Andres c. BCE*, aff. F-15/10, EU:F:2013:194, pt. 382.

Tribunal, the desirability of a consistent development of international administrative law strongly suggests that they should be taken into consideration »¹²⁴.

Ainsi, le TAOEA s'est référé par exemple à la jurisprudence du TAOIT et du Tribunal administratif de la Banque mondiale (TABM) en matière de droits acquis¹²⁵. On retrouve une pratique analogue au TANU, qui cite régulièrement la jurisprudence d'un autre tribunal administratif international lorsqu'il s'agit de rappeler un principe général¹²⁶. En effet, les principes généraux – en tant que source du droit international – sont directement opposables aux organisations internationales : en droit, c'est le même principe général qui s'applique aux différentes organisations internationales. A titre illustratif, le TAOIT, qui est compétent pour environ soixante organisations internationales, applique les mêmes principes généraux à l'ensemble des organisations internationales relevant de sa compétence. Il a été également souligné de manière générale : « *when a tribunal identifies a general principle underlying the written law, that identification provides a natural justification for looking to the jurisprudence of other IATs* »¹²⁷, ce qui vient étayer à son tour les conclusions du tribunal¹²⁸.

Pratique régulière. La pratique de se référer expressément à la jurisprudence d'autres juridictions peut être plus ou moins fréquente selon les tribunaux. Comme l'explique le TAFMI en se référant aux travaux de Celia Goldman : « *'[f]or relatively newer tribunals, and for those with small caseloads' such as the IMFAT, considering and 'wrestl[ing]' with the non-binding precedents of sister tribunals has 'particular utility.' The need to do so may then become less compelling '[a]s a tribunal matures.'* »¹²⁹ Le commentaire au statut du TAFMI incite le TAFMI à considérer la jurisprudence d'autres tribunaux administratifs internationaux dans son effort « d'adhérer et d'appliquer les principes généralement reconnus en matière de contrôle juridictionnel d'actes administratifs » parce que « [c]es principes ont été amplement élaborés dans la jurisprudence à la fois des tribunaux administratifs internationaux et des systèmes juridictionnels nationaux, en particulier concernant le contrôle des décisions adoptées dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire »¹³⁰. Cela implique

¹²⁴ TABERD, décision n° 2019/AT/06, *Appellant c. BERD*, § 6.3.4.1 ; v. aussi l'analyse de J. Morgan-Foster, « Sources of Law », préc., note 4, p. 61.

¹²⁵ TAOEA, jugement n° 30, 1^{er} juin 1977, *Hebblethwaite et al. c. Secrétaire général de l'OEA*, p. 9, citant le jugement n° 61 du TAOIT, 4 sept. 1962, *Lindsey c. UIT*. Dans le jugement n° 95, 31 oct. 1986, *Brunetti et al. c. Secrétaire général de l'OEA*, il s'est référé à ladite jurisprudence *Lindsey* et à la décision n° 1 rendue le 5 juin 1981 par le TABM dans l'affaire de *Merode et al. c. Banque mondiale*, en considérant que le remplacement d'un système de remboursement des impôts par un autre ne viole pas les droits acquis du personnel, pour autant qu'il est raisonnable et ne remet pas en cause l'équilibre de la relation d'emploi ; v. W. M. Berenson, « Administrative Tribunal... », préc., note 47, § 45. V. aussi le rapport du TAOEA, p. 2.

¹²⁶ V. p. ex. 2022-UNAT-1231, *Sergio Baltazar Arvizú Trevino c. SGNU*, §§ 64-67, se référant à de nombreux jugements du TAOIT (n° 2227, § 7 ; n° 911 ; n° 4148, § 7 ; n° 3106, §§ 8 et 9 ; n° 274, § 22 ; n° 1061, § 3 et au jugement n° 87) pour clarifier que la diffamation constitue une limite au principe de la liberté d'expression et de débattre en tant que composantes du principe de la liberté d'association. 2013-UNAT-302 (formation plénière), *Requérant c. SGNU*, § 35, concernant le principe que les organes de recours interne sont les organes principaux de l'établissement des faits. Pour l'analyse de la jurisprudence en 2014-2015, v. P. Bodeau-Livinec et A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et Jurisprudence... », préc., note 114, p. 415.

¹²⁷ C. Goldman, « Finding the law... », préc., note 39, p. 47 ; rapport du TAFMI, pp. 7-8.

¹²⁸ Rapport du TAFMI, p. 8.

¹²⁹ C. Goldman, « Finding the law... », préc., note 39, p. 47 ; notes de bas de page omises ; rapport du TAFMI, p. 5.

¹³⁰ Commentaire au Statut du TAFMI, p. 17, traduction libre par l'auteur ; rapport du TAFMI, p. 6.

pour le TAFMI l'obligation de reconnaître les limitations auxdits principes résultant de la jurisprudence établie par d'autres tribunaux administratifs internationaux¹³¹. S'appuyer sur la jurisprudence d'autres tribunaux administratifs internationaux joue un rôle important pour permettre au tribunal de « *find and transmit higher norms (or 'general principles') in a process of cross-fertilization. In this way, IATs weave the fabric of what has been termed 'international administrative law' or the law of the international civil service* ». ¹³²

La référence à la jurisprudence d'autres TAI est effectivement courante au TAFMI¹³³. La jurisprudence du TABM est souvent citée en raison du fonctionnement similaire entre les deux organisations et du caractère relativement complet de la jurisprudence du TABM¹³⁴, mais on trouve aussi des références à la jurisprudence du TAOIT, du Tribunal administratif des Nations Unies et de son successeur, ainsi qu'à la jurisprudence du Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement (TABAsD)¹³⁵. Par exemple, dans le jugement n° 2023-4, il se réfère à la jurisprudence du TABM, du Tribunal administratif des Nations Unies et du TABAsD pour rappeler que les organisations internationales ont le devoir de sollicitude de protéger la santé et la sécurité de leurs employés et à la jurisprudence du TAOIT pour préciser qu'une manière de répondre à ce devoir consiste à dédommager le fonctionnaire dans le cas d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle¹³⁶.

Le TABID se réfère également régulièrement à la jurisprudence d'autres tribunaux administratifs internationaux, notamment à celle du TABM, lorsqu'il identifie et applique des principes généraux du droit international administratif. Cette pratique de comparaison des jurisprudences joue un rôle déterminant pour permettre au TABID de forger ses propres standards, en particulier dans des domaines tels que le droit à un procès équitable, la proportionnalité et l'étendue du contrôle juridictionnel en matière disciplinaire¹³⁷. Il considère que la jurisprudence des autres tribunaux administratifs internationaux n'est pas seulement persuasive, mais fait partie intégrante du développement cohérent des principes généraux applicables à la fonction publique internationale¹³⁸.

De même, le TACE se réfère régulièrement à la jurisprudence d'autres tribunaux, même lorsqu'il existe des précédents dans sa propre jurisprudence : ceci lui permet de démontrer que son constat est largement confirmé¹³⁹. On note une référence

¹³¹ Commentaire au Statut du TAFMI, p. 17 ; rapport du TAFMI, pp. 6-7.

¹³² C. Goldman, « Finding the law... », préc., note 39, p. 47 ; rapport du TAFMI, p. 7.

¹³³ J. Morgan-Foster, « International Administrative Tribunals and Cross-Fertilization... », préc., note 123, pp. 347-354 ; rapport du TAFMI, pp. 5-9 et la jurisprudence citée.

¹³⁴ Rapport du TAFMI, p. 7, qui précise en note aussi que, au fil des années, certains juges ont siégé à la fois au TABM et au TAFMI.

¹³⁵ TAFMI, jugement n° 2002-1, 5 mars 2002, *Mr. « R » v. IMF*, §§ 30-34, concernant le principe de non-discrimination ; rapport du TAFMI, p. 7.

¹³⁶ TAFMI, jugement n° 2023-4, « VV » (n° 2) *v. IMF*, § 83, se référant à TABM, décision n° 569 (2017), *El c. Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)*, § 90 ; TAdNU, jugement n° 1125 (2003), *Mwangi c. SGNU*, § IV et au TABAsD, décision n° 5 (1995), *Bares c. Banque asiatique de développement (BAD)*, § 21, ainsi qu'à la jurisprudence du TAOIT, jugement n° 2533 (2006), *M. D. S. c. Organisation pour l'interdiction des armes chimiques*, § 6.

¹³⁷ Rapport du TABID, p. 4. V. TABID, jugement du 17 déc. 2021, *José Jesús Lovo Parrales c. BID*, aff. n° 102, §§ 44 et 113-115, reprenant le cadre analytique développé par le TABM dans la décision n° 248 (2001), *Koudogbo*, et dans les décisions n° 14 (1983), *Gregorio c. BIRD*, n° 142 (1995), *Carew c. BIRD* et n° 543 (2016), *Houdart c. BIRD*, en matière disciplinaire.

¹³⁸ Rapport du TABID, p. 4.

¹³⁹ Rapport du TACE, pp. 5-6, y compris pour plus d'exemples et une présentation détaillée de ceux-ci.

particulièrement régulière à la jurisprudence du TAOIT¹⁴⁰, du Tribunal administratif de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (TAOTAN)¹⁴¹, du Tribunal administratif de l'Organisation de coopération et de développement économiques (TAOCDE)¹⁴², des juridictions des Nations Unies¹⁴³ ou encore du Tribunal de l'UE¹⁴⁴.

Pratique sporadique. En revanche, les décisions des Commissions de recours de ECMWF et de l'EUMETSAT, ainsi que du TAASE ne suivent que ponctuellement une telle pratique¹⁴⁵ et certains tribunaux administratifs internationaux s'abstiennent même de manière générale de se référer à la jurisprudence d'autres tribunaux administratifs internationaux, jusqu'à présent. C'est le cas par exemple du TALMERCOSUR¹⁴⁶.

Néanmoins, la tendance générale d'accepter la possibilité de se référer à la jurisprudence d'autres tribunaux – et de se référer à celle-ci le cas échéant explicitement – fait état de la convergence du droit de la fonction publique internationale en matière de principes généraux¹⁴⁷.

d) Par référence explicite ou implicite (merci de le préciser) à un texte international, p. ex. en ce qui concerne les principes généraux relatifs aux droits humains ? Le(s)quel(s) ?

Inapplicabilité de principe des conventions internationales relatives aux droits humains. Les organisations internationales ne sont en général pas parties aux conventions internationales relatives aux droits humains ou au droit du travail. Pour cette raison, elles ne sont en principe pas opposables en tant que telles aux

¹⁴⁰ V. p. ex. TACE, sentence du 9 oct. 2018, *Jannick Devaux (II) et (III) c. Secrétaire général*, recours n^{os} 587/2018 et 588/2018, § 98, se référant au jugement du TAOIT n^o 1333 (1994), *Franks et Vollerling c. OEB*, § 5, pour rappeler qu'il se prononce aussi en prenant en considération les « principes généraux du droit et les droits fondamentaux de l'homme ». V. le rapport du TACE, p. 5.

¹⁴¹ TACE, jugement du 5 février 2025, *A. S. T. et autres c. Secrétaire général*, recours n^{os} 746/2024 et 748/2024, § 64, concernant le principe selon lequel il appartient à chaque fonctionnaire de s'informer sur la législation fiscale applicable dans le pays de sa résidence, sans pouvoir transférer cette responsabilité à son employeur ; rapport du TACE, p. 5.

¹⁴² TACE, sentence du 27 janvier 2022, *C. c. Gouverneur de la Banque de développement du Conseil de l'Europe*, recours n^o 673/2021, au sujet des conditions dans lesquelles un vice de procédure peut conduire à une décision d'annulation du Tribunal ; rapport du TACE, p. 6.

¹⁴³ V. p. ex. TACE, sentence du 1^{er} février 2023, *E c. Secrétaire générale*, recours n^o 720/2022, § 62, se référant à l'arrêt du TANU, 2019-UNAT-973, §§ 30 et 32 pour rappeler « que la décision contestée doit être appréciée en tenant compte de l'ensemble des faits qui existaient et qui étaient connus de l'Administration au moment pertinent » ; rapport du TACE, p. 6.

¹⁴⁴ P. ex. TACE, jugement du 5 février 2025, *A. S. T. et autres c. Secrétaire général*, recours n^{os} 746/2024 et 748/2024, § 20, au sujet des conditions devant être réunies pour engager la responsabilité non contractuelle de l'Organisation en matière de droit de la fonction publique de l'Union européenne ; rapport du TACE, p. 6.

¹⁴⁵ P. ex. en matière de droits acquis, CREUMETSAT, décision du 18 oct. 2021, aff. n^{os} 9-14 ; CRECMWF, décisions du 15 mars 2022, *H. G. et al. c. ECMWF*, aff. n^{os} 7-11, et du 15 mars 2022, *A. et al. c. ECMWF*, aff. n^{os} 12-16 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 2.

¹⁴⁶ Rapport du TALMERCOSUR, p. 2.

¹⁴⁷ Rapport du TACE, p. 6 ; sur la convergence en matière de principes généraux composant le droit à un recours effectif, v. A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents...*, préc., note 12 ; sur la convergence en général en droit de la fonction publique internationale, v. M. B. Akehurst, *The Law Governing Employment...*, préc., note 24, p. 263 ; J. Morgan-Foster, « International Administrative Tribunals and Cross-Fertilization... », préc., note 123, not. p. 413.

organisations internationales¹⁴⁸. Ceci s'explique par le principe de l'effet relatif des traités. Le TAOIT a par ailleurs précisé que, en raison de l'inapplicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme « aux organisations internationales, dans le système juridique [dans lequel] s'inscrit le Tribunal », « la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » n'a pas à s'appliquer¹⁴⁹.

Applicabilité exceptionnelle du contenu des instruments normatifs internationaux relatifs aux droits humains. Néanmoins, le contenu de ces conventions peut être opposable aux organisations internationales dans certains cas. Le premier (généralement reconnu mais peu mis en œuvre, raison pour laquelle il n'est pas développé ici) est le cas dans lequel l'organisation a elle-même déclaré expressément les normes issues de la convention applicables¹⁵⁰. Le deuxième (appliqué par certains tribunaux administratifs internationaux) est le cas dans lequel l'*instrumentum* (la convention ou le cadre normatif en cause) a été adopté au sein de l'organisation¹⁵¹. Le troisième (généralement reconnu) est le cas dans lequel le contenu de la convention reflète un principe général¹⁵².

i) *L'instrumentum* a été adopté au sein de l'organisation

Concernant le deuxième fondement, par exemple le Tribunal d'appel des Nations Unies se réfère régulièrement non seulement à des conventions internationales (par exemple la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹⁵³), mais aussi à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) pour rappeler les droits humains applicables aux relations entre l'organisation et son personnel¹⁵⁴, bien que cette résolution ne soit pas juridiquement contraignante pour ses États membres en tant que telle, puisqu'il s'agit d'une résolution de

¹⁴⁸ V. p. ex. rapport du TABID, p. 4. V. p. ex. TAOIT, jugement n° 4864 (2024), S. (n° 4) c. *Organisation mondiale de la santé (OMS)*, § 14 et la jurisprudence citée.

¹⁴⁹ TAOIT, jugement n° 4493 (2022), P. (n° 9) c. *OEB*, § 10.

¹⁵⁰ P. ex. l'incorporation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le droit primaire de l'Union en vertu de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne ; v. aussi la Commission centrale pour la Navigation du Rhin, appendice 1 au Règlement du personnel, art. 10, 2^{ème} phrase : « Les droits et libertés fondamentales tels qu'ils sont inscrits dans la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et la Charte sociale européenne, ainsi que les principes généraux du droit, notamment ceux dégagés par les tribunaux administratifs internationaux, font également partie intégrante du droit applicable. »

¹⁵¹ A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents...*, préc., note 12, pp. 486-490, §§ 526-527 ; « Introduction au droit des organisations internationales », *JurisClasseur Droit international*, fasc. 110, § 38.

¹⁵² Sur ces deux cas, v. aussi le commentaire du Président du Comité européen des droits sociaux à l'époque, Giuseppe Palmisano, lors du 50^{ème} anniversaire du TACE, « Droits fondamentaux et organisations internationales : droits subjectifs et garanties procédurales », dans S. Sansotta (dir.), *Convergences et autonomie des tribunaux administratifs internationaux. Colloque international*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2017, p. 39-43 ; v. rapport TACE, p. 7, note de bas de page 22.

¹⁵³ 2014-UNAT-483, *Mashhour c. SGNU*, § 36. Cette convention a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, dans sa résolution 2106 A (XX), du 21 déc. 1965. Dans cette même affaire, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies s'est par ailleurs référé à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, pour donner une définition de la discrimination (v. § 35).

¹⁵⁴ P. ex. 2010-UNAT-030, *Tabari c. Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)*, § 17, concernant l'article 23, § 2 DUDH ; 2011-UNAT-121, *Bertucci c. SGNU*, § 51 et 2011-UNAT-126, *Lesar c. SGNU*, § 12, concernant l'article 8 DUDH ; 2012-UNAT-210, *Finniss c. SGNU*, § 26, concernant l'article 12 de la DUDH.

l'Assemblée générale et non pas d'un traité¹⁵⁵. L'approche du TANU s'explique par l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la Charte des Nations Unies qui indique que l'un des buts de l'organisation est de développer et d'encourager « le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion » et par une application conséquente du principe *tu patere legem quam ipse fecisti* (subis la loi que toi-même as faite), dans la mesure où ladite déclaration a été adoptée par l'organe plénier de l'organisation. Au-delà du fait que le TANU précise aussi régulièrement que la DUDH reflète des « principes »¹⁵⁶, il considère que cette déclaration a un caractère fondamental pour les Nations Unies, permettant au TANU de s'y référer directement¹⁵⁷.

En ce qui concerne l'Union européenne, il résulte de la jurisprudence de ses juridictions que, si une directive ne vise en général pas, en tant que telle, les institutions de l'Union¹⁵⁸, ceci ne saurait exclure qu'elle puisse avoir une pertinence dans leurs relations avec leurs fonctionnaires et leurs agents, dans certaines hypothèses particulières¹⁵⁹. Il en est ainsi à propos de la directive 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union dans la mesure où des dispositions du statut des fonctionnaires « visent en particulier à assurer une protection aux informateurs contre d'éventuelles mesures de représailles »¹⁶⁰. Par conséquent, l'institution concernée « ne saurait prévoir des règles moins protectrices que celles qui ont été spécifiquement adoptées, à cet égard, par le législateur de l'Union en ce qui concerne la protection des informateurs par les États membres »¹⁶¹.

La question de l'applicabilité directe d'une convention internationale adoptée au sein de l'organisation en matière de droits humains se pose aussi pour le Tribunal administratif de l'Organisation des États américains. Dans son jugement n° 125 du 13 novembre 1995, il se réfère directement à l'article 13 de la Convention Américaine des droits de l'homme relatif à la liberté d'opinion et d'expression pour considérer que le licenciement d'un représentant du personnel pour une déclaration faite à la presse à l'issue d'une réunion de l'Association du personnel violait cette disposition¹⁶².

Le Conseil de l'Europe est dans une situation similaire que l'ONU et l'OEA : un des buts de l'organisation est « la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales » en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe b, *in fine*, du Statut du Conseil de l'Europe. Si le TACE se réfère surtout aux principes reflétés par les

¹⁵⁵ ONU, Assemblée générale, A/RES/217 A (III), 10 déc. 1948, *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

¹⁵⁶ V. p. ex. 2024-UNAT-1465, *Sabrije Hoxha c. SGNU*, § 48 (concernant le devoir de classer ou reclasser des postes sans violer le principe du droit à un salaire égal pour un travail égal inscrit à l'art. 23, § 2 DUDH).

¹⁵⁷ 2021-UNAT-1139, *Jihad AbdulGhani Oneis, Diab El-Tabari et Walid Abdullah c. Commissaire général de l'UNRWA*, § 25 : « *That employment right is embedded as deeply as in Article 23(2) of the General Assembly's 1948 Universal Declaration of Human Rights upon which the United Nations itself was founded.* »

¹⁵⁸ Tribunal de l'UE, arrêt du 11 sept. 2024, *TU c. Parlement européen*, aff. T-793/22, EU :T :2024 :614, pt. 109 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 28, § 54.

¹⁵⁹ Tribunal de l'UE, *TU c. Parlement*, *ibid.*, pt. 110 et la jurisprudence citée ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 28, § 54.

¹⁶⁰ Tribunal de l'UE, *TU c. Parlement*, *ibid.*, pt. 111 ; rapport du TUE, p. 28, § 54.

¹⁶¹ Tribunal de l'UE, *TU c. Parlement*, *ibid.*, pt. 111 ; rapport du TUE, p. 28, § 54.

¹⁶² TAOEA, jugement n° 125, 13 nov. 1995, *Hugo Valverde c. Secrétaire général de l'OEA*, p. 6. En l'espèce, le requérant avait milité dans le cadre de la mobilisation de l'Association du personnel pour l'exécution du jugement n° 124 du 13 mai 1994, reconnaissant certains droits aux fonctionnaires en matière de salaires.

instruments adoptés au sein du Conseil de l'Europe, tels que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), il rappelle avec précision les dispositions indiquant le principe en cause et étaye ce principe par référence à l'interprétation qui en a été donnée par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁶³. Cette interprétation peut être implicite, par exemple à propos du principe de non-discrimination tel que reconnu à l'article 14 CEDH, dans un jugement du 22 mars 2024¹⁶⁴, ou explicite, comme dans l'affaire *Nyctelius c. Secrétaire général*, de 2005, à propos du même principe¹⁶⁵. Ainsi, c'est en s'appuyant sur les articles 31 à 33 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 et sur l'arrêt *Golder c. Royaume-Uni* que le TACE « a invoqué le principe de prééminence du droit pour se déclarer compétent *ratione personae* à l'égard d'un recours introduit par un candidat sur titres, alors que le Statut du personnel limitait le droit de recours aux candidats extérieurs 'admis à participer aux épreuves d'un recours de recrutement' »¹⁶⁶. Il a également appliqué le principe de sécurité juridique tel qu'interprété par la Cour EDH pour déclarer un recours irrecevable pour non-respect des délais applicables¹⁶⁷, ou pour déclarer que « les exceptions d'irrecevabilité doivent en règle générale être opposées *in limine litis* »¹⁶⁸. Le TACE peut être par ailleurs amené à se référer à la jurisprudence de la Cour EDH pour interpréter un principe général ou une disposition reflétant ce principe¹⁶⁹. C'est le cas du principe d'impartialité, applicable « non seulement à l'autorité compétente qui prend la décision finale, mais aussi aux organes chargés d'adresser une recommandation à cette autorité », et donc aussi à « une personne qui fait partie d'un organe collégial comme la Commission des nominations »¹⁷⁰. Inversement, l'interprétation de la Charte sociale européenne et du Code européen de sécurité sociale a conduit le TACE à conclure à l'absence de l'existence, « à ce jour, [d]un principe général de droit social européen faisant obligation au Conseil de l'Europe d'assurer tous ses agents contre l'éventualité du chômage »¹⁷¹.

Le TAOIT a une approche plus distanciée par rapport aux conventions adoptées au sein de l'OIT. Il refuse de reconnaître l'opposabilité des conventions de l'OIT à l'OIT en tant que telles. Selon ce tribunal, « ces instruments ne créent d'obligations qu'à l'égard des États membres et ne visent en aucun cas la relation entre l'OIT et ses

¹⁶³ Rapport du TACE, p. 6.

¹⁶⁴ TACE, jugement du 22 mars 2024, *E. T. et autres c. Secrétaire générale*, recours n^{os} 739 à 741/2023, § 71 ; v. le rapport du TACE, pp. 7-8.

¹⁶⁵ TACE, sentence du 4 février 2005, *Nyctelius c. Secrétaire général*, recours n^o 321/2003, §§ 49 et 50. V. aussi la jurisprudence de la Commission de recours du Conseil de l'Europe (CRCE), sentence du 21 avril 1982, *Pagani c. Secrétaire général*, recours n^o 76/1981, §§ 31-33 et la sentence du 20 déc. 1984, *Van Lamoën c. Secrétaire général*, recours n^o 100/1984, §§ 59-60 ; v. aussi le rapport du TACE, p. 8.

¹⁶⁶ TACE, sentence du 24 avril 1997, *Zimmermann c. Secrétaire général*, recours n^o 226/1996 ; rapport du TACE, p. 8.

¹⁶⁷ TACE, sentence du 27 janvier 2022, *Mendez Carvalho c. Secrétaire général*, recours n^o 674/2021, § 50 ; sentence du 21 oct. 2021, *Kowalczyk Kędziora c. Secrétaire général*, recours n^o 672/2020, §§ 29-30 ; rapport du TACE, pp. 8-9.

¹⁶⁸ TACE, sentence du 4 juillet 2003, *Belyaev c. Secrétaire général*, recours n^o 309/2002, § 28.

¹⁶⁹ Rapport du TACE, p. 9.

¹⁷⁰ TACE, sentence du 12 février 2021, *Yukse (II) c. Secrétaire général*, recours n^o 665/2020, §§ 70, 71 et 82 ; rapport du TACE, p. 9.

¹⁷¹ TACE, sentence du 23 mars 2003, *Levy c. Secrétaire général*, recours n^o 308/2002, §§ 46-50 ; rapport du TACE, pp. 10-11.

fonctionnaires »¹⁷². En revanche, il reconnaît l'opposabilité aux organisations internationales du contenu de ces conventions lorsqu'il reflète des principes généraux¹⁷³.

Conclusion. Il résulte de cette analyse qu'en ce qui concerne les organisations internationales ayant adopté elles-mêmes des instruments en matière de droits humains ou de droit du travail peuvent se voir opposer le contenu de ces conventions au moins en tant que principe général, si ce n'est pas directement. Même lorsque le tribunal privilégie la référence au principe général qui résulte de l'instrument, le libellé du texte et la jurisprudence y relative peuvent apporter une clarté sur les contours et l'étendue du principe en cause.

ii) L'application des principes généraux reflétés par un texte international

Principes relatifs aux droits humains et aux conditions de travail. De manière générale, les tribunaux administratifs internationaux reconnaissent que les principes généraux codifiés dans ces instruments internationaux peuvent être opposables aux organisations internationales, comme l'a expliqué le TALMERCOSUR dans son premier jugement (*cf. supra*)¹⁷⁴. En l'espèce, il a considéré qu'il était « évident » (« *evidente* ») que les principes énoncés à la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail du 18 juin 1998 et à la *Social and Labor Declaration of the MERCOSUR* étaient applicables¹⁷⁵. En effet, il est largement reconnu que les principes généraux constituent en soi une source du droit international des droits humains¹⁷⁶.

Concernant des litiges impliquant une institution spécialisée du système des Nations Unies, le TANU s'est référé aux principes du travail (« *employment principles* ») de l'OIT et des Nations Unies dans ses documents fondateurs, y compris la DUDH, pour préciser que le devoir des fonctionnaires d'être à la disposition de l'organisation n'implique pas que les intérêts du fonctionnaire seraient subordonnés aux intérêts de l'organisation¹⁷⁷.

Les juridictions de l'UE accordent pour leur part une place particulière à la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) pour l'identification des principes généraux (et de leurs contours), sur le fondement de

¹⁷² TAOIT, jugement n° 3448 (2015), *M. R. G. L. c. OIT*, § 10 ; repris p. ex. par TAOIT, jugement n° 3726 (2017), *R. c. Organisation internationale pour les migrations (OIM)*, § 4.

¹⁷³ TAOIT, jugement n° 3726 (2017), *R. c. OIM*, § 4, et la jurisprudence citée.

¹⁷⁴ TALMERCOSUR, jugement n° 1/2005, *Mackinnon Gómez*, préc., pp. 7-8. V. aussi le rapport du TABID, p. 4.

¹⁷⁵ TALMERCOSUR, jugement n° 1/2005, *Mackinnon Gómez*, préc., p. 8. Cf. Rapport du TALMERCOSUR, p. 2. V. aussi le jugement n° 4/2017, *supra*, pp. 5 et 6, selon lequel des principes généraux peuvent aussi être issus des conventions internationales du travail.

¹⁷⁶ B. Simma et Ph. Alston, « The Sources of Human Rights Law... », préc., note 5, pp. 105-108 ; Ph. Pazartzis et M. Papadaki, « Conclusions: General Principles and International Human Rights Law », dans M. Andenas, M. Fitzmaurice, A. Tanzi et J. Wouters (ed.), *General Principles and the Coherence of International Law*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2019, p. 370.

¹⁷⁷ 2023-UNAT-1399, *Michel Raymond Marie Rixen c. Secrétaire général de l'Organisation météorologique mondiale*, § 56 : « In an employment relationship for which the United Nations has adopted a combined or fused statutory and contractual model and in which both parties also have express and implied rights and obligations, this notion of subservience is no longer appropriate. Such an unbalanced relationship would be contrary to the employment principles of the International Labour Organization and of the United Nations itself under its founding documents, including the Universal Declaration of Human Rights. »

l'article 6, paragraphe 3, TUE¹⁷⁸. Elles ont ainsi identifié le principe de protection juridictionnelle effective résultant des articles 6 et 13 CEDH et des traditions constitutionnelles communes aux États membres¹⁷⁹, le principe *non bis in idem*, inscrit à l'article 4 du protocole n° 7 de la CEDH¹⁸⁰ ; ou encore le principe de légalité des délits et des peines, en se référant à l'article 7, paragraphe 1, de la CEDH¹⁸¹. Par ailleurs, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« Dans la mesure où la [...] Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. »

Les « explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte » précisent que l'article 52, paragraphe 3, « vise à assurer la cohérence nécessaire entre la Charte et la CEDH », que « [l]a référence à la CEDH vise à la fois la Convention et ses protocoles » et que « [l]e sens et la portée des droits garantis sont déterminés non seulement par le texte de ces instruments, mais aussi par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », « sans que cela porte atteinte à l'autonomie du droit de l'Union » et des juridictions de l'Union¹⁸². Il est alors pratique courante pour « la Cour et le Tribunal de se référer également à la jurisprudence de la Cour EDH lorsqu'ils appliquent les principes généraux qui ont été identifiés par référence aux dispositions pertinentes de la CEDH »¹⁸³.

Très ponctuellement les juridictions de l'UE se réfèrent aussi à d'autres instruments de droit international pour identifier des principes généraux du droit de l'Union¹⁸⁴, par exemple au Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966¹⁸⁵.

¹⁷⁸ Art. 6, § 3, TUE : « Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. » ; Tribunal de l'UE, arrêt du 27 juin 2012, *Coats Holdings c. Commission européenne*, aff. T-439/07, EU :T :2012 :320, pt. 172 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 24, §§ 39-40.

¹⁷⁹ Tribunal de l'UE, arrêt du 5 avril 2006, *Degussa AG c. Commission des Communautés européennes*, aff. T-279/02, EU :T :2006 :103, pt. 421 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 24, § 41.

¹⁸⁰ Tribunal de l'UE, arrêt du 9 juillet 2003, *Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients c. Commission des Communautés européennes*, aff. T-224/00, EU :T :2003 :195, pt. 85 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 24, § 41.

¹⁸¹ Tribunal de l'UE, arrêt du 27 sept. 2012, *Total SA c. Commission européenne*, aff. T-344/06, EU :T :2012 :479, pt. 86 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 25, § 41.

¹⁸² Explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte, JOUE, C 303/17 – 14.12.2007 : rapport du Tribunal de l'UE, p. 25, § 43.

¹⁸³ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 25, § 44 ; p. ex. arrêt du 8 juillet 2008, *Franchet et Byk c. Commission européenne*, aff. T-48/05, EU :T :2008 :257, pts. 209 à 211, prononcé avant l'entrée en vigueur de la Charte, pour interpréter le principe de la présomption d'innocence consacré à l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH.

¹⁸⁴ V. p. ex. Tribunal de l'UE, arrêt du 27 juin 2012, *Bolloré c. Commission*, aff. T-372/10, EU :T :2012 :325, pt. 33 : « Il convient de rappeler que le principe de légalité des délits et des peines, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union se trouvant à la base des traditions constitutionnelles communes aux États membres, a également été consacré par différents traités internationaux, et notamment à l'article 7 de la CEDH ».

¹⁸⁵ Tribunal de l'UE (grande chambre), arrêt du 27 juillet 2022, *RT France c. Conseil de l'Union européenne*, aff. T-125/22, EU-T-2022 :483, pts. 207-209 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 26, § 46.

Le TABID se réfère de manière implicite ou explicite à des principes généraux reflétant des standards internationaux relatifs aux droits humains lorsqu'il interprète le droit interne à l'organisation¹⁸⁶. Ceci ressort de l'affaire n° 102 (2021), dans laquelle le TABID conclut à la violation du droit à une procédure équitable en raison du défaut de garantie d'une enquête impartiale et de l'insuffisance du standard de preuve « *more likely than not* » prévu en matière disciplinaire en vertu du droit interne de l'organisation¹⁸⁷. Lorsque les requérants se réfèrent à des conventions internationales, telles que la Convention interaméricaine des droits de l'homme ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le TABID refuse d'appliquer ces instruments directement, mais il peut être conduit à accepter la référence à ces textes dans les écritures¹⁸⁸. Par ailleurs, l'opinion dissidente dans l'affaire n° 51 met en avant la pertinence des standards internationaux des droits humains concernant le droit à une procédure équitable, ce qui montre que de tels textes peuvent néanmoins éclairer le TABID concernant la compréhension à avoir de principes généraux tels que le droit à une procédure équitable¹⁸⁹.

Le TAFMI s'est explicitement référé à la DUDH dans l'affaire *Ms. « M » and Dr. « M »*¹⁹⁰. En l'espèce, les requérants ont souhaité obtenir exécution de décisions de juridictions allemandes par la retenue sur la pension de retraite de M. « N », fonctionnaire à la retraite de l'organisation défenderesse, du montant de la pension alimentaire pour enfants. L'organisation avait refusé d'exécuter ces décisions sur le fondement que les dispositions applicables excluaient cette possibilité pour les enfants nés hors mariage, ce qui était le cas de l'enfant en cause. Le TAFMI a considéré que cette norme était fondamentalement viciée puisqu'elle ne prévoyait pas un régime adéquat pour les enfants nés hors mariage, ce qui était incompatible avec des standards internationaux de non-discrimination que le Fonds lui-même proclame¹⁹¹. A cela le TAFMI ajoute au paragraphe suivant une référence à l'article 25 DUDH en vertu duquel « La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale. »¹⁹² Il en déduit que la disposition litigieuse ne saurait alors pas être maintenue¹⁹³. Par ailleurs, le TAFMI s'est référé à la jurisprudence d'autres tribunaux administratifs internationaux qui ont invoqué des textes internationaux¹⁹⁴.

¹⁸⁶ Rapport du TABID, p. 4.

¹⁸⁷ TABID, aff. n° 102 (2021), *Lovo Parrales*, préc., §§ 125-127 ; v. aussi le rapport du TABID, p. 4.

¹⁸⁸ TABID, jugement du 4 nov. 2005, *Juan Carlos Lockhart c. BID*, aff. n° 55, § 41 (i) ; v. aussi le rapport du TABID, p. 4.

¹⁸⁹ TABID, jugement du 14 mai 2004, *Jorge Rojas Gaete c. BID*, aff. n° 51, opinion dissidente du juge Jorge Darío Cristaldo Montaner ; v. aussi le rapport du TABID, p. 4.

¹⁹⁰ TAFMI, jugement n° 2006-6, 29 nov. 2006, *Ms. « M » and Dr. « M » v. IMF*, § 133 ; rapport du TAFMI, p. 9.

¹⁹¹ TAFMI, jugement n° 2006-6, *Ms. « M » and Dr. « M »*, préc., § 132 : « *the challenged rule was fundamentally defective as it failed to make adequate provisions for children born out of wedlock, a failure that was incompatible with the international standards of nondiscrimination that the Fund itself professes* » ; rapport du TAFMI, p. 9.

¹⁹² TAFMI, jugement n° 2006-6, *Ms. « M » and Dr. « M »*, préc., § 133 ; rapport du TAFMI, p. 9.

¹⁹³ TAFMI, jugement n° 2006-6, *Ms. « M » and Dr. « M »*, préc., § 133 : « *Thus, while the terms of the provision in question may have been understandable, they nevertheless cannot be sustained.* » ; rapport du TAFMI, p. 9.

¹⁹⁴ V. TAFMI, jugement n° 2006-6, *Ms. « M » and Dr. « M »*, préc., § 125, se référant au jugement n° 2120 (2002), *M. I. M. B. c. Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)*, § 10, selon lequel « une discrimination reposant sur [le statut matrimonial et des liens familiaux de candidats] est contraire à la Charte des Nations Unies, aux principes généraux du droit, aux principes régissant la fonction publique internationale, ainsi qu'aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les principes de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), bien que

C'était le cas notamment dans le jugement n° 2006-6, dans lequel il s'est référé à un jugement du TAOIT rappelant l'article 26 de la DUDH reconnaissant le droit à la non-discrimination. C'était le cas aussi dans le jugement n° 2008-1 : le TAFMI s'est référé à la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies, qui a rappelé que la liberté d'association était reconnue aux articles 20 et 23 (4) de la DUDH¹⁹⁵.

Les juridictions de l'ECMWF, de l'ASE et de l'EUMETSAT veillent de leur côté à ce que, sauf disposition expresse contraire, les dispositions du droit interne de l'organisation ne soient pas interprétées de manière contraire à des principes fondamentaux dans des conventions internationales adoptées par la plupart ou par tous les États membres, telles que la Convention européenne des droits de l'homme ou la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bien que la Commission de recours de l'EUMETSAT refuse d'appliquer directement une directive de l'Union européenne, elle considère que, dans la mesure où la plupart des États membres de l'organisation sont des membres de l'Union européenne, il ne peut être supposé qu'ils aient créé un droit interne à l'EUMETSAT qui contredirait manifestement le droit de l'Union européenne et les valeurs européennes¹⁹⁶.

Le TPIOIF fait pour sa part souvent application des « principes généraux des droits de l'Homme », mais « sans se référer ni explicitement, ni implicitement aux textes internationaux y relatifs » ; il se fonde « exclusivement sur les textes internes de l'OIF »¹⁹⁷.

Principes empruntés au droit international général. Notons par ailleurs que, au-delà de la question de la protection des droits humains, le TACE a aussi été amené à appliquer des principes généraux consacrés par des instruments internationaux élaborés en dehors du Conseil de l'Europe. Tel est le cas du principe *pacta sunt servanda* et du principe *rebus sic stantibus*, en se référant à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et à la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales de 1986¹⁹⁸. Tel est aussi le cas des règles générales d'interprétation inscrites aux articles 31 à 33 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969¹⁹⁹.

Conclusion. Concernant les dispositions de conventions internationales qui ne font que codifier des principes généraux, au regard de l'opposabilité des principes généraux consacrant des droits humains aux organisations internationales, la position distanciée de certaines juridictions administratives internationales à l'égard de la jurisprudence de juridictions spécialisées dans le domaine des droits humains doit être

n'ayant pas un caractère strictement obligatoire pour l'Agence, n'en sont pas moins pertinents. Cet article dispose que : 'Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toutes discriminations, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion publique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation » ; rapport du TAFMI, p. 9.

¹⁹⁵ TAFMI, jugement n° 2008-1, 7 janvier 2008, *Mr. M. D'Aoust (No. 3) v. IMF*, § 68, se référant au jugement n° 15 du TAdNU, *Robinson c. SGNU*, § 11.

¹⁹⁶ CREUMETSAT, décision du 14 janvier 2020, aff. n° 7, §§ 76-77. V. aussi le rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 2.

¹⁹⁷ TPIOIF, jugement n° 45, 5 juin 2024, § 196 ; rapport du TPIOIF, p. 3.

¹⁹⁸ TACE, sentence du 20 juin 2019, *Alberelli (III) et autres c. Secrétaire général*, recours nos 595-601/2018, §§ 93 et 104, sur les conséquences du « défaut de paiement » des contributions d'un État membre ; rapport du TACE, p. 11.

¹⁹⁹ TACE, sentence du 29 janvier 1998, *Fuchs et autres c. Secrétaire général*, recours nos 231-238/1997, § 49 ; rapport du TACE, p. 11.

mise en perspective. Certes, cette jurisprudence n'est pas opposable en tant que telle aux organisations internationales. Néanmoins, elle apporte un éclairage sur les contours du droit humain reconnu et a vocation à être adaptée au contexte du droit de la fonction publique internationale. Dans la mesure où les organisations internationales sont composées d'États (soit essentiellement, soit exclusivement), qu'est-ce qui justifierait qu'un standard de protection des droits humains moindre (ou même le plus petit dénominateur commun) soit opposable à celles-ci par rapport aux États alors que l'un des principes fondamentaux du droit de la fonction publique internationale est celui de mettre en place des conditions de travail les plus attractives²⁰⁰ ?

e) Par une autre méthode ?

Principes généraux codifiés dans des instruments juridiquement contraignants pour l'organisation. De nombreuses dispositions des organisations ne font que codifier des principes généraux, cas dans lesquels les juridictions se réfèrent en priorité à cette disposition et font mention de la qualité de principe général de la norme en cause, soit pour souligner la nature particulière de celle-ci, soit pour l'appliquer à des cas assimilables à ceux régis par l'instrument qui codifie le principe, mais auxquels l'instrument n'est en soi pas applicable. C'était le cas par exemple dans l'affaire *Chadsey* précitée, jugée par le TAOIT. En l'espèce, le requérant avait été un agent temporaire, qui, au regard des faits en cause, ne pouvait pas « être considéré comme un collaborateur purement occasionnel de l'organisation »²⁰¹. Le TAOIT a considéré que :

« Si le Statut du personnel d'une organisation n'est, dans son ensemble, applicable qu'aux seules catégories d'agents qui y sont expressément dénommées, certaines de ses dispositions ne sont que la traduction, dans un texte écrit, de principes généraux du droit de la fonction publique ; ces principes correspondent de nos jours à des nécessités si affirmées et sont admis d'une manière si générale qu'ils doivent être regardés comme étant applicables à tous les agents ayant avec une organisation un lien autre que purement occasionnel et, par la suite, comme ne pouvant légalement être méconnus dans les contrats individuels. Il en est ainsi notamment du principe selon lequel ces agents ont, en cas de litige avec leur employeur, droit à la garantie d'un recours contentieux. »²⁰²

Le Statut du personnel de l'OIF se réfère explicitement au « principe du contradictoire ainsi qu'[aux] droits de la défense » à son article 205²⁰³. Cela n'empêche pas les juridictions de l'OIF de se référer aussi à d'autres principes généraux, notamment en vertu de l'article 206 du Statut du personnel qui oblige le TPIOIF de se conformer aux « principes généraux du droit »²⁰⁴.

Le TAFMI met également en avant le renforcement mutuel entre principes généraux du droit international administratif et le droit écrit interne qui exprime les premiers²⁰⁵.

²⁰⁰ V. p. ex. D. Petrović, « The Freedom of Association as Seen by the International Administrative Tribunals », *International Organizations Law Review*, vol. 21, 2024, p. 305.

²⁰¹ TAOIT, jugement n° 122 (1968), *Chadsey c. UPU*.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Rapport du TPIOIF, p. 2.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Rapport du TAFMI, pp. 16-17.

Dans ce cadre, il peut être amené à se référer aussi au droit interne d'autres organisations internationales pour illustrer le caractère de principe fondamental de la norme en cause. Ainsi, il a précisé dans le jugement n° 2015-3, *Mme « GG »* (n° 2) :

*« the Fund's written rules prohibiting discrimination, harassment, retaliation and a hostile work environment give expression to fundamental principles of workplace fairness, principles that are shared to a significant extent among international intergovernmental organizations. Breach of these fundamental principles of workplace fairness will necessarily constitute a serious injury. »*²⁰⁶.

En ce qui concerne l'Union européenne, lorsque le principe général a été codifié dans une disposition de droit primaire, celle-ci est, en règle générale, également citée²⁰⁷.

Inversement, « [l]e juge de l'Union a admis la possibilité d'identifier des principes généraux du droit de l'Union à partir de sources de ce même ordre juridique » en suivant une méthode particulière : « Pour identifier un principe général reflété dans le droit de l'Union, il n'est pas suffisant qu'une règle apparaisse dans plusieurs dispositions du droit de l'Union, mais cette règle doit constituer un principe à proprement parler. »²⁰⁸

Ces principes peuvent résulter d'une lecture combinée des dispositions du droit primaire²⁰⁹. Il en est ainsi du principe de précaution, « applicable dans l'ensemble des domaines d'action de l'Union en vue d'assurer un niveau de protection élevé de la santé, de la sécurité des consommateurs et de l'environnement »²¹⁰. Par ailleurs, l'obligation des institutions européennes de respecter le principe général d'égalité de traitement lors de la mise en œuvre des dispositions financières du traité découle du « système général des dispositions financières du traité, lequel système, tout comme ceux correspondant dans les États membres, est dominé par le principe général d'égalité qui veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée »²¹¹.

Principes codifiés dans les travaux préparatoires du statut du tribunal. Lors de l'identification et l'interprétation des normes juridiques applicables, le TAFMI accorde une importance particulière au commentaire à son statut qui a été publié sur le site Internet du tribunal et est le rapport du Conseil d'administration du FMI proposant

²⁰⁶ TAFMI, jugement n° 2015-3, 29 déc. 2015, *Ms. « GG »* (n° 2) v. *IMF*, § 449 ; rapport du TAFMI, p. 17.

²⁰⁷ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 20, § 28.

²⁰⁸ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 26, § 49, en donnant l'exemple de l'arrêt du Tribunal de l'UE, du 28 février 2002, *Atlantic Container Line e.a. c. Commission des Communautés européennes*, aff. T-18/97, EU:T:2002:51, pts. 50-53 : « le Tribunal a rejeté l'existence d'un principe général selon lequel la notification d'un accord confère à l'entreprise, auteur de la notification, le bénéfice d'une immunité relative aux amendes, au motif qu'une telle immunité, bien que prévue dans plusieurs règlements de l'Union, constitue 'une mesure exceptionnelle et dérogatoire' et non l'expression d'un principe général applicable même en l'absence de disposition expresse. »

²⁰⁹ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 27, § 50.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 27, § 51, se référant à l'arrêt du Tribunal de l'UE du 26 nov. 2002, *Artegoda GmbH e.a. c. Commission des Communautés européennes*, T-74/00, T-76/00, T-83/00 à T-85/00, T-132/00, T-137/00 et T-141/00, EU:T:2002:283, pts. 182-184. Ce principe découle depuis l'entrée en vigueur du Traité sur le Fonctionnement de l'UE des articles 11, 168, § 1, 169, §§ 1-2 et 191, §§ 1 et 2 TFUE, selon l'arrêt du Tribunal de l'UE du 21 février 2024, *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) c. Commission européenne*, aff. T-536/22, EU:T:2024:98, pt. 70, sous pourvoi, enregistré sous la référence C-316/24 P.

²¹¹ CJCE, arrêt du 5 mars 1980, *H. Ferwerda BV c. Produktschap voor Vee en Vlees*, aff. 265/78, EU:C:1980:66, pt. 7 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 27, § 52.

l'adoption de son statut²¹². La jurisprudence du TAFMI a confirmé de nombreux principes identifiés dans ce document²¹³.

Principes généraux codifiés dans des instruments en soi inopposables à l'organisation en droit de la fonction publique internationale. En droit de l'Union, il est accepté que des principes généraux peuvent être codifiés ou cristallisés dans des directives qui s'adressent aux États membres. Ainsi,

« les règles ou les principes édictés ou dégagés dans le cadre des directives concernant la passation des marchés publics peuvent être invoqués à l'encontre de l'administration de l'Union lorsqu'ils n'apparaissent, eux-mêmes, que comme l'expression spécifique de règles fondamentales du traité et de principes généraux du droit qui s'imposent directement à l'administration de l'Union, et ce nonobstant le fait que ces directives ne sont pas directement applicables aux marchés publics passés par l'administration de l'Union »²¹⁴.

Une approche analogue est appliquée en droit de la fonction publique européenne²¹⁵, même s'il ne résulte pas toujours clairement de la jurisprudence si l'application indirecte du libellé de la directive en cause implique application d'un principe général²¹⁶.

Principes généraux codifiés dans des instruments en soi non contraignants. Il peut aussi arriver qu'un tribunal identifie un principe général lors de l'interprétation des textes internes, qui n'ont pas forcément en soi une valeur juridiquement contraignante. Tel est le cas par exemple du TABID. Dans l'affaire n° 102 (2021), *José Jesús Lovo Parrales c. BID*, il interprète certaines dispositions du Code déontologique – dont les termes employés suggèrent qu'il indique des attentes managériales plutôt que des obligations juridiques – comme reflétant des principes généraux, sans pour autant employer ce terme²¹⁷. Il s'agit du devoir d'intégrité, de respect et de l'obligation de créer un environnement du travail sain²¹⁸.

f) Conclusion sur le point 3 au regard du projet de conclusions de la CDI

Reconnaissance des principes généraux par la communauté internationale. La conclusion 2 de la Commission du droit international exige dans sa version française que « [p]our qu'un principe général du droit existe, il doit être reconnu par l'ensemble des nations » et dans sa version anglaise « *[f]or a general principle of law to exist, it*

²¹² TAFMI, jugements n° 2003-1, 30 sept. 2003, Ms. « J. » v. IMF, § 102 ; jugement n° 2003-2, 30 sept. 2003, Ms. « K » v. IMF, § 42 ; cf. rapport du TAFMI, p. 9, note de bas de page 67.

²¹³ TAFMI, jugement n° 2003-1, 30 sept. 2003, Ms. « J. » v. IMF, § 105 ; rapport du TAFMI, p. 9.

²¹⁴ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 28, § 53, se référant à l'arrêt du Tribunal de l'UE du 5 oct. 2022, *European Dynamics Luxembourg SA c. BCE*, aff. T-761/20, EU :T :2022 :606, pt. 61.

²¹⁵ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 28, § 54. V. p. ex. l'arrêt du 11 sept. 2024, *TU c. Parlement européen*, aff. T-793/22, EU :T :2024 :614, pts. 109-111, cité *supra*.

²¹⁶ Tribunal de l'UE, *TU c. Parlement*, *ibid.*, pts. 109-111.

²¹⁷ TABID, aff. n° 102 (2021), *Lovo Parrales*, préc., § 107 ; rapport du TABID, pp. 4-5.

²¹⁸ TABID, aff. n° 102 (2021), *Lovo Parrales*, *ibid.*, § 107 ; rapport du TABID, p. 5.

must be recognized by the community of nations »²¹⁹. Selon la version espagnole : « *[p]ara que un principio del derecho exista, debe ser reconocido por la comunidad internacional* ». En ce qui concerne le droit de la fonction publique internationale, les organisations internationales – sujets du droit international – ont participé à la formation des principes généraux. Or, seule la version espagnole couvre véritablement cet aspect.

Principes généraux de droit. Globalement, l'approche des tribunaux administratifs internationaux en ce qui concerne les principes généraux du droit provenant des systèmes juridiques nationaux confirme les conclusions 4 à 6 de la CDI. Toutefois, les tribunaux administratifs d'organisations régionales identifient aussi des principes généraux sur la base de droits nationaux de leurs États membres, à l'exclusion des autres. Dans ce cas, peut persister un doute sur la question de savoir si le principe général identifié est un principe régional ou international. Tel n'est pas le cas des tribunaux administratifs d'organisations à vocation universelle (not. TAOIT, TABM, TAFMI, TANU), qui, concernant les principes généraux issus de droits nationaux, se réfèrent nécessairement à des principes généraux communs aux différents systèmes juridiques du monde. Même lorsque le litige soumis au tribunal concerne une organisation à vocation régionale, le tribunal ne fait pas de distinction et applique le principe général tel qu'il est reconnu en droit de la fonction publique internationale en général²²⁰. C'est pourquoi la jurisprudence de ces tribunaux a une portée particulière pour l'ensemble des tribunaux administratifs internationaux – au-delà du fait que la jurisprudence de ces tribunaux soit particulièrement riche, dense et ait un certain ancrage dans le temps. Et c'est pourquoi il est particulièrement pertinent pour les tribunaux administratifs internationaux d'organisations à vocation régionale, mais pas seulement, de se référer à la jurisprudence de ces tribunaux si ceux-ci ont déjà identifié le principe général en cause. De manière générale, la jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux est un moyen peut-être auxiliaire (conclusion 8 de la CDI), mais clairement fort utile pour la détermination de l'existence et du contenu des principes généraux de droit.

La référence à des conventions internationales peut faciliter l'identification de principes généraux de droit. Ces conventions sont censées être intégrées dans les droits nationaux des États parties, mais précisent déjà ce qui est communément reconnu.

Principes généraux du droit international. La jurisprudence reconnaît que, en droit de la fonction publique internationale, il y a des principes spécifiques, formés dans le cadre du système juridique international. Il s'agit par exemple du principe d'indépendance et des principes reconnaissant la préservation des droits acquis ou des droits essentiels. Comme pour la conclusion 2, on constate une différence dans le vocabulaire employé dans la conclusion 7 en fonction de la version linguistique

²¹⁹ ONU, CDI, A/CN.4/L.1018, 20 mai 2025, *Principes généraux du droit. Texte et titre du projet de conclusions adopté par le Comité de rédaction en deuxième lecture*.

²²⁰ Cf. la pratique du TAOIT. V. déjà M. B. Akehurst, *The Law Governing Employment...*, préc., note 24, pp. 262-263 : « *The tribunals seem to regard unwritten sources as constituting a sort of international administrative law, of universal application, which supplements the internal law peculiar to each organization. When a tribunal has jurisdiction over several organizations – and this is true above all for the ILO Tribunal – it applies the same general principles of law and cites its previous judgments, without distinguishing between the different organizations involved in the various cases. The tribunals also quote each other's judgments – and also, very significantly, the case-law of the ICJ – in order to substantiate their propositions concerning general principles of law. The consequences would be very awkward if it were otherwise, if each organization had an internal law independently of other organizations, if a general principle of law had to be proved afresh every time a new organization was a party to a case.* »

consultée : la version française considère qu'« il est nécessaire d'établir que l'ensemble des nations a reconnu ce principe comme intrinsèque au système juridique international », la version anglaise, « *it is necessary to ascertain that the community of nations has recognised the principle as intrinsic to the international legal system* » et la version espagnole « *es necesario cerciorarse de que la comunidad internacional ha reconocido aquel principio como intrínseco al sistema jurídico internacional.* » Là encore, seule la version espagnole avec la référence à la communauté internationale tient compte du fait qu'il faut donner une place aux organisations internationales dans la reconnaissance des principes – reconnaissance indispensable et clairement présente en droit de la fonction publique internationale.

Distinction entre principes généraux de droit et principes généraux du droit international. La distinction entre principes issus de droits nationaux et principes inhérents au droit international n'est pas ou peu pratiquée par les tribunaux administratifs internationaux. Elle peut avoir un intérêt pédagogique et est utile pour clarifier que les deux origines sont admises. Par ailleurs, les tribunaux administratifs internationaux reconnaissent et appliquent des principes généraux tant issus de droits nationaux que des principes généraux formés dans le cadre du système juridique international. Toutefois, dans la pratique, la distinction ne peut pas toujours être clairement établie, d'autant plus que certains principes peuvent avoir une double nature. A cela s'ajoute que certains principes issus de droits nationaux et transposés en droit international ont été façonnés par les spécificités du droit de la fonction publique internationale de la sorte qu'on peut se demander s'ils ne sont pas finalement des principes inhérents au droit de la fonction publique internationale, donc au droit international. La question de la qualification se pose par exemple pour les principes consacrés à la fois dans des conventions internationales et dans les droits nationaux, par exemple en matière de respect des droits humains.

4) Votre tribunal peut-il se fonder d'office sur un principe général ?

La possibilité généralement reconnue de se fonder d'office sur un principe général. L'ensemble des tribunaux administratifs internationaux ayant participé à l'enquête a répondu affirmativement à cette question²²¹, exception faite au Tribunal de l'Union qui a une approche nuancée à ce sujet qui sera développée *infra*.

Les tribunaux administratifs internationaux sont dotés du pouvoir implicite d'appliquer le principe « *iura novit curia* »²²² afin d'exercer leur fonction juridictionnelle²²³.

En application du principe *iura novit curia*, le TACE a eu recours de sa propre initiative aux principes *pacta sunt servanda* et *rebus sic stantibus* dans l'affaire *Alberelli (III) et autres c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*²²⁴.

La question de la possibilité d'appliquer un principe général d'office s'est posée au TAFMI dans le jugement n° 2004-1, relatif à l'affaire *Mr « R » (n° 2)*. En l'espèce, le

²²¹ Rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, pp. 3-4 ; CRASE, décision du 21 déc. 2021, *Frota c. ASE*, aff. n° 129, § 43 ; rapport du TABID, p. 5 ; rapport du TACE, p. 12 ; rapport du TAFMI, pp. 9-10 ; rapport du TALMERCOSUR, p. 3 ; rapport du TAOEA, p. 2 ; rapport du TPIOIF, p. 3.

²²² Rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 3.

²²³ Rapport du TABID, p. 5.

²²⁴ TACE, sentence du 20 juin 2019, *Alberelli (III) et autres c. SGNU*, recours nos 595-601/2018, §§ 93 et 104 ; rapport du TACE, p. 12.

requérant, qui avait été en poste à Abidjan, contestait la décision de ne pas lui rembourser les dépenses au titre de la sécurité (« *security expenses* ») parce qu'il avait décidé de loger dans un hôtel et non pas dans une résidence privée. Lorsque le TAFMI apprécie la légalité de la décision individuelle d'application de la décision réglementaire relative au remboursement de dépenses au titre de la sécurité, il requalifie le moyen du requérant et vérifie si la décision d'application – et à titre incident la décision générale – ne viole pas le principe « à travail égal, salaire égal ». Il fait droit au requérant en considérant que « *equal treatment of staff in their fundamental right to enjoy physical security should govern* »²²⁵.

Le TALMERCOSUR a également déjà fait droit à la requête d'un requérant en application d'office du principe *iura novit curia*²²⁶, étant précisé que, en cas de pluralité de normes applicables et en cas de doute sur l'interprétation des normes, il applique la norme la plus protectrice des droits des travailleurs en vertu d'un autre principe général²²⁷.

Le TABID a appliqué d'office le standard de preuve « claire et convainquante » (« *clear and convincing evidence* ») dans l'affaire n° 102 (2021), *José Jesús Lovo Parrales c. BID* en matière disciplinaire concernant des fautes graves, alors que le requérant ne l'avait pas invoqué²²⁸. Selon le TABID, l'usage d'un standard de preuve moins exigeant en matière disciplinaire, tel que prévu dans le Code de la déontologie de l'organisation, viole des normes internationales relatives au droit à une procédure équitable : il recommande la révision du Code de la déontologie²²⁹. Le TABID peut donc appliquer d'office des principes généraux lorsque cela est nécessaire pour garantir un résultat juste et compatible avec le droit²³⁰.

Le TAOEA a également appliqué des principes *proprio motu*²³¹.

Une possibilité nuancée aux juridictions de l'UE. Toutefois, le Tribunal de l'UE a apporté des nuances à l'invocabilité d'office d'un principe général, en raison du fait que

²²⁵ TAFMI, jugement n° 2004-1, 10 déc. 2004, *Mr « R. » (n° 2) v. IMF*, §§ 51-52 ; rapport du TAFMI, pp. 9-10.

²²⁶ TALMERCOSUR, jugement n° 3/2015, *María del Carmen García c. Instituto Social del MERCOSUR*, p. 9 : « *En aplicación de las normas de derecho señaladas y de los principios que se desarrollarán más adelante, el TAL hará lugar en lo sustancial a lo peticionado por la reclamante en aplicación del principio iura novit curia, principio jurídico del derecho procesal que indica que el juez es conocedor del derecho y lo obliga a decidir de acuerdo a las normas legales, aún cuando las partes no hayan encuadrado correctamente su petición, no hayan expresado las leyes en que fundan sus derechos o hayan invocado normas jurídicas distintas a las que el juez considera aplicables al caso concreto. El juez debe aplicar el derecho, haciendo la calificación jurídica adecuada de los hechos. Según la doctrina, el juez es servidor de la ley y su fiel intérprete y debe aplicarla adecuándola a la situación fáctica a resolver y, si hay varias, eligiendo entre ellas la más adecuada para resolver la cuestión.* »

²²⁷ TALMERCOSUR, jugements n° 1/2005, *Mackinnon Gómez*, préc., et n° 5/2025, 21 mars 2025, *Brenda Luciana Maffei c. Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR* ; v. le rapport du TALMERCOSUR, pp. 2 et 3.

²²⁸ TABID, aff. n° 102 (2021), *Lovo Parrales*, préc., §§ 125-127 ; rapport du TABID, p. 5.

²²⁹ TABID, aff. n° 102 (2021), *Lovo Parrales*, *ibid.*, § 127 ; rapport du TABID, p. 5. Concernant cet exemple, il convient de préciser qu'il y a une divergence de jurisprudence entre tribunaux administratifs internationaux concernant la terminologie exacte à employer en matière de standard de preuve dans le domaine disciplinaire, bien qu'un rapprochement dans l'application des différents standards puisse être identifié (v. à ce sujet p. ex. R. Cèbe, note sur le jugement n° 4207 du TAOIT, *RGDIP*, 2020, vol. 124, n° 2, pp. 429-434 ; A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT (2019-2020) », *AFDI*, 2020, pp. 527-532. Le principe général auquel se réfère ici le TABID est donc celui du standard minimal en deçà duquel une organisation ne saurait aller.

²³⁰ Rapport du TABID, p. 5.

²³¹ Rapport du TAOEA, p. 2.

conformément aux règles régissant la procédure devant les juridictions de l'Union, celles-ci ne peuvent statuer *ultra petita*²³². Il peut – ou même doit – en revanche relever d'office des moyens « d'ordre public », après en avoir dûment informé les parties, concernant sa compétence, toute fin de non-recevoir, et les moyens tirés de l'incompétence de l'auteur d'un acte faisant grief, de la violation des formes substantielles et de l'absence ou de l'insuffisance de motivation de la décision attaquée²³³. Sont alors exclus en principe des moyens relatifs à la légalité interne²³⁴, par exemple en ce qui concerne l'obligation de respecter les droits de la défense²³⁵. Néanmoins, ceci n'a pas empêché le Tribunal de « tirer les conséquences de griefs, formellement présentés à l'appui d'un moyen tiré de la violation des droits de la défense, dans le cadre de l'examen d'un moyen tiré d'une méconnaissance de l'obligation de motivation, relevé d'office »²³⁶. De même, il peut être amené à interpréter d'office des normes à la lumière de principes généraux, en application du principe *iura novit curia*²³⁷, et cela en particulier dans le domaine du droit de la fonction publique européenne. Ainsi, le Tribunal de l'UE considère dans ce domaine que le « moyen tiré de la violation du champ d'application de la loi » doit être considéré comme présentant un caractère d'ordre public à examiner, le cas échéant d'office, par le juge de l'UE²³⁸.

Conclusion. L'ensemble des juridictions administratives internationales peut se référer d'office à un principe général, au moins dans une certaine mesure.

II. Rapports avec les autres sources

5) Quelle valeur juridique reconnaît votre tribunal aux principes généraux par rapport aux différents types d'acte dérivé de l'organisation (y compris les actes adoptés par des organes composés de représentants d'États), par rapport à l'acte constitutif de l'organisation et par rapport aux autres sources du droit international ? Pourquoi ?

²³² Art. 21 du Statut de la CJUE, ainsi qu'art. 76 et art. 84, § 1, du Règlement de procédure du Tribunal ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 29, § 55. V. sur l'ensemble de la question l'analyse fine du Tribunal de l'UE, pp. 29-32, §§ 55-63.

²³³ V. p. ex. Tribunal de l'UE, arrêt du 8 sept. 2021, *AH c. Eurofound*, aff. T-630/19, EU :T :2021 :538, pt. 45 et la jurisprudence citée ; rapport du Tribunal de l'UE, pp. 29-30, § 58.

²³⁴ Tribunal de l'UE, arrêt du 25 oct. 2017, *Commission européenne c. République italienne*, aff. C-467/15 P, EU :C :2017 :779, pt. 15 et jurisprudence citée ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 30, § 58.

²³⁵ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 30, § 60.

²³⁶ *Ibid.*, pp. 30-31, § 61, se référant p. ex. à l'arrêt du 16 déc. 2015, *Martinair Holland NV c. Commission européenne*, aff. T-67/11, EU :T :2015 :984, pt. 75.

²³⁷ Rapport du Tribunal de l'UE, pp. 31-32, § 63 ; v. aussi Tribunal de l'UE, arrêt du 5 oct. 2009, *Commission des Communautés européennes c. Roodhuijzen*, aff. T-58/08 P, EU :T :2009 :385, pt. 36, concernant l'applicabilité des dispositions relatives au mariage à des « partenariats 'assimilables' au mariage » ; arrêt du 12 déc. 2018, *Servier e.a. c. Commission européenne*, aff. T-691/14, EU :T :2018 :922, pt. 102 et la jurisprudence citée, non annulé sur ce point par l'arrêt du 27 juin 2024, *Commission européenne c. Servier e.a.*, aff. C-176/19 P, EU :C :2024 :549.

²³⁸ CJCE, arrêt du 15 juillet 1994, *Browet e.a. c. Commission des Communautés européennes*, aff. T-576/93, EU :T :1994 :93, pt. 35 ; Tribunal de l'UE, arrêt du 12 juin 2019, *RV c. Commission*, aff. T-167/17, EU :T :2019 :404, pts. 60 et 61 et la jurisprudence citée ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 32, § 63.

Choix terminologique : « organe composé de représentants d'États ». Différents organes (y compris des organismes et institutions) d'une organisation peuvent être amenés à adopter des actes applicables en droit de la fonction publique internationale. Il peut s'agir notamment du secrétariat de l'organisation, mais il peut s'agir aussi d'autres organes, collégiaux, composés de représentants des membres de l'organisation. Dans certains cas, il s'agit de l'organe plénier de l'organisation, dans d'autres d'un organe restreint. On pourrait être tenté de qualifier ces entités d'organes « législatifs ». Or, dans la mesure où les organisations internationales ne sont pas des États, que ces organes n'ont qu'une compétence d'attribution (et ne sont pas souverains) et que les représentants des États siégeant dans ces organes sont en général des représentants du pouvoir exécutif des États, une telle assimilation paraît inadaptée²³⁹. A la limite, on pourrait parler de « compétence réglementaire » de l'organe plénier de l'organisation, comme le constate Paul Reuter à propos de l'Assemblée générale de l'ONU²⁴⁰. On pourrait aussi être tenté par la distinction entre organes politiques et organes administratifs. Or, le chef du secrétariat d'une organisation peut être amené à prendre des décisions politiques²⁴¹.

C'est pourquoi la notion d'organe composé de représentants d'États – déjà employée en doctrine²⁴² – est utilisée aux fins de la présente étude. Cette notion est entendue ici au sens large. Les représentants des membres peuvent ne pas être des représentants du gouvernement de l'État. Ainsi, à l'OIT, « [l]a Conférence générale des représentants des Membres [...] [est] composée de quatre représentants de chacun des Membres, dont deux seront les délégués du gouvernement et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs ressortissant à chacun des Membres. »²⁴³. À la Banque des règlements internationaux, le Conseil d'administration est composé des gouverneurs des banques centrales des États membres. Aux fins de la présente étude, il convient d'assimiler aux organes composés de représentants d'États des entités telles que le Conseil d'administration du FMI. Comme le constate professeur Anne-Thida Norodom, « rémunérés par le Fonds, les membres du Conseil d'administration du FMI sont [...] plus proches des représentants étatiques que de simples 'administrateurs', selon la formule employée par le Statut de l'Organisation. »²⁴⁴.

Si on applique cette terminologie à l'Union européenne, sont visés notamment les actes du Conseil (composé des représentants des gouvernements), du Conseil des

²³⁹ V. p. ex. M. Virally, « De la Classification des Organisations internationales », dans *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch : studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita*, vol. 1, Bruylant/LGDJ, Bruxelles/Paris, 1972, p. 382.

²⁴⁰ P. Reuter (représentant du gouvernement français), exposé oral à la séance publique du 11 juin 1954, CIJ, avis consultatif du 13 juillet 1954, *Effet des jugements du Tribunal administratif des Nations unies accordant indemnité, mémoires, plaidoiries et documents, deuxième partie, exposés oraux*, CIJ Rec. 1954, p. 340.

²⁴¹ D. Hammarskjöld, « The international civil servant in law and in fact », dans W. Foote (dir.), *Servant of Peace. A Selection of the Speeches and Statements of Dag Hammarskjöld. Secretary-General of the United Nations 1953-1961*, Harper & Row, New York, 1962, pp. 329-353.

²⁴² V. p. ex. E. Lagrange, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, Kluwer Law International, La Haye/Londres/New York, 2002, p. 50 ; A.-Th. Norodom, « Les droits et obligations statutaires du membre, leur protection et leur sanction », dans E. Lagrange et J.-M. Sorel (dir.), *Droit des organisations internationales*, LGDJ, Issy-les-Moulineaux, 2013, p. 329, § 666.

²⁴³ Constitution de l'Organisation internationale du travail, art. 3, § 1.

²⁴⁴ A.-Th. Norodom, préc., p. 329, § 666.

gouverneurs et du Conseil d'administration de la Banque européenne d'investissement (BEI)²⁴⁵, ou encore du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (composé des six membres du Directoire et des gouverneurs des banques centrales nationales des États membres de la zone euro) et du Conseil général (composé du président et du vice-président de la BCE ainsi que des vingt-sept gouverneurs des banques centrales nationales des États membres de l'UE). En raison de la procédure particulière d'adoption des textes au sein de l'Union européenne, il convient de viser ici aussi les actes du Parlement européen, bien qu'il soit composé plus précisément de représentants des citoyens de l'Union élus au suffrage universel direct dans les États membres²⁴⁶. Lorsque la légalité d'un acte d'un tel organe est examinée, il s'agit bien de l'examen de l'acte de cet organe (organisme ou institution) et non pas d'un contrôle des actes des États pris individuellement.

a) Positionnement du problème

La question de la place des principes généraux par rapport aux différents types d'acte dérivé de l'organisation n'est pas nouvelle²⁴⁷. Les réponses à cette question sont, à première vue, très hétérogènes entre les tribunaux et au sein de la jurisprudence d'un même tribunal la place accordée aux principes généraux peut sembler varier selon les principes en cause²⁴⁸. A cela s'ajoute le fait que la référence aux principes généraux n'est, dans l'absolu, pas très fréquente dans la jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux. Comme l'indique le rapport de la Commission de recours de l'ECMWF, de la Commission de recours de l'EUMETSAT et du TAASE, les décisions sont d'abord basées sur le droit interne de l'organisation ; ensuite, pour les organisations concernées par ce rapport cité, sur le droit établi en coordination avec les six « Organisations Coordonnées » et adopté par l'organisation ; et enfin seulement certains principes généraux jouent un rôle majeur dans la jurisprudence desdites juridictions, tels que le droit d'être entendu, le droit d'accès à la justice, le droit à l'égalité de traitement, le principe de proportionnalité ou le principe de non-rétroactivité²⁴⁹. Ceci n'empêche cependant pas lesdites juridictions de reconnaître à des principes généraux une nature fondamentale, les conduisant à mener une interprétation des dispositions applicables à la lumière de ces principes pour veiller à une application des dispositions qui soit compatible avec les principes en cause²⁵⁰.

²⁴⁵ Statuts de la BEI, art. 7, § 1 : « Le Conseil des gouverneurs se compose des ministres désignés par les États membres. » ; art. 9, § 2, al. 2, 2^{ème} phrase : « Chaque État membre [...] désigne un [administrateur au Conseil d'administration] et la Commission en désigne un également ».

²⁴⁶ Art. 14, § 2 TUE : « Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. [...] La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges. »

²⁴⁷ L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, pp. 35-42.

²⁴⁸ Pour la jurisprudence du TAOIT, v. L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, pp. 35-42.

²⁴⁹ Rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 3.

²⁵⁰ *Ibid.*, pp. 2-3 ; v. p. ex. CREUMETSAT, décision du 14 janvier 2020, aff. n° 7, §§ 76-77 : « It is true that such European law [e.g. directives] would not be directly applicable since EUMETSAT is not a member of the EU and therefore not subject to its legislation (nor to its jurisdiction). However, the Appeals Board acknowledges that most member states of EUMETSAT are member states of the EU as well and cannot be supposed to have created internal EUMETSAT law which would sharply contradict

Est-il possible d'identifier des explications pour les variations et de trouver une cohérence globale dans la jurisprudence sur la question ? Nous allons tenter de proposer quelques pistes de réponse.

b) Interprétation de normes internes à la lumière des principes généraux

Fonction interprétative. D'un point de vue du droit international général, d'un côté, les principes généraux de droit ont pour vocation de combler des lacunes dans le cadre normatif sinon applicable²⁵¹. De l'autre, les principes généraux sont une source du droit international général et se trouvent alors sur un pied d'égalité avec la coutume et les traités, en l'absence de hiérarchie entre les sources en droit international général. Ils sont donc en principe sur un pied d'égalité avec l'acte constitutif de l'organisation. Ceci peut expliquer le fait que la plupart des tribunaux administratifs internationaux acceptent d'interpréter le droit interne de l'organisation à la lumière des principes généraux et de manière compatible avec ceux-ci²⁵². Tel est aussi le cas pour le TAOEA, auquel le statut confère la faculté de reconnaître une fonction complémentaire et interprétative aux principes généraux²⁵³, fonction précisée par le TAOEA dans l'article 1^{er}, paragraphe 3, de son Règlement de procédure²⁵⁴. Le TANU interprète également le droit interne de l'organisation à la lumière des principes généraux²⁵⁵, tout comme le TAOIT²⁵⁶.

Fonction corrective. Le TABID évoque par ailleurs, au-delà de la fonction interprétative, une fonction corrective, pour s'assurer que l'acte dérivé soit compatible avec des normes aussi fondamentales que le principe de proportionnalité, de la bonne

European law and European values (such as the European [Convention] of Human Rights which is also incorporated into EU law) ».

²⁵¹ TASdN, jugements n° 1, 15 janvier 1929, *di Palma Castiglione c. BIT* ; n° 2, 15 janvier 1929, *Phelan c. BIT* et n° 3, 15 janvier 1929, *Maurette c. BIT*.

²⁵² P. ex. rapport du TACE, p. 12 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 2.

²⁵³ Rapport du TAOEA, pp. 1 et 3. V. p. ex. TAOEA, jugement n° 124 (1994), *Jairo Torres et al.*, préc., p. 33 : « *when resolution AG/RES. 498 (X-O/80) makes the payment of comparator-based adjustments contingent on the financial capacity of the Organization, this must be interpreted to mean that the system applies at all times, barring exceptional financial circumstances or force majeure. As was said above, the application of the system cannot be made to depend on a unilateral statement of intent by the party obligated; otherwise, there would be no obligation and there would have been no good faith in entering into the contract.* »

²⁵⁴ TAOEA, Règlement de procédure, art. 1^{er}, § 3 : « *By way of supplement, and consistent with the Charter of the Organization, the Statute of the Tribunal, and the preceding sections 1 and 2 of this Chapter, the Tribunal may apply and interpret the provisions and general principles of labor and civil law, take into consideration the clauses of contracts signed by the parties, cite the case law of this and other Tribunals of International Organizations, the general principles of equity, and other provisions and materials that apply or are relevant to the establishment and functioning of labor relations.* »

²⁵⁵ S. Villalpando, « United Nations Internal Justice System », *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, May 2019, § 46; v. p. ex. 2021-UNAT-116, *Beatriz Fernández Carrillo c. SGNU*, § 39.

²⁵⁶ V. p. ex. TAOIT, jugement n° 122 (1968), *Chadsey c. UPU*.

foi et du droit à une procédure équitable²⁵⁷. Cette idée de fonction correctrice se retrouve à certaines juridictions des organisations coordonnées²⁵⁸.

c) Possibilité de faire prévaloir un principe général sur un acte incompatible avec celui-ci

Prépondérance codifiée des principes généraux. Pour les juridictions de l'UE, les principes généraux du droit de l'Union ont clairement un rang prépondérant, relevant du droit primaire²⁵⁹ : « Le respect desdits principes généraux constitue, dès lors, une condition de légalité des actes de droit dérivé adoptés par les institutions, organes et organismes de l'Union »²⁶⁰. Ces juridictions ont la compétence pour annuler un tel acte, y compris les actes adoptés par le Conseil, en vertu de l'article 263, alinéa 1, TFUE²⁶¹.

Prépondérance non-codifiée. Même en l'absence d'une telle disposition expresse, dans le cas dans lequel un acte de droit dérivé de l'organisation est incompatible avec le principe général, la juridiction peut décider de ne pas donner effet juridique à cet acte de droit dérivé dans l'affaire qui lui est soumise. Cette approche est suivie par exemple par le TABID dans l'affaire *Edgar Andrade*, considérant que la décision de renvoi d'un fonctionnaire, basée sur le Code de la déontologie de l'organisation, n'était pas compatible avec le principe de proportionnalité²⁶². De même, dans l'affaire *José Jesús Lovo Parrales*, il a conclu que le standard de preuve appliqué par la banque violait le droit à une procédure équitable : il a appliqué à la place le standard d'une preuve claire et convaincante et recommandé la modification du Code de la déontologie de l'organisation²⁶³.

La jurisprudence du TACE va également dans ce sens, que l'acte dérivé soit adopté par un organe composé de représentants d'États (tel que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe), ou par le Secrétaire général. Ainsi, dans l'affaire *Artzet (I) c. Secrétaire général*, la Commission de recours du Conseil de l'Europe (CRCE) a fait prévaloir le principe de non-discrimination sur la résolution (69)38 du Comité des Ministres, qui précisait que seuls les hommes pouvaient être considérés comme ayant des charges de famille²⁶⁴. Le refus à la requérante du bénéfice des allocations pour charges de famille sur le fondement de cette résolution n'était conforme « ni au Statut du Conseil de l'Europe ni aux principes généraux du droit, dont la valeur juridique est supérieure à celle de la Résolution en question »²⁶⁵. La CRCE a précisé dans son raisonnement qu'elle « ne saurait admettre qu'une organisation intergouvernementale

²⁵⁷ Rapport du TABID, p. 5.

²⁵⁸ Rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 3 : « *Having recourse to general principles of international law is only needed if and insofar the relevant particular law of the organization does not give a clue how to solve a case in a decent matter.* ».

²⁵⁹ P.ex. CJCE (grande chambre), arrêt du 3 sept. 2008, *Kadi et al.*, préc., pt. 308 ; rapport du Tribunal de l'UE, pp. 15-16, § 19.

²⁶⁰ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 16, § 19 ; v. aussi l'introduction dudit rapport.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 34, § 65.

²⁶² TABID, jugement du 1^{er} avril 2016, *Edgar Andrade c. BID*, aff. 91, §§ 16-21 ; rapport du TABID, pp. 5-6.

²⁶³ TABID, affaire n° 102 (2021), *Lovo Parrales*, préc., §§ 125-127 ; rapport du TABID, p. 6.

²⁶⁴ CRCE, sentence du 10 avril 1973, *Artzet (I) c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 8/1972 ; rapport du TACE, p. 12.

²⁶⁵ CRCE, *Artzet (I)*, *ibid.*, § 25 ; rapport du TACE, p. 12.

méconnaissse dans son administration interne les principes consacrés dans son Statut comme étant les buts de l'organisation, et confirmés dans d'autres conventions adoptées au sein de l'organisation pour être appliquées par ses membres »²⁶⁶. La CRCE a par ailleurs implicitement affirmé la primauté du principe général de bonne foi sur les dispositions réglementaires en matière de traitements et indemnités que le Comité des Ministres adopte afin de mettre en œuvre les recommandations de l'organe commun des organisations dites « coordonnées »²⁶⁷. Ce n'est pas la résolution du Comité des Ministres concernée qui a été alors annulée, mais ont été annulées « les décisions individuelles par lesquelles le Secrétaire Général a appliqué aux agents retraités la décision du Comité des Ministres relative à la prise en compte [d'une déduction spéciale] pour la fixation des rémunérations du personnel du Conseil de l'Europe »²⁶⁸.

Néanmoins, le TACE applique les principes généraux avec mesure et n'écarte pas à la légère l'application d'une disposition expresse, par exemple, dans l'affaire *Devaux II et III* (2018)²⁶⁹. En l'espèce, pour permettre à la requérante, bénéficiaire d'un contrat de durée limitée, de finaliser les activités sur lesquelles elle travaillait au-delà de ce contrat, un contrat d'agent temporaire de quatre mois lui a été proposé, ce qu'elle a accepté. Cependant, en raison du fait que la réglementation applicable ne prévoyait une rémunération équivalente que pour des échelons inférieurs par rapport au sien, elle a subi une baisse de salaire pour un travail égal par rapport au travail précédent. Le TACE précise que « la stricte application des règles de l'Organisation dans le cas d'espèce ne peut pas en soi se traduire en un manquement aux principes généraux du droit, en particulier du devoir de diligence ou celui de sollicitude », mais conclut à l'absence de violation des principes en l'espèce dans la mesure où « la différence en question n'est pas en tant que telle contraire auxdits principes généraux du droit »²⁷⁰. Le TACE saisit néanmoins l'occasion pour rappeler « que les organisations internationales sont tenues de respecter le principe de l'égalité de traitement et notamment l'obligation de garantir une rémunération égale pour un travail de valeur égale ; si leurs règles ne le garantissent pas, des procédures qui en assurent le respect doivent être mises en place », en se référant à la jurisprudence du TAOIT et rappelant les nuances relatives à ce principe²⁷¹. Il termine à ce sujet par une recommandation à l'organisation de « procéder à une réflexion en la matière pour 'définir des règles adaptées', afin d'éviter que d'autres cas d'inégalité de traitement *de facto* ne surviennent. D'ailleurs, l'arrêté n° 1232 constitue une source de droit de niveau inférieur aux principes généraux du droit et au Statut du Personnel »²⁷². Cette affaire confirme le caractère, en droit, au moins supra-réglementaire des principes généraux.

Au regard de l'ensemble de l'acquis jurisprudentiel au TACE²⁷³ il convient de conclure à ce que les principes généraux sont de manière générale considérés comme supérieurs au droit dérivé de l'organisation.

²⁶⁶ CRCE, *Artzet (I)*, *ibid.*, § 25 ; rapport du TACE, p. 12.

²⁶⁷ CRCE, sentence du 3 août 1987, *Ausems et al. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n°s 133-145/1986 ; rapport du TACE, p. 12.

²⁶⁸ CRCE, *Ausems et al.*, *ibid.*, dispositif. V. aussi les §§ 78-79, 86 et 88 ; rapport du TACE, pp. 12-13.

²⁶⁹ TACE, sentence du 9 oct. 2018, *Jannick Devaux (II) et (III) c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 587/2018 et n° 588/2018 ; rapport du TACE, pp. 13-14.

²⁷⁰ *Ibid.*, § 66 ; rapport du TACE, p. 14.

²⁷¹ TACE, *Jannick Devaux (II) et (III)*, *ibid.*, § 68, se référant aux jugements du TAOIT, n° 2313 (2004), *Z. P. c. OMS*, §§ 5-6 et n° 3034 (2011), *M. G. A. et al. c. Eurocontrol*, § 24.

²⁷² TACE, *Jannick Devaux (II) et (III)*, *ibid.*, § 69.

²⁷³ V. le rapport du TACE.

Le commentaire à l'article III du Statut du TAFMI souligne pour sa part une autre fonction de l'applicabilité des principes généraux : la référence aux principes généraux du droit international administratif reconnu est de *limiter* les pouvoirs du tribunal en ce que le standard appliqué par le tribunal ne devrait pas aller au-delà de celui appliqué par les autres tribunaux²⁷⁴. Ceci vaut notamment concernant l'examen de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'organisation²⁷⁵. Par ailleurs, toujours selon ledit commentaire, certains principes généraux du droit international administratif, par exemple le droit d'être entendu, sont si largement acceptés et établis dans différents systèmes juridiques qu'ils sont considérés comme étant applicables à *toutes les décisions* adoptées par des organisations internationales, y compris le Fond²⁷⁶. Ce constat implique une supériorité générale des principes généraux par rapport au droit dérivé de l'organisation.

L'approche du TPIOIF s'inscrit dans la continuité de celle des juridictions susmentionnées, comme il résulte de son rapport :

« La question de savoir si le droit interne doit prévaloir sur les [principes généraux] ne s'est pas encore posée devant le TPI. Mais *a priori*, il convient de faire prévaloir le [principe général] sur les actes de droit dérivé. Cette capacité renvoie à la conception de droit subsidiaire mais impératif en l'absence de texte clair. Elle s'inscrit également dans la logique de la CIJ : toute organisation internationale 'est lié[e] [...] par toutes les obligations que lui imposent les règles générales du droit international' »²⁷⁷.

Ceci est confirmé dans la jurisprudence du TAOIT à ce sujet²⁷⁸.

d) Distinction entre principes généraux ?

Positionnement du problème. Toutefois, se pose la question de l'articulation entre le caractère supplétif de certains principes généraux et la prépondérance d'autres. Par exemple, analysant la jurisprudence du TAOIT, Laurent Germond constate dans sa thèse qu'il y a d'abord des « principes généraux [qui s'appliquent] en l'absence de texte exprès »²⁷⁹. Il précise, « [l']affirmation répétée selon laquelle tel ou tel principe est valable '*même en l'absence de texte exprès*' ne permet certes pas de se prononcer sur la primauté de l'un par rapport à l'autre. Elle est toutefois un bon indicateur de l'inclination du Tribunal à recourir aux principes généraux dans le silence des textes »²⁸⁰. Par exemple, pour déterminer le droit applicable aux fonctionnaires des bureaux de correspondance, le TAOIT a précisé dans l'affaire *Sharma* :

²⁷⁴ Commentaire à l'article III du Statut du TAFMI ; rapport du TAFMI, p. 10.

²⁷⁵ Commentaire à l'article III du Statut du TAFMI ; rapport du TAFMI, pp. 10-11.

²⁷⁶ Commentaire à l'article III du Statut du TAFMI : « *Second, certain general principles of international administrative law, such as the right to be heard (the doctrine of audi alteram partem) are so widely accepted and well-established in different legal systems that they are regarded as generally applicable to all decisions taken by international organizations, including the Fund.* » ; rapport du TAFMI, pp. 10-11.

²⁷⁷ Rapport du TPIOIF, p. 3, citant CIJ, avis consultatif du 20 déc. 1980, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, CIJ Rec. 1980, pp. 89-90, § 37.

²⁷⁸ V. p. ex. TAOIT, jugement n° 4550 (2022), *L. (n° 9) c. OEB*, § 7, formation plénière.

²⁷⁹ L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, pp. 36-37, et la jurisprudence citée.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 37, et la jurisprudence citée.

« si, aux termes du Statut du personnel, les dispositions de celui-ci ne sont pas applicables aux fonctionnaires des bureaux de correspondance, il n'en résulte nullement que ceux-ci doivent être soumis à l'arbitraire du Directeur général ou des directeurs des bureaux de correspondance ; qu'en conséquence, les conditions d'emploi de ces fonctionnaires sont régies, au premier chef, par les décisions d'ordre réglementaire du Directeur général ainsi que par les règles résultant de l'assimilation partielle des conditions d'emploi de ces fonctionnaires aux conditions d'emploi des fonctionnaires de la fonction publique nationale du pays où les bureaux de correspondance sont établis et, à titre subsidiaire, par les principes généraux du droit, et en particulier du droit administratif »²⁸¹.

Principes traduits dans un texte exprès. Ensuite, Laurent Germond identifie « [l]es principes généraux tels que traduits dans un texte exprès »²⁸². C'est par exemple le cas dans l'affaire *Chadsey*, susmentionnée, concernant le « principe selon lequel [l]es agents [qui ont un lien avec l'organisation autre que purement occasionnel] ont, en cas de litige avec leur employeur, droit à la garantie d'un recours contentieux. »²⁸³.

Principes supérieurs au droit dérivé. Enfin, il y a « [l]es principes généraux supérieurs à un texte exprès »²⁸⁴. C'est le cas par exemple du principe de la liberté d'association, qui implique le droit pour l'organe élu par les membres du personnel en vue de les représenter auprès des autorités de l'organisation de choisir librement « les personnes qu'il entend désigner pour siéger au sein de l'instance paritaire essentielle que constitue la Commission de recours »²⁸⁵.

Le TAOIT a précisé son approche sur les rapports entre droit écrit et principes généraux dans le jugement n° 2097 (2002), *Déville et consorts, et Gasser* :

« Lorsqu'il existe une grande disparité de forces entre les deux parties à la négociation, [...] la loi impose des restrictions à la partie la plus puissante. Dans la fonction publique internationale, c'est l'une des fonctions du règlement du personnel, et, *lorsque celui-ci n'est pas suffisant*, le tribunal intervient pour rétablir l'équilibre en appliquant les principes généraux du droit de la fonction publique internationale »²⁸⁶.

En définitive, le TAOIT se réserve la *possibilité* d'écarter l'applicabilité d'un acte contraire aux principes généraux dans de telles circonstances.

De l'analyse des exemples susmentionnés et de la jurisprudence du TAOIT il résulte que ces juridictions administratives internationales donnent primauté aux principes relatifs aux droits humains (i) et aux principes généraux du droit de la fonction publique internationale (ii). La « prépondérance » (apparente) du droit dérivé dans certains cas s'explique par la manière dont le principe est appliqué (iii).

i) La primauté des principes relatifs aux droits humains

²⁸¹ TAOIT, jugement n° 30 (1957), *Sharma c. OIT*.

²⁸² L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, pp. 37-38, et la jurisprudence citée.

²⁸³ TAOIT, jugement n° 122 (1968), *Chadsey c. UPU*.

²⁸⁴ L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, pp. 38-40, et la jurisprudence citée.

²⁸⁵ TAOIT, jugement n° 4550 (2022), *L. (n° 9) c. OEB*, § 7, formation plénière.

²⁸⁶ TAOIT, jugement n° 2097 (2002), *Déville et consorts, et Gasser c. OMS*, § 19 ; L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 40.

Protéger la dignité humaine. On constate dans la jurisprudence que, dans tous les cas, les principes relatifs à la protection des droits humains sont considérés comme pouvant primer sur une disposition de droit interne. En effet, le droit à la protection de la dignité humaine – qui requiert une protection particulière par son importance fondamentale – est au cœur de ces différents droits.

Il ressort des réponses reçues que les principes généraux ne sont pas que appliqués pour combler exclusivement des lacunes, c'est-à-dire qu'ils ne s'appliquent pas seulement en l'absence de *tout* texte. En ce qui concerne les droits humains, ils sont aussi appliqués pour combler l'absence de toute autre garantie équivalente à une place dans la hiérarchie des normes internes à l'organisation supérieure au droit dérivé.

Ainsi, Celia Goldman a mis en avant à propos de la jurisprudence du TAFMI

*« the tension between the deference that is required in reviewing regulatory decisions of the Fund and the scrutiny necessitated by a challenge to a decision of the Fund as allegedly violating internationally accepted principles of human rights »*²⁸⁷.

Dans *Ms. « M. » and Dr. « M. »*, le TAFMI a précisé que lorsque la violation de droits humains est alléguée, *« [t]he very nature of this grave complaint requires a greater degree of scrutiny over the Fund's exercise of its discretion »*²⁸⁸.

Primauté des droits humains procéduraux. Par exemple, en matière de droit d'accès à la justice, les dispositions applicables ont été interprétées par la CJCE²⁸⁹, le TACE²⁹⁰ et la Commission de recours de l'ASE²⁹¹ de telle façon que des candidats externes à un poste ont également accès à la juridiction administrative instituée par l'organisation. Les notions d'« agents » ou « fonctionnaires » dans les dispositions applicables sont alors entendues comme comprenant non seulement les agents ou fonctionnaires anciens ou actuels, mais aussi les « agents ou fonctionnaires *potentiels*, pour éviter [un] déni de justice »²⁹². Le TACE a aussi écarté l'applicabilité d'une disposition du Statut du personnel, adopté par le Comité des Ministres, restreignant l'accès au TACE en violation de la jurisprudence établie du Tribunal²⁹³. La Commission de recours de l'EUMETSAT a pour sa part accepté de connaître du recours d'un concierge, employé par différentes entreprises allemandes, mais réalisant des tâches

²⁸⁷ C. Goldman, « Developments in the Jurisprudence of the International Monetary Fund Administrative Tribunal: 2006 », *IMF Administrative Tribunal Reports*, vol. V, p. 6, à propos du jugement n° 2006-6, 29 nov. 2006, *Ms. « M » and Dr. « M. » v. IMF*, § 117 ; rapport du TAFMI, p. 14.

²⁸⁸ TAFMI, jugement n° 2006-6, 29 nov. 2006, *Ms. « M » and Dr. « M. »*, § 117 ; rapport du TAFMI, p. 14.

²⁸⁹ CJCE, arrêt du 31 mars 1963, *Mlle Vandevyvere c. Parlement européen*, aff. 23/64, *Rec.* 165, p. 00205, *Motifs*.II ; v. A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents...*, préc., note 12, pp. 398-399, § 437.

²⁹⁰ TACE, sentence du 9 juin 1999, *Schmitt c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 250/1999, §§ 12-17 ; rapport du TACE, p. 13.

²⁹¹ CRASE, décision du 21 déc. 2021, aff. n° 129, §§ 44-45 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 4.

²⁹² V. A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents...*, préc., note 12, p. 399, § 437.

²⁹³ TACE, sentence du 28 avril 2015, *Cucchetti Rondanini et al. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 548-553/2014, § 63 : « le Tribunal rappelle que toute personne s'estimant victime d'un acte lui faisant grief a le droit de l'attaquer en justice. Il s'agit là d'un principe général en vigueur dans les États membres du Conseil de l'Europe et, pour ce qui concerne l'accès à la fonction publique internationale, aussi dans d'autres organisations internationales » ; rapport du TACE, p. 13.

pour l'EUMETSAT, car dans les procédures devant les juridictions nationales, la partie défenderesse avait invoqué l'immunité de juridiction et d'exécution d'EUMETSAT²⁹⁴.

Le TANU refuse de son côté de connaître de recours de candidats externes à un poste. Toutefois il a accepté d'interpréter son statut du personnel à la lumière du droit à un recours effectif pour connaître de la requête d'une personne qui a conclu de fait un contrat avec l'organisation, mais n'avait pas encore été formellement nommée fonctionnaire de l'organisation²⁹⁵.

Bien que le TAOIT refuse de connaître de recours de candidats externes à un poste faute de disposition ce concernant dans son statut, il a reconnu que cette situation pouvait constituer un déni de justice, auquel l'organisation défenderesse devrait remédier, « soit en levant son immunité soit en soumettant le différend à l'arbitrage »²⁹⁶. En revanche, il a été amené à annuler la décision de lui retirer sa compétence dans certaines hypothèses. C'était le cas dans l'affaire *Hamouda et al.*²⁹⁷. En l'espèce, le Conseil de fondation de la Caisse de prévoyance de l'organisation avait décidé de retirer la compétence pour connaître de litiges en matière de régime de prévoyance au TAOIT, au profit des juridictions nationales et de réduire à 30 jours le délai de recours interne. Après avoir effectué une brève analyse de droit comparé pour identifier les contours du « principe de proximité » applicable en droit international privé pour déterminer la juridiction compétente, considérant que ce principe permettait de régler tout conflit de compétence et notamment d'« évit[er] un déni de justice, en cas de conflit de compétence négatif », le TAOIT décide « que la modification statutaire contestée doit être annulée »²⁹⁸. Le Tribunal précise aussi que « [s]i toutefois l'organisation désirait résoudre ce conflit de juridiction d'une autre manière, en accord avec les autorités suisses, elle ne pourrait le faire que par le biais d'un accord international en bonne et due forme, obligatoire pour les deux juridictions concernées »²⁹⁹. Cet arrêt montre que le principe de proximité, avec sa composante de l'obligation d'éviter le déni de justice, est considéré comme supérieur au droit dérivé de l'organisation et équivalent dans la hiérarchie des normes à un accord international, qui pourrait le remplacer. Quant au remplacement du délai de recours interne de 60 jours par un délai de 30 jours, le TAOIT a estimé :

« que les responsables de l'amendement contesté ont été mal inspirés en croyant que l'abréviation d'un délai contentieux déjà relativement court pourrait ajouter quoi que ce soit à l'accélération des procédures. Cette disposition doit donc être annulée avec le principal, pour défaut de motivation crédible »³⁰⁰.

Le TAOIT se réfère ici au devoir de motivation, qui est une composante du droit à une procédure équitable et un principe général³⁰¹.

²⁹⁴ CREUMETSAT, décision du 14 janvier 2020, aff. n° 7, §§ 34 s.; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 4.

²⁹⁵ 2011-UNAT-120, *Gabaldon c. SGNU*, § 29 : « Finding otherwise would mean denying the right to an effective remedy before a tribunal in respect of acts of the Organization that may ignore rights arising from a contract, as stated above, which was concluded for the appointment of a staff member. »

²⁹⁶ TAOIT, jugement n° 2657 (2007), *Klausecker c. OEB*, § 5.

²⁹⁷ TAOIT, jugement n° 1451 (1995), *Hamouda et al. c. UPU*.

²⁹⁸ *Ibid.*, §§ 27-29.

²⁹⁹ *Ibid.*, § 30.

³⁰⁰ *Ibid.*, § 31.

³⁰¹ A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents...*, préc., pp. 609-619. Sur le devoir de motivation, v. aussi p. ex. TAFMI, jugements n° 2021-2, 24 déc. 2021, *Mr. « RR » v. IMF*, §§ 125-127, se référant à la jurisprudence du TANU et du TABM, confirmé par TAFMI, jugement n° 2022-1, 30 juin 2022, « TT »

Primauté des droits humains substantiels. La primauté reconnue aux droits humains consacrés par des principes généraux peut être constatée aussi dans le domaine des droits humains substantiels, par exemple en matière de liberté d'association³⁰².

Bien que le TANU refuse d'exercer un contrôle de la légalité des actes adoptés par des organes composés de représentants d'États, le TANU a précisé à propos de la question de l'opposabilité de la teneur de différentes conventions de l'OIT et l'interdiction de la discrimination :

*« international conventions are an important source of internationally accepted standards of employment. This was the foundation of the reasoning in Mashhour[...] where the Appeals Tribunal relied on the ILO Discrimination (Employment and Occupation) Convention, which entered into force in 1960, to aid in the interpretation of 'discrimination' in the legal framework of UNICEF where 'discrimination' was not defined. That illustrates the application of the international conventions in practice: they do not provide substantive rights for, or impose obligations on, employers and employees. Rather, they guide lawmakers as to the content of legislation and assist courts and tribunals in the interpretation of it. Therefore, although these conventions and other human rights and labour law instruments do not directly apply as a source of law or remedial power to tribunals, they provide minimum standards of employment and general principles of law that are or should be embodied in the Organisation's rules, regulations and policies. »*³⁰³

Il en résulte le rappel de l'obligation incombant aux rédacteurs et décideurs de normes au sein de l'ONU de veiller à ce que ces normes soient compatibles avec les principes généraux en matière de droits humains et de droit international du travail, obligation qui ne peut s'expliquer que si une valeur supérieure au droit dérivé est reconnue à ces principes généraux.

ii) La primauté des principes généraux du droit de la fonction publique internationale

L'obligation pour tout rédacteur et décideur de normes de veiller sur la compatibilité de celles-ci avec les principes généraux se retrouve aussi à propos des principes généraux du droit de la fonction publique internationale, comme le rappelle le TAOIT dans l'affaire *Niesing* (n° 2), *Peeters* (n° 2) et *Roussot* (n° 2) :

« [s]ans doute chaque organisation établit-elle en pleine autonomie le statut de son personnel et la structure de ses services ; mais, une fois l'administration constituée sur une telle base, les organes politiques et administratifs chargés, en qualité d'employeur, de la gestion du personnel, doivent respecter les principes mentionnés [à savoir, 'un certain nombre de principes généraux inhérents au droit

v. IMF, § 100 : l'autorité investie du pouvoir de nomination a une « obligation to give a reasoned written explanation for [her/his] decision, particularly where the decision has a profound and fundamental impact on the employment status of a person » ; rapport du TAFMI, p. 6.

³⁰² TAOIT, jugement n° 4550 (2022), L. (n° 9) c. OEB, formation plénière.

³⁰³ 2021-UNAT-116, *Beatriz Fernández Carrillo c. SGNU*, § 39, se référant à 2014-UNAT-483, *Mashhour c. SGNU*.

de la fonction publique internationale'] dans toutes leurs actions, notamment lors de la modification des conditions d'emploi »³⁰⁴.

On constate également que des principes *inhérents* au droit de la fonction publique internationale priment sur le droit interne aux organisations³⁰⁵. Tel est le cas des garanties de l'indépendance des organisations internationales³⁰⁶ et des droits acquis ou droits essentiels tels qu'entendus en général en droit de la fonction publique internationale³⁰⁷.

iii) Prépondérance du droit dérivé dans certains cas

Néanmoins, les juridictions ne font pas systématiquement prévaloir les principes généraux. La prépondérance donnée à un texte écrit dans certains cas peut s'expliquer de la façon suivante :

- par la compatibilité du texte avec le principe général ;
- par le fait que le principe même, par sa teneur, implique la possibilité d'y déroger dans une certaine mesure (p. ex. certaines nuances apportées au principe d'égalité de traitement)³⁰⁸ ;
- par le fait que, dans le cas soumis à la juridiction, l'application *in concreto* des normes n'a pas donné lieu à la violation du principe général³⁰⁹.

Exceptionnellement, le TAOIT a donné prépondérance aux normes relatives au statut du TAOIT lorsqu'il s'agissait de déterminer sa propre compétence, mais a incité néanmoins l'organisation à ne pas mettre le requérant dans une situation de déni de justice³¹⁰. Il a donc souhaité faire en sorte que, en l'espèce, il n'y aurait pas violation *in concreto* du principe général.

e) Rapport avec d'autres sources du droit international

³⁰⁴ TAOIT, jugement n° 1118 (1991), *Niesing (n° 2), Peeters (n° 2) et Roussot (n° 2) c. Eurocontrol*, § 10.

³⁰⁵ V. p. ex. TAOIT, jugement n° 2232 (2003), *Bustani c. Organisation pour l'interdiction des armes chimiques*.

³⁰⁶ V. notamment TAOIT, jugement n° 2232 (2003), *Bustani*, *ibid.*

³⁰⁷ TASdN, jugements n° 1, 25 janvier 1929, *di Palma Castiglione c. BIT* ; n° 2, 25 janvier 1929, *Phelan c. BIT* ; n° 3, 25 janvier 1929, *Maurette c. BIT* ; TABM, décision n° 1 (1981), *de Merode et al.*, préc. ; TAFMI, jugements n° 2007-1, 24 janvier 2007, *Daseking-Frank et al. v. IMF* ; n° 2021-4, 28 déc. 2021, *Elkjaer et al. v. IMF* ; n° 2023-1, 30 janvier 2023, *Elkjaer et al. (n° 2) v. IMF* ; TAOIT, jugement n° 986 (1989), *Ayoub (n° 2) et al. c. OIT* ; TABRI, jugement n° 1/2006, 13 déc. 2007, § 3d ; 1/2018, 11 avril 2019, §§ 182-188 ; TACE, sentence du 20 avril 2021, *John Parsons (V) et al. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n°s 640/2020-644/2020, 646/2020-648/2020, et *Nathalie Verneau (II) et al. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n°s 649/2020, 652/2020-660/2020 et 644/2020 ; TAOTAN, jugement du 1^{er} juin 2021, *G et al. c. Secrétariat international de l'OTAN*, aff. n° 2020/1303, §§ 74-80 ; TAOCDE, jugement du 30 juin 2021, *Mr. AA et al. c. Secrétaire général*, affaire n° 94, §§ 55-73 ; TAASE, décision du 15 oct. 2021, *G. e. a. c. ASE*, aff. n° 122-128, §§ 107-122 ; CREUMETSAT, décision du 18 oct. 2021, aff. n°s 9-14, §§ 104-118 ; CRECMWF, décision du 15 mars 2022, *H. G. et al. c. ECMWF*, aff. n°s 7-11, §§ 73-80 ; et décision du 15 mars 2022, *A. et al. c. ECMWF*, aff. n°s 12-16, §§ 126-134.

³⁰⁸ Concernant la liberté d'expression : TACE, sentence du 22 déc. 2005, *Kling (III) c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 345/2005, §§ 38-41 ; rapport du TACE p. 16 ; TANU, arrêt n° 2011-UNAT-177, *Tabari c. Commissaire général de l'UNRWA*, § 25 ; A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents...*, préc., note 12, p. 501, § 538.

³⁰⁹ TACE, *Jannick Devaux (II) et (III)*, préc., § 66.

³¹⁰ TAOIT, jugement n° 2657 (2007), *Klausecker c. OEB*, § 5.

Valeur équivalente aux d'autres sources du droit international. Si on laisse de côté les affaires dans lesquelles des principes généraux issus de conventions internationales sont appliqués (affaires qui ne sont pas si fréquentes que cela), des indications dans la jurisprudence sur le rapport entre principes généraux et autres sources du droit international sont rares. Certaines juridictions, telles que le TABID, affirment ne pas appliquer d'autres sources du droit international, à savoir des traités internationaux relatifs aux droits humains ou la coutume, directement³¹¹ – peut-être parce que la question ne s'est pas encore posée concrètement dans une affaire concernant une convention à laquelle l'organisation est partie. Le TALMERCOSUR indique pour sa part que l'application de normes, règles et principes du MERCOSUR prévalent sur d'autres normes parce qu'ils régissent les relations du travail au sein de l'organisation MERCOSUR³¹² – en tant que *lex specialis*, donc. Inversement, le TAOIT a admis qu'un principe général – en l'occurrence le principe de proximité issu du droit international privé – pouvait être écarté par la conclusion « d'un accord international en bonne et due forme »³¹³, accord qui serait alors prépondérant à la fois en tant que *lex posterior* et *lex specialis*.

f) Conclusions sur le point 5

Conclusion intermédiaire. Ces différents éléments de réponse indiquent que les principes généraux relatifs aux droits humains et au droit de la fonction publique internationale s'intègrent nécessairement dans la hiérarchie des normes internes à l'organisation au même niveau que l'acte constitutif de l'organisation et les autres sources du droit international général. Lorsqu'une prépondérance est donnée au texte, c'est parce que le principe lui-même implique la possibilité de dérogations. Les principes généraux ont donc de manière générale une valeur supérieure au droit dérivé de l'organisation. La prépondérance entre l'acte constitutif, les principes généraux et d'autres sources du droit international se détermine par des règles d'interprétation générales du droit international. Ceci peut expliquer la primauté des principes généraux du droit de l'Union, faisant partie intégrante du droit primaire, et le caractère supérieur au droit dérivé mais supplétif par rapport au droit primaire de l'Union des autres principes généraux³¹⁴.

Conclusion sur le point 5 par rapport au projet de conclusions de la CDI³¹⁵. Ce constat confirme la conclusion 11 de la CDI et l'affine. Il précise notamment que les principes généraux ont une valeur équivalente à l'acte constitutif et supérieure au droit dérivé de l'organisation, dans la hiérarchie des normes internes à l'ordre juridique partiel de l'organisation. Par ailleurs, le droit dérivé d'une organisation doit être compatible avec les principes généraux.

6) Votre tribunal a-t-il déjà accepté d'examiner, au moins par voie d'exception, la légalité d'un acte adopté par un organe composé de

³¹¹ Rapport du TABID, p. 6.

³¹² Rapport du TALMERCOSUR, p. 3.

³¹³ TAOIT, jugement n° 1451 (1995), *Hamouda et al. c. UPU*, § 30.

³¹⁴ V. sur ce point *supra*, réponses à la question 2.

³¹⁵ ONU, CDI, A/CN.4/L.1018, 20 mai 2025, *Principes généraux du droit. Texte et titre du projet de conclusions adopté par le Comité de rédaction en deuxième lecture*.

représentants d'États par rapport à un principe général ? Avec quelle(s) conséquence(s), du point de vue tant juridique (pour l'acte en question) que politique (au sein de l'organisation) ?

a) Possibilité en général de connaître d'actes d'un organe composé de représentants d'États

Contrôle par voie d'exception. Les juridictions administratives internationales ne sont en principe que compétentes pour connaître de décisions administratives individuelles. Cependant, lors de l'examen de la légalité de la décision litigieuse, la question de sa conformité avec un autre acte peut se poser, et à cette occasion la question de la compatibilité de cet acte avec un principe général. De nombreuses juridictions administratives internationales acceptent d'exercer ce contrôle de la légalité dit par voie d'exception, y compris à l'égard de principes généraux³¹⁶. Dans une décision du 15 octobre 2021, le TAASE a par ailleurs clarifié :

« It is well established in international administrative law that an agent may invoke the illegality of a general rule which is individually applied in his case, if and insofar as the illegality of the rule renders illegal the decision which he appeals against (see e.g. ILOAT decision 3291 of 5 February 2014). Although it is beyond the competence of the Appeals Board to declare invalid such a rule – the Appeals Board not being a constitutional court vested with such powers (see Appeals Board Decision No. 85) –, the Appeals Board may rescind the decision of Administration on the ground that the underlying rule is illegal and thus cannot be the basis of legal decisions ('exception d'illégalité'). »³¹⁷

Contrôle par voie d'action. Certaines juridictions acceptent d'exercer le contrôle de la légalité d'actes normatifs très exceptionnellement par voie d'action. Tel est le cas, premièrement, si une disposition reconnaît expressément cette compétence à la juridiction. Il en est ainsi notamment pour les juridictions de l'Union européenne³¹⁸ et du TAFMI³¹⁹. Le Statut du TAFMI donne une définition restrictive de la notion de décision réglementaire (« *regulatory decision* ») susceptible de faire l'objet d'un recours par voie d'action :

« For purposes of this Statute : [...] b. the expression 'regulatory decision' shall mean any rule concerning the terms and conditions of staff employment, including the General Administrative Orders and the Staff Retirement Plan, but excluding any resolutions adopted by the Board of Governors of the Fund »³²⁰.

³¹⁶ P. ex. TALMERCOSUR, jugement n° 3/2015, *María del Carmen García c. Instituto Social del MERCOSUR*, p. 11 ; rapport du TALMERCOSUR, p. 3 ; TAFMI, jugement n° 2004-1, 10 déc. 2004, *Mr. « R. »* (n° 2) v. IMF, § 51 ; v. aussi la jurisprudence citée à la note 307.

³¹⁷ ESAAT, décision du 15 oct. 2021, *Comité central de l'Association du personnel, L et D c. ASE*, aff. n° 119, §§ 47-48 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 9.

³¹⁸ Juridictions de l'UE, art. 263 TFUE. Les requérants ont par ailleurs la possibilité d'invoquer le cas échéant une « exception d'illégalité » dans les procédures devant les juridictions de l'UE, en vertu de l'article 277 TFUE ; v. rapport du Tribunal de l'UE, p. 34, § 67. Sur le choix terminologique de désigner certains organes, y compris de l'Union européenne, comme « organes composés de représentants d'États », v. *supra* les explications en réponse à la question 5, applicables à l'ensemble du rapport.

³¹⁹ Statut du TAFMI, art. II, § 1.

³²⁰ Statut du TAFMI, art. II, § 2 ; rapport du TAFMI, p. 11.

Deuxièmement, certaines juridictions acceptent d'exercer le contrôle de la légalité d'actes normatifs par voie d'action si « la décision de portée générale ne nécessite aucune décision d'application et porte immédiatement atteinte à des droits individuels » du requérant³²¹. Il en est ainsi par exemple en cas d'atteinte invoquée au droit de grève ou, plus généralement, à la liberté d'association³²². Par ailleurs, le contrôle des actes mettant en œuvre à la lettre des décisions d'organes composés de représentants d'États fait partie d'une pratique jurisprudentielle désormais bien établie qui dépasse le cadre du droit de la fonction publique internationale³²³. Les juridictions administratives internationales peuvent également connaître des décisions individuelles adoptées par un organe composé de représentants d'États, par exemple en cas de litige sur la décision de mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire nommé par cet organe³²⁴. Toutefois, ce type d'affaires est relativement rare au regard de l'ensemble de la masse jurisprudentielle en droit de la fonction publique internationale de la sorte que certaines juridictions administratives internationales n'ont pas encore eu l'occasion de se prononcer à l'égard d'un recours remettant directement ou indirectement en cause la légalité d'un acte adopté par un organe composé de représentants d'États³²⁵.

Refus de tout contrôle. Alors qu'aucune disposition de son statut le lui interdit, le Tribunal d'appel des Nations Unies refuse toutefois pour sa part de connaître de la légalité de résolutions d'un organe composé de représentants d'États, même de manière incidente³²⁶, ce qui n'est pas sans poser des difficultés en matière de garanties de l'état de droit et d'accès à la justice³²⁷.

³²¹ V. p. ex. TAOIT, jugement n° 3761 (2017), *D. et R. c. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)*, § 14, formation de cinq juges, cité dans le jugement n° 4482 (2022), *H. (n° 8) c. OEB*, rendu en formation plénière, § 4. Ce dernier jugement concerne une décision du Conseil d'administration de l'OEB, organe composé de sa présidence, des représentants des États membres de l'OEB, du président de l'Office appuyé par le personnel de l'OEB, du collège des commissaires aux comptes et du Comité du personnel.

³²² TAOIT, jugement n° 4482 (2022), *H. (n° 8) c. OEB*, § 5 et la jurisprudence citée.

³²³ V. p. ex. CJCE (grande chambre), arrêt du 3 sept. 2008, *Kadi et al.*, préc., § 299 ; Cour EDH (grande chambre), arrêt du 21 juin 2016, *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, requête n° 5809/08, §§ 137-149. V. A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT (2023-2024). Evaluation des systèmes, accès à la justice, procédure disciplinaire et anonymat », *AFDI*, 2024, vol. 70, pp. 403-425.

³²⁴ TAOIT, jugement n° 4737 (2024), *R. c. Conférence de la Charte de l'énergie*, formation plénière. Sur la qualité pour agir devant la juridiction administrative d'un chef ou ancien chef de secrétariat, v. aussi : Tribunal administratif des Nations Unies, jugement n° 1495 (2009), *Annan c. Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies*, § VI. V. D. Petrović, « Access to Justice – An Unfinished Task », dans A. Dileita (dir.), *Justice Administrative Internationale et Organisations internationales : aperçu et perspectives*, Tribunal administratif de la Banque africaine de développement, Abidjan, 2021, p. 63 ; TAOCDE, jugement du 2 déc. 2004, *M. P. c. Secrétaire général*, aff. n° 57, §§ 3-7. V. R. Cèbe, *RGDIP*, vol. 128, 2024, n° 1, pp. 197-198.

³²⁵ V. rapport du TABIAD, p. 6.

³²⁶ 2021-UNAT-1107, *Abd Al-Shakour et al. Aksioutine et al. c. SGNU*, formation plénière de six juges, §§ 49, 51 et 68 ; 2021-UNAT-1108, *Andres et al., Correia Reis et al. c. SGNU* ; 2021-UNAT-1109, *Bozic et al., Alsaqqaf et al. c. SGNU* ; 2021-UNAT-1110, *Andreeva et al., Bettighofer et al. c. SGNU* ; 2021-UNAT-1111, *Angelova et al., Avognon et al. c. SGNU* ; 2021-UNAT-1112, *Doedens et al. c. SGNU* et 2021-UNAT-1113, *Aligula et al. c. SGNU*.

³²⁷ Pour une analyse critique de cette approche, v. A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence des tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT (2018) », *AFDI*, 2018, vol. 64, pp. 442-457 ; A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence... (2019-2020) », préc., note 229, pp. 543-545 ; A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence des tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT (2021-2022). Focus : 'juge résident' au TAOIT et projet d'une 'chambre conjointe' », *AFDI*, 2022, vol. 68, pp. 548-549.

b) Exercice du contrôle de la légalité d'actes d'un organe composé de représentants d'États au regard de principes généraux

Un contrôle de compatibilité. Dans la mesure où les juridictions administratives internationales exercent un contrôle de la *compatibilité* (et non de la conformité) des actes d'un organe composé de représentants d'États avec des principes généraux en vertu des principes généraux d'interprétation des normes applicables, ils cherchent à donner un effet utile à l'ensemble des normes. Seulement si l'acte est incompatible avec les principes généraux l'acte peut être écarté (et les décisions d'application sont annulées)³²⁸ ou, dans le cas de la contestation de l'acte par voie d'action, annulé³²⁹.

Lorsque le contrôle de la légalité est exercé par voie d'exception et que l'inapplicabilité de cet acte est constatée, en vertu du principe de l'effet relatif des décisions de justice, ce constat de l'inapplicabilité se limite aux seules parties au litige, entraînant une illégalité des décisions individuelles d'application attaquées devant le juge³³⁰.

Une illégalité rarement constatée. Le TAFMI a expliqué que l'étendue du contrôle exercé peut varier en fonction de la nature juridique de l'acte litigieux : la déférence à l'égard du pouvoir discrétionnaire managérial est la plus élevée lorsque le Tribunal examine des décisions réglementaires (par opposition aux décisions individuelles), en particulier en cas de décisions générales adoptées par le Conseil d'administration du Fonds³³¹. En s'inspirant de la jurisprudence *de Merode*, le TAFMI distingue par ailleurs entre les conditions fondamentales et essentielles d'emploi, qui ne peuvent pas faire l'objet d'un amendement unilatéral, et les conditions non-fondamentales et non-essentielles d'emploi, qui peuvent être amendées dans le respect de l'exercice légal du pouvoir discrétionnaire du Fonds³³². Pour vérifier s'il y aurait eu abus du pouvoir

³²⁸ P. ex. CRCE, sentence du 10 avril 1973, *Artzet (I) c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 8/1972 ; rapport du TACE, p. 12 ; TAOIT, jugement n° 986 (1989), *Ayoub (n° 2) et al. c. OIT*.

³²⁹ Sur l'annulation en cas de recours par voie d'action : p. ex. CJCE (grande chambre), arrêt du 3 sept. 2008, *Kadi et al.*, préc. (en dehors du droit de la fonction publique européenne) ; IMFAT Statute, art. XIV, § 3 ; TAOIT, jugement n° 4482 (2022), *H. (n° 8) c. OEB*.

³³⁰ Tribunal de l'UE, arrêt du 27 oct. 2016, *BCE c. Cerafogli*, aff. T-787/14 P, EU :T :2016 :633, pt. 45 ; arrêt du 25 oct. 2018, *KF c. Centre satellitaire de l'Union européenne*, aff. T-286/15, EU :T :2018 :718, pt. 157 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 40, § 82. Néanmoins, le constat de l'inapplicabilité du cadre général peut avoir, dans une certaine mesure, un effet indirect sur les autres décisions individuelles d'application, v. A.-M. Thévenot-Werner, « Remedies », dans A. Garrido Muñoz et al., préc., note 4, pp. 263-264.

³³¹ TAFMI, jugement n° 2003-1, 30 sept. 2003, Ms. « J. » v. IMF, §§ 105-106 et la jurisprudence citée : « *This deference is at its height when the Tribunal reviews regulatory decisions (as contrasted with individual decisions), especially policy decisions taken by the Fund's Executive Board* » ; rapport du TAFMI, pp. 5-6. V. aussi p. 12 : « *the scope of review of the Executive Board's regulatory decisions is 'quite narrow' [Commentaire au Statut, p. 19] and the Tribunal's 'deference is at its height' when reviewing the Executive Board's policy decisions* », en se référant à TAFMI, jugement n° 2007-1, *Daseking-Frank et al.*, préc., § 46. V. aussi TAFMI, jugement n° 2023-1, *Elkjaer et al. (n° 2)*, préc., § 80 ; rapport du TAFMI, pp. 12-13.

³³² TABM, décision n° 1 (1981), *de Merode et al.*, préc., §§ 42-43, cité dans TAFMI, jugement n° 2007-1, *Daseking-Frank et al.*, préc., §§ 59-60, 76, concernant la décision de réviser la méthodologie de détermination des salaires des membres du personnel ainsi que sa mise en œuvre ; TAFMI, jugement n° 2021-4, *Elkjaer et al.*, préc., § 94, concernant l'augmentation à 3,6% de la participation au plan d'assurance maladie (excédant l'augmentation structurelle des salaires à 2,7%) pour l'année financière 2021 ; jugement n° 2023-1, *Elkjaer et al. (n° 2)*, préc., §§ 81-82, concernant l'ajustement des salaires ; rapport du TAFMI, p. 12.

discrétionnaire lors de la modification de conditions d'emploi non-fondamentales, il applique les critères identifiés par le TABM dans *de Merode* :

« *Changes must be based on a proper consideration of relevant facts. They must be reasonably related to the objective which they are intended to achieve. They must be made in good faith and must not be prompted by improper motives. They must not discriminate in an unjustifiable manner between individuals or groups within the staff. Amendments must be made in a reasonable manner seeking to avoid excessive and unnecessary harm to the staff. In this respect, the care with which a reform has been studied and the conditions attached to a change are to be taken into account by the Tribunal* »³³³.

Alors que le TAFMI a rejeté en application de ce raisonnement les requêtes dans l'affaire *Daseking-Frank et al.* et le premier jugement *Elkjaer et al.*³³⁴, il a considéré dans le jugement n° 2023-1, *Elkjaer et al.* (n° 2) que l'organisation défenderesse n'avait pas pleinement respecté ses propres règles en matière d'ajustement de salaires³³⁵.

Même aux juridictions de l'Union européenne, « l'illégalité d'un acte de droit dérivé de portée générale pour violation d'un principe général du droit de l'Union » n'a été constatée que « dans peu d'affaires »³³⁶.

Par exemple, la CJUE, saisie d'un contrôle de la légalité de dispositions générales par voie d'exception, a écarté la disposition litigieuse dans l'affaire *Dumitrescu et Schwarz* et annulé les décisions d'application fondées sur la disposition illégale³³⁷. En l'espèce était en cause l'article 8, paragraphe 2, al. 2, de l'annexe VII du statut, relatif au paiement forfaitaire de frais de voyage annuels au lieu d'origine du fonctionnaire. Cette disposition prévoit un calcul différent pour les lieux d'origine au sein de l'Union européenne (calcul par kilomètre de la distance géographique entre le lieu d'origine et le lieu d'affectation) et les lieux d'origine en dehors de l'Union européenne (calcul par kilomètre de la distance géographique entre le lieu d'affectation et la capitale de l'État membre dont il possède la nationalité). La légalité de cette disposition est appréciée au regard « du principe général du droit de la fonction publique européenne selon lequel le fonctionnaire doit avoir la possibilité de garder des relations personnelles avec le lieu où se trouvent ses intérêts principaux, malgré son entrée en fonction et la distance entre ce lieu et le lieu d'affectation »³³⁸ et du « principe d'égalité de traitement » – un principe général du droit de l'Union consacré à l'article 20 de la Charte³³⁹. La Cour précise que

« des considérations de nature purement budgétaire, administrative ou de politique du personnel ne sauraient constituer, à elles seules, une justification objective de la différence de traitement instituée entre des fonctionnaires se

³³³ TABM, décision n° 1 (1981), *de Merode et al.*, préc., § 47, cité dans TAFMI, jugement n° 2007-1, *Daseking-Frank et al.*, préc., § 90 ; TAFMI, jugement n° 2021-4, *Elkjaer et al.*, préc., § 109 ; jugement n° 2023-1, *Elkjaer et al.* (n° 2), préc., §§ 81-82 ; rapport du TAFMI, p. 12.

³³⁴ TAFMI, jugement n° 2007-1, *Daseking-Frank et al.*, préc. ; TAFMI, jugement n° 2021-4, *Elkjaer et al.*, préc.

³³⁵ TAFMI, jugement n° 2023-1, *Elkjaer et al.* (n° 2) v. IMF, préc., not. §§ 81-113 ; rapport du TAFMI, pp. 12-13.

³³⁶ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 40, § 83.

³³⁷ CJUE, arrêt du 18 avril 2024, *Vasile Dumitrescu et Guido Schwarz et al. c. Commission européenne et Cour de justice de l'Union européenne*, aff. C-567/22 P à C-570/22 P EU:C:2024:336, §§ 83, 112 et le dispositif. V. aussi le rapport du Tribunal de l'UE, pp. 40-41, § 84.

³³⁸ CJUE, arrêt du 18 avril 2024, *Dumitrescu et al.*, *ibid.*, § 71.

³³⁹ *Ibid.*, §§ 65 et 66.

trouvant dans des situations comparables découlant du recours à un critère dépourvu de tout lien avec l'objectif poursuivi par l'article 8 de l'annexe VII du statut »³⁴⁰.

Au sein de l'Union européenne le contrôle de la légalité par ses juridictions d'actes d'organes politiques fait partie de la routine jurisprudentielle et ne soulève, en soi, globalement, pas de difficulté remettant en cause le principe même de l'exercice de ce contrôle, y compris quant à la mise en œuvre des décisions.

c) Interdiction ponctuelle du contrôle de la légalité d'actes d'un organe composé de représentants d'États

Une limitation volontaire de la compétence de la juridiction. Le TAOEA avait accepté d'examiner par voie d'exception la légalité d'un acte adopté par un organe composé de représentants d'États (l'Assemblée générale de l'Organisation) par rapport à un principe général à plusieurs reprises. C'était le cas par exemple dans le jugement n° 124 du 13 mai 1994, *Jairo Torres et 556 autres requérants c. Secrétaire général de l'OEA*. Il avait écarté en l'espèce l'applicabilité d'une résolution de l'Assemblée générale de l'Organisation relative à son budget qui ne tenait pas compte (de manière répétitive) de l'obligation préalablement reconnue dans un accord avec les membres du personnel d'ajuster les salaires au coût de la vie selon une méthode déterminée d'un commun accord avec le personnel. Ce jugement a, au départ, peine à être exécuté³⁴¹. L'Assemblée générale de l'OEA avait modifié à la suite de ces jugements le Statut du TAOEA en précisant à l'article I, paragraphe (v), que le droit interne à l'Organisation prime sur les principes généraux du droit du travail, étant précisé que la Charte de l'organisation a le rang le plus élevé dans la hiérarchie des normes internes à l'organisation³⁴². Il a aussi indiqué au paragraphe (vi) du même article : « *Any decision of an organ subordinate to the General Assembly which violates the basic principles set out in the foregoing provisions is ultra vires and not binding on the Organization, the General Secretariat, its personnel, or the member States* ».

Une limitation contraire au droit de la fonction publique internationale. Or, la pratique au TAOEA d'examiner des résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation (et de condamner l'Organisation) était déjà établie dans plusieurs autres affaires, remontant à plus de dix ans avant le jugement *Jairo Torres et al.*³⁴³. A cela s'ajoute le fait que la position prise par le TAOEA avant la modification de son statut s'inscrit dans la continuité de l'approche choisie par plusieurs autres tribunaux administratifs internationaux avec une tradition jurisprudentielle bien établie. De manière intéressante, l'article 90 de la Charte elle-même de l'OEA prévoit que le Conseil Permanent et les comités *ad hoc* « *shall observe the provisions of the Charter and the principles and standards of international law* », ce qui indique que les États fondateurs de l'OEA avaient déjà considéré que le droit dérivé de l'organisation devait être compatible non seulement avec la Charte, mais aussi avec les principes généraux.

³⁴⁰ *Ibid.*, § 81.

³⁴¹ W. M. Berenson, « Administrative Tribunal... », préc., note 47, § 82 ; TAOEA, jugement n° 125 (1995), *Hugo Valverde*, préc.

³⁴² Statut du TAOEA, art. I (v).

³⁴³ V. p. ex. les affaires citées par W. M. Berenson, « Administrative Tribunal... », préc., note 47, § 42 ; TAOEA, jugements n° 90, 1^{er} nov. 1985, *Rebolledo et al. c. Secrétaire général de l'OEA* ; n° 74, 30 avril 1982, *Chisman et al. c. Secrétaire général de l'OEA* ; jugement n° 37, 3 nov. 1978, *Buchholz et al. c. Secrétaire général de l'OEA*.

Une limitation empêchant un état de droit matériel. Enfin, ne pas reconnaître au tribunal administratif de l'organisation la compétence pour connaître, au moins par voie d'exception, de décisions d'un organe composé de représentants d'États entraîne de fait l'absence de garanties d'un état de droit matériel³⁴⁴ (*materielle Rechtsstaatlichkeit*) au sein de l'organisation. En plus, cela rend l'organisation vulnérable en ce qui concerne la question du maintien de ses immunités. En effet, si une organisation refuse de reconnaître cette compétence à son tribunal – ou si un tribunal refuse d'interpréter son statut de telle manière qu'il est compétent – cela entraîne le risque d'un déni de justice et, à terme, le risque qu'une juridiction nationale écarte l'immunité de juridiction de l'organisation.

- 7) **Serait-il possible de donner au moins un exemple de principe général en matière procédurale, un exemple de principe général sur le fond (p. ex. le principe d'indépendance, le principe reconnaissant les droits acquis/essentiels...) et un exemple de principe général en matière de protection des droits humains, concernant l'emplacement du principe dans la hiérarchie des normes ?**

a) Principe général en matière procédurale

Droit d'accès à la justice. Les dispositions conférant compétence à la juridiction saisie ont été interprétées à la lumière du droit d'accès à la justice et son corollaire, le principe de l'interdiction du déni de justice par les juridictions de plusieurs organisations coordonnées. Ainsi, la Commission de recours de l'ASE a interprété les règles applicables de la sorte qu'elle peut connaître de recours de l'association du personnel en matière de litiges relatifs aux droits reconnus au comité de l'association du personnel³⁴⁵. La Commission de recours de l'EUMETSAT a reconnu sa compétence pour connaître d'un recours d'un concierge mis à disposition à l'organisation par des sous-traitants³⁴⁶. Le TACE a pour sa part reconnu sa compétence pour connaître d'un recours d'une personne en détachement auprès de l'organisation³⁴⁷. La possibilité de connaître de recours de candidats externes à un poste a déjà été évoquée (*cf. supra*, 5.d.i).

Droits de la défense. A l'Union européenne, le respect des droits de la défense, en tant que principe général du droit de l'Union et consacré à l'article 41, paragraphe 2, de la Charte de l'UE s'applique dès lors que l'administration se propose de prendre à l'encontre d'une personne un acte qui lui fait grief³⁴⁸.

³⁴⁴ Avec une minuscule, car l'organisation n'est pas un État.

³⁴⁵ CRASE, décision du 22 janvier 2013, aff. 88/89, pp. 6-7 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 4.

³⁴⁶ CREUMETSAT, décision du 14 janvier 2020, aff. n° 7, §§ 34-40 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 4.

³⁴⁷ TACE, sentence du 1^{er} février 2023, *E. c. Secrétaire générale du Conseil de l'Europe*, recours n° 720/2022 ; rapport du TACE, p. 14.

³⁴⁸ Tribunal de l'UE, arrêt du 18 sept. 2004, *Qualcomm Inc. c. Commission européenne*, aff. T-671/19, EU:T:2024:626, sous pourvoi, pts. 156 à 158 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 34.

Droit à une procédure équitable. Le TABID a, pour sa part, considéré que le droit à une procédure équitable était central en matière procédurale³⁴⁹. Ainsi, le fait d'émettre un plan de travail annuel avant de permettre au fonctionnaire de répondre à une évaluation négative constitue un vice de procédure grave³⁵⁰. Les évaluations des performances doivent être menées de manière équitable et impartiale³⁵¹. De même, une décision de licenciement doit être prise conformément aux procédures préétablies et avec bonne foi³⁵².

b) Principe général sur le fond

Droits acquis. En se référant à la jurisprudence constante du TAOIT et sa propre jurisprudence, le TAASE reconnaît le principe des droits acquis et accepte d'examiner un acte du comité administratif et financier de l'ASE, agissant sur délégation du Conseil de l'ASE, modifiant le régime de pensions coordonné (*Co-ordinated Pension Scheme*), mais constate qu'il n'y a pas eu violation du principe en l'espèce³⁵³.

Principe de la bonne foi. La Commission de recours du Conseil de l'Europe a, de son côté, « implicitement affirmé la primauté du principe général de bonne foi sur les dispositions réglementaires adoptées par le Comité des Ministres en matière de traitements et indemnités des agents de l'Organisation » dans l'affaire *Ausems et al. c. Secrétaire général*³⁵⁴.

In dubio pro operario. Le TAOEA a été amené à interpréter l'article 57(c)(iii) du document *General Standards to Govern the Operations of the General Secretariat of the Organization of American States* relatif au licenciement à la lumière des principes généraux dans le jugement n° 169³⁵⁵. La manière dont la disposition a été appliquée par l'organisation a soulevé différentes interrogations pour le tribunal qui ont été présentées à la partie défenderesse, mais qui n'a pas pu clarifier de manière satisfaisante le sujet. En application du principe général *in dubio pro operario* le Tribunal (avec l'opinion dissidente de deux juges) a alors fait droit au requérant³⁵⁶.

Droit à un salaire équitable. Le droit à un salaire équitable est inscrit dans la Charte de l'OEA dans les articles 33(g) et 3(i) et (k). Dans le jugement n° 127, le TAOEA a reconnu une valeur juridique suprême à ce principe, pas seulement aux fins de l'interprétation, mais aussi lors de l'application du principe à l'affaire qui lui a été soumise³⁵⁷.

³⁴⁹ Rapport du TABID, p. 6.

³⁵⁰ TABID, jugement du 5 avril 2022, *TD c. BID*, aff. n° 103, § 76 ; rapport du TABID, p. 6.

³⁵¹ TABID, aff. n° 103 (2022), *TD c. BID, ibid.*, § 80, se référant aussi à la jurisprudence du TAOIT, p. ex. jugement n° 4257 (2020), *H. (n° 2) c. OEB*, et du TABM, jugement n° 437 (2010), *A. I. (n° 2) c. BIRD* ; rapport du TABID, p. 6.

³⁵² TABID, *ibid.*, § 93.

³⁵³ TAASE, décision du 15 oct. 2021, *G. e. a. c. ASE*, aff. nos 122-128, §§ 108 s. ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, pp. 8-9.

³⁵⁴ CRCE, sentence du 3 août 1987, *Ausems et al.*, préc. ; rapport du TACE, p. 15.

³⁵⁵ TAOEA, jugement n° 169, 31 août 2022, *Steven Griner c. Secrétaire général de l'OEA*, § 236.

³⁵⁶ *Ibid.* ; rapport du TAOEA, p. 3.

³⁵⁷ TAOEA, jugement n° 127, 13 nov. 1995, *Manuel Díaz-Franjul c. Secrétaire général de l'OEA* (concernant le droit d'obtenir une indemnité spéciale pour service fait (« *special duty allowance* »), § III.D.3 : « *This broad reading is grounded in the principle of labor law of a fair salary, incorporated in the OAS Charter at Article 33 (g) and Article 3(i) and (k), which the Tribunal understands to constitute*

c) Principe général en matière de protection des droits humains

Principe de l'égalité de traitement. L'obligation pour les organisations internationales « de respecter le principe de l'égalité de traitement et notamment l'obligation de garantir une rémunération égale pour un travail de valeur égale » a été rappelée par le TACE dans l'affaire *Jannick Devaux (II) et (III) c. Secrétaire général*. Le TACE précise à ce sujet que « si leurs règles ne la garantissent pas, des procédures qui en assurent le respect doivent être mises en place »³⁵⁸.

Ceci rejoint l'approche adoptée par les juridictions de l'UE à ce sujet. Comme le précise le rapport du Tribunal de l'UE :

« le principe d'égalité de traitement, tel que consacré à l'article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, constitue un principe général du droit de l'Union, qui exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié [...].

Il ressort également de la jurisprudence que la violation du principe d'égalité de traitement du fait d'un traitement différencié présuppose que les situations visées sont comparables eu égard à l'ensemble des éléments qui les caractérisent. Les éléments qui caractérisent différentes situations et ainsi leur caractère comparable doivent, notamment, être déterminés et appréciés à la lumière de l'objet des dispositions en cause et du but poursuivi par celles-ci, étant entendu qu'il doit être tenu compte, à cet effet, des principes et des objectifs du domaine dont relève l'acte en cause [...]. »³⁵⁹.

Ainsi, en matière de reclassement, le Tribunal de l'UE a considéré que le Comité économique et social européen avait commis une illégalité en ce qu'il avait omis de mettre en place des « éléments d'analyse comparatifs clairs, objectifs et transparents dans le cadre de l'exercice de reclassement des agents temporaires permettant d'assurer le respect des principes de sécurité juridique et d'égalité de traitement »³⁶⁰.

De même, les juridictions de l'UE ont pu procéder au constat de l'illégalité d'un acte de droit dérivé de portée générale pour violation du principe général d'égalité de traitement³⁶¹.

Principe de non-discrimination. Le respect des droits humains transparaît dans la jurisprudence du TABID par l'importance reconnue au principe de non-discrimination et des standards comme le respect de la dignité au travail, l'égalité et le droit à une procédure équitable, tels que ancrés dans le cadre juridique de l'organisation³⁶². Ainsi,

labor principles that are not only binding on the Tribunal, but also of the highest order when applying these principles to specific cases » ; rapport du TAOEA, p. 3.

³⁵⁸ TACE, sentence du 9 oct. 2018, *Jannick Devaux (II) et (III)*, préc., § 68 ; rapport du TACE, p. 15.

³⁵⁹ Tribunal de l'UE, arrêt du 12 février 2025, *UL e.a. c. Service européen pour l'action extérieure (SEAE)*, aff. T-17/24, EU:T:2025:149, pts. 75 et 76 ; pourvoi : affaire devant la Cour C-299/25 P, et la jurisprudence citée ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 38, § 77.

³⁶⁰ Tribunal de l'UE, arrêt du 28 avril 2021, *Correia c. Comité économique et social européen*, aff. T-843/19, EU:T:2021:221 ; pt. 73 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 39, § 79.

³⁶¹ Rapport du Tribunal de l'UE, pp. 39-41, §§ 80-85 et la jurisprudence citée.

³⁶² Rapport du TABID, p. 7.

le TABID a mis en avant les principes d'intégrité et de proportionnalité comme standards clés pour apprécier la légalité de sanctions administratives, s'inscrivant dans les principes d'équité et d'égalité de traitement, largement reconnus dans la pratique internationale³⁶³.

La jurisprudence du TAFMI est riche d'enseignements concernant le principe de non-discrimination. Il fait une distinction entre la discrimination en lien avec le respect d'un droit fondamental et d'autres formes de discrimination dans l'affaire *Mr. « F. »* :

*« Applicant's case is the first in which the IMFAT has been called upon to address an allegation that a staff member's career has been adversely affected by religious prejudice, a source of discrimination prohibited by the Fund's internal law [...] as well as by universally accepted principles of human rights. Other applicants have alleged discrimination of a distinctly different and less serious type, i.e. that a classification scheme relating to Fund salary or benefits unfairly favored one category of staff members over another. »*³⁶⁴

Alors que le TAFMI vérifie dans ces dernières catégories d'affaires s'il y a un lien rationnel (*« rational nexus »*) entre les classifications de personnes faisant l'objet d'un traitement différent et l'objectif de la classification³⁶⁵, il exerce un examen avec une attention particulière (*« particular scrutiny »*) dans le premier cas de figure, en raison de la gravité des accusations³⁶⁶. En l'espèce, le TAFMI a conclu que la suppression du poste du requérant n'était pas motivée par une discrimination religieuse³⁶⁷.

Liberté d'expression. L'application d'un principe protecteur de droits humains peut se voir nuancée par l'application d'un autre principe général. Dans l'affaire *Kling (III)* jugée par le TACE, dans laquelle la requérante a fait valoir sa liberté d'expression, le TACE rappelle :

*« que l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme [...] ne garantit pas la liberté d'expression de manière absolue. Il prévoit également que l'exercice de cette liberté 'comportant des devoirs et des responsabilités' peuvent être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions énoncées dans son paragraphe 2. Certes, ce paragraphe ne prévoit pas spécifiquement [...] que des restrictions légitimes peuvent être imposées aux membres de certaines catégories de la fonction publique nationale, mais il est clair qu'en raison de son statut d'agente du Conseil de l'Europe, la requérante ne peut revendiquer un droit d'expression illimité »*³⁶⁸.

Outre le fait qu'incombait à la requérante aussi le devoir de loyauté vers l'organisation, son action ne devait pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui³⁶⁹. En l'espèce, la requérante avait distribué à plusieurs reprises des tracts contenant des affirmations (discrimination à raison de l'origine nationale ou religieuse, appel au rejet pour raison

³⁶³ TABID, affaire n° 91 (2016), *Andrade*, préc., §§ 16-21 ; rapport du TABID, p. 7.

³⁶⁴ TAFMI, jugement n° 2005-1, 18 mars 2005, *Mr « F. »* v. IMF, § 81 ; rapport du TAFMI, p. 14.

³⁶⁵ P. ex. en matière d'octroi de prestations supplémentaires, TAFMI, jugement n° 2002-1, 5 mars 2002, *Mr. « R »* v. IMF, §§ 2 et 47 (différence de traitement entre Directeurs de bureaux et Représentants Résidents à l'étranger) ; jugement n° 2002-3, 18 déc. 2002, *Ms. « G »* v. IMF (différence de traitement entre résidents permanents légaux et détenteurs d'un visa G-4), §§ 2 et 79 ; rapport du TAFMI, p. 14.

³⁶⁶ TAFMI, jugement n° 2005-1, *M. « F. »*, préc., §§ 49-50 ; rapport du TAFMI, p. 14.

³⁶⁷ TAFMI, jugement n° 2005-1, *M. « F. »*, préc., §§ 90 ; rapport du TAFMI, p. 14.

³⁶⁸ TACE, sentence du 22 déc. 2005, *Kling (III)* c. *Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 345/2005, § 38 ; rapport du TACE, p. 16.

³⁶⁹ TACE, sentence du 22 déc. 2005, *Kling (III)*, *ibid.*, § 40.

éthique) contraires aux principes du Conseil de l'Europe. Le blâme comme sanction disciplinaire dans de telles circonstances n'est alors pas manifestement disproportionné³⁷⁰.

d) Autre

Principe de transparence. Dans le jugement n° 6 (2015) du TPIOIF, celui-ci a mis en avant le fait que « le Statut [du personnel] exprime le souci de la formation des membres du personnel et du développement de leur carrière » et que, par conséquent, l'évaluation annuelle « doit être suffisamment transparente pour mettre en lumière les lacunes et les progrès à accomplir et au pire, alerter le titulaire d'un CDD en voie d'achèvement d'avoir à faire d'éventuels efforts d'adaptation professionnelle dans un autre cadre », obligation à laquelle l'organisation avait manquée en l'espèce³⁷¹.

Principe de l'effet non-rétroactif. Le principe de l'effet non-rétroactif (interdisant en principe à une organisation d'appliquer à une personne de manière rétroactive une norme moins favorable) en tant que composante du respect de l'état de droit (*rule of law*) est appliqué par la juridiction administrative de l'ASE et ses contours sont clarifiés à l'aide de la jurisprudence du TAOIT³⁷².

Tu patere legem quam ipse fecisti. En vertu du principe *tu patere legem quam ipse fecisti*, les actes de l'organisation sont opposables à celle-ci, y compris un document tel qu'une « *internal Staff Contract Policy* »³⁷³, ou les critères de recrutement dans une annonce de poste³⁷⁴.

Sécurité juridique. Par ailleurs, en vertu du principe de sécurité juridique, les juridictions de l'ASE appliquent les délais de recevabilité des recours strictement³⁷⁵.

8) Quelle(s) fonction(s) attribue votre tribunal aux principes généraux ? Par exemple, ont-ils pour fonction de :

a) combler des lacunes dans le droit écrit ?

³⁷⁰ *Ibid.*, § 41.

³⁷¹ TPIOIF, jugement n° 6, 24 juin 2015, affaire 2014/007, pp. 9-10 ; rapport du TPIOIF, p. 4. Sur le principe de transparence en matière d'évaluation en général, v. aussi A.-M. Thévenot-Werner, « Procedural Grounds of Review », dans A. Garrido Muñoz *et al.*, préc., note 4, pp. 139-141.

³⁷² CRASE, décision du 7 mai 2019, aff. n°s 112-114, §§ 55-65 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, pp. 5-6.

³⁷³ CRASE, décision du 14 juin 2017, aff. n° 102, § 45 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 7.

³⁷⁴ CRASE, décision du 21 déc. 2020, aff. n° 129, §§ 56-57 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 7.

³⁷⁵ CRASE, décision du 18 janvier 2016, aff. n° 96 ; TAASE, décision du 22 janvier 2021, aff. n° 118, § 76 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, pp. 7-8.

Oui. L'ensemble des juridictions administratives internationales participant à l'enquête s'accordent sur l'idée que les principes généraux ont pour fonction de combler des lacunes dans le droit écrit³⁷⁶.

Concernant l'OEA, il résulte de l'article 1^{er} de son statut que les principes généraux, bien que jouant un rôle secondaire, peuvent être pris en considération lorsque cela est nécessaire³⁷⁷. Plus précisément, il résulte du jugement n° 111 du TAOEA que les principes généraux ne s'appliquent qu'en cas d'absence, insuffisance ou ambiguïté des normes internes³⁷⁸.

Cette fonction concerne aussi l'identification des contours de l'office du juge et de tout pouvoir juridictionnel accessoire à l'affaire au principal. Il s'agit par exemple du pouvoir de la juridiction pour connaître d'un recours en révision, en rectification, en interprétation ou en exécution, même en l'absence de texte, comme c'était le cas pendant longtemps au TAOIT³⁷⁹. De même, des principes généraux peuvent apporter des précisions sur les contours de la réparation due en l'absence de texte³⁸⁰.

b) faciliter l'interprétation des dispositions écrites, par exemple par l'interprétation des dispositions écrites à la lumière des principes généraux ?

Interpréter à la lumière des principes généraux. L'ensemble des juridictions ayant participé à l'enquête s'accordent également sur cette fonction des principes généraux (*cf. supra*, 5.b)³⁸¹. Le rapport de la CRECMWF, de la CREUMETSAT et du TAASE

³⁷⁶ V. p. ex. rapport du TACE, p. 16 ; TACE, sentence du 1^{er} février 2023, recours n° 720/2022, *E. c. Secrétaire générale du Conseil de l'Europe*, not. § 58 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 9 ; rapport du TABID, p. 7 ; rapport du TAFMI, p. 15 ; TAFMI, jugement n° 2010-4, 3 déc. 2010, *Ms. « EE » v. IMF*, § 186 ; rapport du TALMERCOSUR, pp. 2 et 4 ; rapport du TAOEA, p. 4 ; rapport du Tribunal de l'UE, pp. 42-43, §§ 86-88 ; rapport du TPIOIF, p. 5, qui précise que « rien n'oblige le tribunal à n'utiliser les PGD qu'à défaut de texte ».

³⁷⁷ Rapport du TAOEA, p. 1.

³⁷⁸ TAOEA, jugement n° 111, 9 nov. 1990, *Norma Repetto de Dulce c. Secrétaire général de l'OEA* ; rapport du TAOEA, p. 4.

³⁷⁹ V. C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service...*, préc., note 4, pp. 245-247 (recours en révision) ; L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, pp. 301-303 (recours en révision), pp. 303-304 (recours en interprétation), pp. 307-309 (recours en exécution) ; A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents...*, préc., note 12, pp. 1083-1117 (recours en rectification et recours en révision) ; pp. 1169-1204 (recours en exécution) ; pp. 1206-1214 (recours en interprétation). V. aussi A.-M. Thévenot-Werner, « Review of Judgments : Administrative Tribunal of the International Labour Organization (ILOAT) », *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, avril 2018.

³⁸⁰ C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service...*, préc., note 4, pp. 443-586 ; A. Plantey et F. Lorient, *Fonction publique internationale...*, préc., note 4, pp. 427-442 ; L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, pp. 336-344 ; A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents...*, préc., note 12, pp. 983-1074 ; S. Villalpando, « The Law of the International Civil Service », préc., note 4, p. 1082 ; A.-M. Thévenot-Werner, « Remedies », dans A. Garrido Muñoz *et al.*, préc., note 4, pp. 224-267, not. pp. 245-147.

³⁸¹ V. p. ex. rapport du TACE, pp. 16-17 ; TACE, jugement du 25 janvier 2024, *G. T. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 737/2023 : le TACE vérifie si l'organisation a méconnu le cadre réglementaire applicable, interprété à la lumière des « principes généraux du droit, parmi lesquels figurent les droits de la défense » (§ 32), par la communication au requérant en même temps du préavis et de l'avertissement écrit, en tenant compte de la jurisprudence du TAOIT en matière de résiliation d'un contrat de travail d'un agent temporaire : l'organisation doit communiquer un avertissement écrit avant de pouvoir communiquer un préavis (§ 36) ; rapport du TABID, p. 7 ; rapport du TAFMI, pp. 15-16 ; TAFMI, jugement n° 2012-1, 6 mars 2012, *Ms. N. Sachdev v. IMF*, §§ 108-111 ; rapport du

précise : « *If more than one interpretation is possible, then the interpretation should prevail which may be supported by general law principles such as transparency, the principle 'tu patere legem quam ipse fecisti', equal treatment etc.* »

Résoudre des conflits de normes. Les principes généraux permettent aussi de résoudre des conflits de normes. Ainsi, le TAOEA a invoqué dans le jugement n° 170 le principe de la prééminence du fond sur la forme pour résoudre un conflit de normes et a précisé que l'article 103.7(f) du Règlement du personnel était une *lex specialis* en matière d'audit qui prévalait sur d'autres dispositions³⁸².

Le TALMERCOSUR a décidé dans le jugement n° 1/2005 que, en matière de relations de travail, il y avait lieu d'appliquer le cas échéant le principe *in dubio pro operario*, en vertu duquel, en cas de doute raisonnable résultant de l'interprétation de la norme, il y a lieu de choisir l'interprétation plus favorable au travailleur³⁸³. Il applique aussi le principe de « la norme la plus favorable » qui exige des juges d'appliquer la norme la plus favorable au travailleur lorsqu'une pluralité de normes incompatibles peut être appliquée à la même situation³⁸⁴.

c) garantir un état de droit (rule of law, Rechtsstaatlichkeit) matériel, notamment, en vertu des principes généraux relatifs aux droits humains, y compris au sein des organisations internationales ? autre(s) ?

Garantir l'état de droit matériel. Les juridictions ayant participé à l'enquête répondent globalement favorablement à cette question³⁸⁵. Ainsi, le rapport de la CRECMWF, de la CREUMETSAT et du TAASE indique :

« *The Appeals Boards will always assume that the member states of the organisation should not be supposed to have created law which is contrary to international law binding the member state. All member states of the organisations here in question are supposed to ensure the rule of law* »³⁸⁶.

En ce qui concerne l'Union européenne, l'État de droit est non seulement mentionné deux fois dans le préambule du Traité sur l'Union européenne, mais il est aussi une valeur fondant l'UE en vertu de l'article 2 TUE et un principe fondant l'action extérieure de l'UE en vertu de l'article 21 TUE³⁸⁷. Certains principes généraux ont renforcé l'État de droit en droit de l'Union³⁸⁸. C'est le cas du principe général de protection effective : « [l']existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect du

TALMERCOSUR, p. 4 ; rapport du Tribunal de l'UE, pp. 43-46, §§ 89-98 ; rapport du TPIOIF, p. 5 ; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 9.

³⁸² TAOEA, jugement n° 170, 3 nov. 2023, *Ricardo Cabral c. Secrétaire général de l'OEA*, § 201 ; opinion dissidente du juge Sandonato de León, § 36 ; rapport du TAOEA, p. 4.

³⁸³ TALMERCOSUR, jugement n° 1/2005, *Mackinnon Gómez*, préc., p. 21 ; rapport du TALMERCOSUR, p. 2.

³⁸⁴ TALMERCOSUR, jugement n° 1/2005, *ibid.*, p. 21 ; rapport du TALMERCOSUR, pp. 2 et 4.

³⁸⁵ Rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 10 ; rapport du TABID, p. 8 ; rapport du TACE, pp. 17-18 ; rapport du TAFMI, p. 16 ; rapport du TALMERCOSUR, p. 4 ; rapport du Tribunal de l'UE, pp. 46-49, §§ 99-105.

³⁸⁶ Rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, p. 10.

³⁸⁷ V. rapport Tribunal de l'UE, p. 46, § 99.

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 46, § 100.

droit de l'Union est inhérente à un État de droit »³⁸⁹. C'est également le cas du principe de proportionnalité³⁹⁰.

Le TACE veille ainsi au respect du « principe de sécurité juridique, dont l'un des éléments est l'affirmation de la non-rétroactivité d'une norme de droit » et écarte l'applicabilité rétroactive d'un arrêté augmentant sensiblement le taux de la cotisation de la requérante au régime de couverture médicale dont elle bénéficiait en tant que retraitée³⁹¹.

Lorsqu'il s'assure qu'une décision ne manque pas de base légale, il tient compte des conditions d'accessibilité des normes écrites aux justiciables et de prévisibilité, tels qu'entendus par la jurisprudence de la Cour EDH à propos des lois. A ce sujet, le TACE précise que « [l]e même principe est incontestablement valable pour les normes internes du Conseil de l'Europe et il appartient au Tribunal de veiller à son respect »³⁹².

Le TAFMI de son côté met en avant le respect des droits humains comme limite à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'organisation dans le jugement n° 2006-6³⁹³. La formulation générale dans la décision laisse sous-entendre la reconnaissance d'une valeur juridique supérieure de ce principe à l'ensemble des actes internes de l'organisation.

Concernant le TABID, la volonté de porter une attention au respect de l'état de droit ressort du renforcement du droit à une procédure équitable³⁹⁴ et de l'importance accordée au respect du principe de proportionnalité d'une sanction en matière de licenciement³⁹⁵.

d) autre(s) ?

Une autre fonction a été mise en avant par le TAFMI. Il se réfère aux principes généraux par ailleurs pour étayer les exigences résultant du droit écrit. Il y a un lien ou renforcement mutuel entre les principes généraux du droit international administratif et le droit écrit de l'organisation qui exprime les premiers³⁹⁶. Cette fonction n'est pas

³⁸⁹ CJUE (grande chambre), arrêt du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, aff. C-64/16, EU :C:2018 :117, pt. 35 ; rapport du Tribunal de l'UE, pp. 46-47, § 101.

³⁹⁰ Rapport du Tribunal de l'UE, pp. 47-49, §§ 102-105, et la jurisprudence citée.

³⁹¹ TACE, sentence du 10 déc. 2015, *Hedman c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 557/2014, § 72 ; rapport du TACE, p. 17.

³⁹² TACE, sentence du 13 déc. 2011, *Yeo c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 476/2011, § 49 ; rapport du TACE, p. 17.

³⁹³ Rapport du TAFMI, p. 16, se référant au jugement n° 2006-6, 29 nov. 2006, *Ms. « M » and Dr. « M » v. IMF*.

³⁹⁴ TABID, affaire n° 102 (2021), *Lovo Parrales*, préc., §§ 125-127, rapport du TABID, p. 8.

³⁹⁵ TABID, affaire n° 91 (2016), *Andrade*, préc., §§ 16-21 ; rapport du TABID, p. 8.

³⁹⁶ Rapport du TAFMI, p. 16 : « In a number of cases, the IMFAT emphasized a 'link' or mutual reinforcement between general principles of international administrative law and the written law of the Fund, the latter 'giving expression' to the former. » v. aussi p. 17 et p. ex. TAFMI, jugement n° 2012-1, 6 mars 2012, *Ms. N. Sachdev v. IMF*, §§ 109, 210 ; jugement n° 2011-1, 16 mars 2011, *Ms. C. O'Connor (n° 2) v. IMF*, § 89 : « Systems of classification and grading are designed to give expression to the fundamental principle that comparable work be compensated comparably. The Tribunal has recognized this essential principle of equality of treatment in the compensation of staff members. ».

spécifique au TAFMI et reconnue par exemple aussi dans la jurisprudence du TAOIT³⁹⁷.

e) Conclusion sur le point 8 par rapport au projet de conclusions de la CDI

La réponse à la question 8 confirme essentiellement la conclusion 10 de la CDI³⁹⁸ sur les fonctions des principes généraux du droit.

III. Détermination des contours des principes

9) Lorsqu'un principe général est applicable, comment sont déterminés les contours de ce principe ? Y a-t-il eu des cas où la violation du principe général a été constatée ?

Constat général. Comme le précise le Tribunal de l'UE :

« L'application des principes généraux du droit de l'Union par la Cour et le Tribunal présente un caractère casuistique, en ce qu'elle est, par définition, toujours liée aux affaires concrètes dont ces juridictions sont saisies. Il s'ensuit que les contours desdits principes généraux sont concrétisés au fil de leur application aux différents cas d'espèce »³⁹⁹.

Ce constat est vrai pour l'ensemble des juridictions étudiées.

Au regard de la complexité et de l'abondance de la jurisprudence, la question mériterait une recherche approfondie pour chaque principe général, qui dépasse le cadre de cette étude. Néanmoins, l'analyse ci-après confirme le constat que les juridictions appliquent les principes généraux avec une certaine retenue. Toutefois, les juridictions veillent à ce qu'il ne soit pas porté atteinte à la valeur protégée au cœur du principe. Le principe sert alors en tant que variable d'ajustement pour parvenir à une solution du litige, équilibrée en droit.

a) Principes en matière de droits humains

Approche classique. En matière de droits humains matériels, les juridictions appliquent une approche classique similaire aux juridictions nationales et internationales compétentes dans ce domaine : est-ce que la situation litigieuse relève du domaine protégé (*Schutzbereich*) par le droit humain ? Dans l'affirmative, est-ce que ce droit doit être limité au regard des droits humains de tiers ou d'autres normes d'une valeur équivalente ? Le cas échéant un contrôle de proportionnalité peut se voir appliqué. Ce raisonnement a été mis en œuvre par exemple en matière de liberté d'expression⁴⁰⁰, y compris lorsqu'elle est conjuguée à la liberté d'association⁴⁰¹.

³⁹⁷ V. p. ex. TAOIT, jugement n° 122 (1968), *Chadsey c. UPU*, préc., sous I.1. V. aussi *supra*, I.3.e.

³⁹⁸ ONU, CDI, A/CN.4/L.1018, 20 mai 2025, *Principes généraux du droit. Texte et titre du projet de conclusions adopté par le Comité de rédaction en deuxième lecture*.

³⁹⁹ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 50, § 106.

⁴⁰⁰ TACE, sentence du 22 déc. 2005, *Kling (III)*, préc., §§ 38-41 ; rapport du TACE, p. 16 ; cf. *supra*.

⁴⁰¹ V. p. ex. 2022-UNAT-1231, *Trevino*, préc., §§ 57-68, not. §§ 63 et 68.

Mais souvent, il peut suffire que la situation relève du droit protégé. Par exemple, le TALMERCOSUR a précisé que le droit au salaire pour travail effectué est un droit fondamental, auquel on ne peut pas renoncer, consacré et protégé par des normes internationales et régionales, raison pour laquelle le TAL estime qu'est dû le paiement des salaires et des avantages sociaux non perçus par la plaignante pour la période pendant laquelle elle a travaillé sans recevoir de salaire⁴⁰². Tel est également le cas par exemple lorsque la liberté d'association en tant que telle est en cause⁴⁰³.

Principe de non-discrimination. Un principe particulièrement mis en avant par différentes juridictions dans leurs rapports en préparation de cette étude est le principe de non-discrimination. Le principe de non-discrimination est reconnu comme étant une source du droit hiérarchiquement supérieur au droit interne de l'organisation⁴⁰⁴. C'est un « principe général distinct du principe d'égalité »⁴⁰⁵. Dans le même temps, les deux principes ne sont pas autonomes l'un par rapport à l'autre, dans la mesure où les deux principes visent à assurer « la protection et le respect de la dignité humaine »⁴⁰⁶ et « l'égalité de toutes et tous devant la loi qui doit accorder à chacun sans discrimination une égale protection »⁴⁰⁷.

Laurent Germond précise :

« En revanche, ils diffèrent en ce que le principe d'égalité implique une analyse objective, tandis que le principe de non-discrimination requiert une analyse subjective. En effet, l'application du premier principe découle de la comparaison entre deux situations factuelles et juridiques. Il s'agit de déterminer si les agents se trouvent, en fait et en droit, dans une situation semblable ou différente. En cas de violation du principe d'égalité, le juge censure la décision, sans avoir à s'interroger sur les raisons expliquant la différence de traitement. A l'inverse, l'application du second principe invite le juge à s'interroger sur les caractéristiques personnelles de l'agent dont il a été tenu compte, et à en vérifier le caractère légitime ou non »⁴⁰⁸.

Le principe a déjà été étudié par Laurent Germond en ce qui concerne la jurisprudence du TAOIT⁴⁰⁹, et par Anne Trebilcock en ce qui concerne la jurisprudence du TABID et du TABAsD⁴¹⁰. Une étude approfondie en droit de la fonction publique internationale

⁴⁰² TALMERCOSUR, jugement n° 3/2015, *María del Carmen García c. El Instituto Social del MERCOSUR*, p. 11.

⁴⁰³ V. à ce sujet l'étude de D. Petrović, « The Freedom of Association... », préc., note 200, pp. 304-334. V. aussi L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, pp. 159-172.

⁴⁰⁴ G. Barbagallo, « Closing Remarks by Judge Giuseppe Barbagallo », dans D. Petrović (dir.), *90 Years of Contribution of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization to the Creation of International Civil Service Law*, OIT, Genève, 2017, p. 194 ; A. Trebilcock, « Approaches to Discrimination Claims: A Comparison of the Administrative Tribunals of the Asian Development Bank and the Inter-American Development Bank Group », *Asian Journal of International Law*, 2022, vol. 12, p. 217. V. aussi *supra*, sous II.7.c, concernant la jurisprudence du TAFMI.

⁴⁰⁵ L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 103.

⁴⁰⁶ TAOIT, jugement n° 2193 (2003), *Alvarez-Organza c. UNESCO*, opinion dissidente du juge Hugessen, § 22, à propos de la question de savoir si le PACS donne droit à un même traitement des partenaires que le mariage.

⁴⁰⁷ L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, pp. 102-103.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 103.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, pp. 99-104.

⁴¹⁰ A. Trebilcock, « Approaches to Discrimination Claims... », préc., note 404, pp. 216-231.

en général a été effectuée par Asier Garrido Muñoz sur le principe d'égalité et le principe de non-discrimination⁴¹¹.

Les contours du principe ont été rappelés par le TAOIT dans son jugement n° 5078 (2025), *K (n° 52) c. OEB*. Dans cette affaire, le requérant a invoqué une discrimination fondée sur une invalidité permanente ou un handicap dans la mesure où il a été exclu de la participation aux élections du Comité du Personnel en 2013 et 2014 en vertu des décisions générales CA/D 22/09 et CA/D 2/14 en raison de son statut de membre du personnel non-actif à cause de son invalidité. Au considérant 8, le TAOIT indique :

« Selon une jurisprudence constante du Tribunal, le principe d'égalité de traitement implique, d'une part, que des fonctionnaires se trouvant dans une situation identique ou analogue soient soumis aux mêmes règles et, d'autre part, que des fonctionnaires se trouvant dans des situations dissemblables soient régis par des règles différentes définies en fonction même de cette dissemblance (voir, par exemple, le jugement 4277, au considérant 21, et la jurisprudence citée). De même, dans la plupart des affaires impliquant des allégations d'inégalité de traitement, le Tribunal a déclaré qu'il faut avant tout savoir s'il existe une différence significative justifiant la différence de traitement et, même lorsqu'existe une telle différence, le principe de l'égalité de traitement peut être violé par un traitement différent si ce traitement n'est pas approprié et adapté à cette différence (voir, par exemple, les jugements 4391, au considérant 11, et 4022, au considérant 6). Il y a lieu de relever que, dans le jugement 4487, au considérant 9, le Tribunal a conclu que la situation des fonctionnaires en activité de service était sensiblement différente de celle des fonctionnaires mis en position de non-activité, ce qui justifiait un traitement juridique distinct, sans pour autant que cette différence viole les principes d'égalité de traitement et de non-discrimination. Comme l'a déclaré le Tribunal, '[c]es deux situations sont différentes en fait et ne sauraient être comparées'. Cette conclusion s'applique également à l'espèce, justifiant la reconnaissance de droits électoraux différents pour les fonctionnaires en activité de service et ceux mis en position de non-activité. »

Notons que la différence de traitement entre membres du personnel actifs et membres du personnel non-actifs étant objectivement justifiée en l'espèce, le TAOIT conclut aussi à l'absence de violation de la liberté d'association dans cette affaire⁴¹².

Souvent⁴¹³, la charge de la preuve de la discrimination incombe au requérant :

« les allégations de discrimination et d'inégalité de traitement peuvent donner lieu à réparation à condition qu'elles reposent sur des faits précis et prouvés permettant d'établir la réalité de la discrimination. On ne peut établir l'existence d'une discrimination qu'en prouvant que des membres du personnel se trouvant dans des situations identiques ont été traités différemment »⁴¹⁴.

⁴¹¹ A. Garrido Muñoz, « Equality and non-discrimination », dans A. Garrido Muñoz *et al.*, *The Law and Practice...*, préc., note 4, pp. 208-243.

⁴¹² TAOIT, jugement n° 5078 (2025), *K. (n° 52) c. OEB*, § 10.

⁴¹³ Des exceptions confirment la règle, v. A. Garrido Muñoz, « Equality and non-discrimination », préc., note 406, pp. 208-243.

⁴¹⁴ TAOIT, jugement n° 4867 (2024), *T. c. OMS*, § 5 et la jurisprudence citée.

Cette charge de la preuve a pu être occasionnellement renversée en cas de perception raisonnable par le requérant qu'il a été victime d'une discrimination⁴¹⁵.

De manière générale, le principe de non-discrimination vise à éviter un traitement arbitrairement différent de personnes qui sont dans une situation égale en fait et en droit⁴¹⁶. Il suffit régulièrement qu'un élément factuel justifie la différence de traitement⁴¹⁷. Par ailleurs, en matière de promotion et de reclassification de postes, les requêtes fondées sur ce principe n'ont en général pas vocation à aboutir⁴¹⁸. De même, des différences dans les catégories d'engagement peuvent justifier un traitement différent, car la situation juridique diffère. Ainsi, a été en général rejeté le moyen tiré d'une discrimination entre les fonctionnaires des services généraux et les administrateurs⁴¹⁹. Toutefois, le TABID a considéré qu'ont été violés les droits de consultants de longue durée (« *Long-Term Consultants* »), qui étaient devenus des membres du personnel de la Banque et n'ont pas pu faire valoir leurs années de travail auprès de la Banque en tant que consultants aux fins du calcul de leur retraite⁴²⁰.

Le principe de non-discrimination interdit, entre autres, une discrimination fondée sur le sexe ou le genre⁴²¹. Une discrimination positive ne saurait cependant s'appliquer qu'entre des candidats égaux par ailleurs⁴²². Le TACE a considéré que, en cas de mérite égal, une discrimination positive en faveur de candidats de sexe féminin viole le principe de non-discrimination en l'absence d'une disposition à ce sujet dans le Règlement sur les nominations et une indication précise dans l'avis de vacance⁴²³. Cette précision a été effectivement intégrée par la suite dans la réglementation applicable⁴²⁴.

⁴¹⁵ TABAsD, décision n° 87, jugement du 23 janvier 2009, *Mme A. c. BAD* ; A. Trebilcock, « Approaches to Discrimination Claims... », préc., note 404, pp. 226-228.

⁴¹⁶ A. Trebilcock, *ibid.*, pp. 224-226.

⁴¹⁷ TABID, jugement du 14 mai 1984, *Schwarzenberg Fonck c. BID*, aff. n° 2 ; A. Trebilcock, *ibid.*, p. 224.

⁴¹⁸ L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 104 et la jurisprudence citée, p. ex. TAOIT, jugement n° 1388 (1995), *Héritier c. Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires*, § 13 en matière de promotion. V. aussi A. Trebilcock, *ibid.*, p. 225, se référant p. ex. à TABID, jugement du 9 mai 1990, *Thompson c. BID*, aff. n° 24, en matière de promotion et au jugement du 1^{er} sept. 2006, *Rios c. BID*, aff. n° 58, en matière de reclassement, décidé en formation plénière, avec l'opinion dissidente de trois juges.

⁴¹⁹ P. ex. TAOIT, jugement n° 498 (1982), *Tarrab (n° 7) c. OIT*, § 1 ; L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 104.

⁴²⁰ TABID, jugement du 31 août 2015, *Agusti, Vena et Verdejo-Sancho et al. c. BID*, aff. n° 80. En l'espèce, le TABID ne se réfère toutefois pas explicitement au principe de non-discrimination à ce sujet ; A. Trebilcock, « Approaches to Discrimination Claims... », préc., note 404, p. 224.

⁴²¹ A. Trebilcock, *ibid.*, pp. 226-228.

⁴²² TAOIT, jugement n° 2392 (2005), *Trupke c. Fonds international de développement agricole*, § 9. De manière générale sur la discrimination positive v. L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 103.

⁴²³ CRCE, sentence du 28 février 1992, *Parsons (I) c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 167/1991, §§ 22-25 ; rapport du TACE, p. 18.

⁴²⁴ Rapport du TACE, p. 18, note de bas de page 23, en précisant : « Il convient de noter que la situation réglementaire actuelle sur ce point n'est pas comparable, puisque l'article 430.1 de l'Arrêté relatif au personnel sur l'entrée en fonction prévoit aujourd'hui qu'[a]u moment de la nomination, préférence est donnée, entre candidat-e-s susceptibles d'être nommé-e-s, au-a la candidat-e du genre sous-représenté dans les grades pertinents au sein de la catégorie dont relève l'emploi vacant' ». ».

Il résulte de la jurisprudence du TAFMI qu'une discrimination à l'égard d'enfants nés hors mariage est également illégale⁴²⁵.

b) Droits procéduraux

Lors de la procédure administrative. Les droits procéduraux sont omniprésents dans la jurisprudence. La question de leur respect ne se pose pas seulement en matière de droit d'accès à une juridiction⁴²⁶. Tout en reconnaissant un large pouvoir discrétionnaire aux organisations internationales en matière de gestion de son personnel, les juridictions rappellent que les agents ont des droits procéduraux dès la procédure administrative dont la violation peut porter atteinte à la légalité de la décision prise lorsqu'il s'agit d'un manquement grave aux règles de procédure⁴²⁷. Par exemple, le TABID a constaté une violation du principe général du droit à une procédure équitable lorsque le requérant, en période probatoire, n'a pas eu l'opportunité de remédier à des critiques relatifs à ses résultats ou à montrer son aptitude pour le poste⁴²⁸. Ceci s'inscrit dans la jurisprudence telle qu'appliquée aussi par d'autres tribunaux administratifs internationaux⁴²⁹. De même, selon le TAFMI, en se référant à la jurisprudence du TABAsD, tout fonctionnaire doit avoir l'opportunité de répondre à toute accusation afin de garantir une procédure équitable⁴³⁰. Même si la violation de ce principe peut ne pas entraîner l'annulation de la décision litigieuse, le requérant peut avoir droit à une indemnisation pour les irrégularités procédurales⁴³¹.

Les droits procéduraux se voient renforcés en matière disciplinaire⁴³². Ainsi, le TACE a rappelé :

« que le respect des droits de la défense, dont le droit d'être entendu fait partie intégrante, est un principe fondamental applicable à toute personne, qui doit être garanti dans l'ensemble des procédures susceptibles de donner lieu à un recours. Le respect des droits de la défense impose que l'agent à l'encontre

⁴²⁵ TAFMI, jugement n° 2006-6, 29 nov. 2006, *Ms. « M » and Dr. « M » v. IMF* ; rapport du TAFMI, p. 17.

⁴²⁶ V. l'analyse *supra*. V. aussi D. Peat, « Receivability of a Complaint », dans A. Garrido Muñoz *et al.*, préc., note 4, pp. 85-117.

⁴²⁷ V. sur les droits procéduraux en général p. ex. A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents internationaux...*, préc., note 12, xxi-1405 p. Concernant les droits procéduraux avant l'adoption de la décision administrative définitive, v. A.-M. Thévenot-Werner, « Procedural Grounds of Review », dans A. Garrido Muñoz *et al.*, préc., note 4, pp. 118-161, not. pp. 122-125 sur la condition de la gravité de l'irrégularité procédurale.

⁴²⁸ TABID, jugement du 21 mars 2022, *BD c. BID*, affaire n° 100, §§ 58-67.

⁴²⁹ V. A.-M. Thévenot-Werner, « Procedural Grounds of Review », préc., note 427, pp. 137-141.

⁴³⁰ TAFMI, jugement n° 1997-1, 22 août 1997, *Ms. « C » v. IMF*, §§ 41-42, se référant au jugement du TABAsD, décision n° 1 (1992), *Lindsey c. BAD*, § 9 : « Individual complaints or adverse comments by one staff member on the conduct of another should not be taken into account unless first brought to the attention of the latter, to whom an opportunity of replying should have been given including, where appropriate, the opportunity of meeting and questioning the complainant or witness » et à la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies, jugement n° 700 (1995), *Benthin c. SGNU*, §§ V-VI et du TABM, décision n° 27 (1985), *Broemser c. BIRD*, §§ 39-40 ; rapport du TAFMI, p. 17.

⁴³¹ TAFMI, jugement n° 1997-1, 22 août 1997, *Ms. « C » v. IMF*, § 42.

⁴³² P. ex. L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, not. pp. 216-221 ; A. Plantey et F. Lorient, *Fonction publique internationale...*, préc., note 4, pp. 236-250 ; A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents...*, préc., note 12, §§ 638-645 ; A.-M. Thévenot-Werner, « Procedural Grounds of Review », préc., note 427, pp. 146-150.

duquel l'Administration a engagé une procédure administrative ait la possibilité, au cours de cette procédure, de faire valoir son point de vue sur l'existence et la pertinence des faits, les circonstances alléguées et les documents que l'Administration entend utiliser contre lui.

88. Le Tribunal estime également que l'exercice des droits de la défense, et en particulier du droit d'être entendu, suppose également que l'Administration prenne dûment en compte les observations ainsi présentées par l'intéressé en examinant avec soin et impartialité tous les aspects pertinents du dossier. Le droit d'être entendu doit donc permettre à l'Administration d'instruire le dossier de manière à prendre une décision en pleine connaissance de cause, afin que l'agent concerné puisse, le cas échéant, exercer valablement son droit de saisine du Tribunal. »⁴³³

Ce droit est à respecter même si aucune procédure disciplinaire n'est formellement engagée. En particulier, un agent a le droit « d'être entendu en cas de résiliation de son engagement »⁴³⁴. Ce droit « doit forcément être tenu pour un droit ayant pour but de permettre la défense de l'agent concerné. S'agissant d'une garantie accordée à l'agent, ce [droit] ne peut pas être interprété comme se limitant au simple questionnement et à l'écoute de réponses que l'agent donne sur-le-champ »⁴³⁵.

Ces droits de la défense s'appliquent à tout agent, indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'un agent temporaire, d'un fonctionnaire bénéficiant d'un engagement de durée limitée ou d'un fonctionnaire bénéficiant d'un engagement de durée indéterminée⁴³⁶.

La jurisprudence des juridictions de l'Union européenne s'inscrit dans la même approche, comme il résulte du rapport soumis par le Tribunal de l'UE :

« En vertu d'une jurisprudence constante, le respect des droits de la défense par les institutions, organes et organismes de l'Union constitue un principe général du droit de l'Union qui trouve à s'appliquer dès lors que l'administration se propose de prendre à l'encontre d'une personne un acte qui lui fait grief. Ce principe général est désormais également consacré à l'article 41, paragraphe 2, de la Charte, dont le sous a) réaffirme le droit d'être entendu et le sous b) le droit d'accès au dossier »⁴³⁷.

[...En] matière de fonction publique, le droit d'être entendu, qui fait partie intégrante des droits de la défense, vise en particulier à garantir que toute décision faisant grief soit adoptée en pleine connaissance de cause et a notamment pour objectif de permettre à l'autorité compétente de corriger une erreur ou à la personne concernée de faire valoir les éléments relatifs à sa situation personnelle qui militent pour que la décision soit prise, ne soit pas prise ou qu'elle ait tel ou tel contenu⁴³⁸. Dès lors, ce droit exige que le fonctionnaire à

⁴³³ TACE, sentence du 29 juin 2021, *B. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 651/2020, §§ 87-88.

⁴³⁴ V. p. ex. TACE, jugement du 25 janvier 2024, *G. T. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 737/2023, § 37 et TACE, sentence du 5 sept. 2006, *C. G. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n° 353/2005, §§ 38 et 39.

⁴³⁵ TACE, C. G., *ibid.*, cité par TACE, jugement du 25 janvier 2024, *G. T.*, *ibid.*, § 37.

⁴³⁶ V. p. ex. TACE, *G. T.*, *ibid.*, §§ 32 et 37 et la jurisprudence citée.

⁴³⁷ Tribunal de l'UE, arrêt du 18 sept. 2024, *Qualcomm*, préc., pts. 156-158. Voir, à cet égard, également la réponse à la question 7, a), *supra*.

⁴³⁸ Tribunal de l'UE, arrêt du 4 juin 2020, *SEAE c. De Loecker*, aff. C-187/19 P, EU:C:2020:444, pt. 69.

l'égard duquel une institution de l'Union européenne a entamé une procédure administrative ait été mis en mesure, au cours de cette procédure, de faire valoir utilement son point de vue sur la réalité et la pertinence des faits, des circonstances alléguées et des documents que cette institution entend utiliser contre lui à l'appui de son allégation de l'existence d'une infraction aux dispositions du statut⁴³⁹. Le droit d'être entendu implique également que l'administration prête toute l'attention requise aux observations ainsi soumises par l'intéressé en examinant, avec soin et impartialité, tous les éléments pertinents du cas d'espèce⁴⁴⁰.

Cela étant, comme toute irrégularité de procédure⁴⁴¹, une violation des droits de la défense, en particulier du droit d'être entendu, n'entraîne l'annulation de la décision prise au terme de la procédure administrative en cause que si, en l'absence de cette irrégularité, cette procédure pouvait aboutir à un résultat différent. Il ne saurait être imposé à une partie requérante qui invoque la violation de ses droits de la défense de démontrer que la décision de l'institution de l'Union concernée aurait eu un contenu différent, mais uniquement qu'une telle hypothèse n'est pas entièrement exclue. Une telle appréciation doit être effectuée en fonction des circonstances de fait et de droit spécifiques de chaque espèce⁴⁴².

Le Tribunal a précisé les contours du droit d'être entendu notamment dans les procédures relatives à des actes de harcèlement dans lesquelles le respect de ce principe devait être concilié avec la nécessité de garantir la confidentialité des témoignages.

Dans ce contexte, le Tribunal a considéré que, afin de pouvoir présenter utilement ses observations, la personne accusée de harcèlement est en droit de se faire communiquer, à tout le moins, un résumé des déclarations des différentes personnes consultées au cours de la procédure d'enquête, dans la mesure où ces déclarations ont été utilisées par un comité consultatif dans son rapport pour formuler des recommandations à l'instance compétente pour connaître des accusations, la communication de ce résumé devant être effectuée, le cas échéant, dans le respect du principe de confidentialité⁴⁴³. Afin de contrôler le respect des droits de la défense, le Tribunal examine, dans ce contexte, si un résumé des témoignages recueillis au cours de l'enquête a été communiqué à la personne mise en cause, avant de déterminer, le cas échéant, si ce résumé reflète la substance des témoignages recueillis par le comité⁴⁴⁴. Conformément à ce schéma d'examen, dans son arrêt du 12 mars 2025, *Semedo/Parlement* (T-349/23, EU:T:2025:252, points 48 et 49), le Tribunal a conclu à une violation des droits de la défense de la partie requérante,

⁴³⁹ Tribunal de l'UE, arrêt du 7 sept. 2022, *WT c. Commission européenne*, aff. T-91/20, EU:T:2022:510, pt. 67.

⁴⁴⁰ Tribunal de l'UE, arrêt du 29 mai 2024, *Angelidis c. Parlement européen*, aff. T-49/23, EU:T:2024:335, pt. 49 ; il convient de relever que cette formulation rejoint la définition d'une des dimensions du principe de bonne administration (voir, par exemple, arrêt du 30 mars 2022, *KF c. BEI*, aff. T-299/20, EU:T:2022:171, pt. 45 et la jurisprudence citée).

⁴⁴¹ Tribunal de l'UE, arrêt du 6 oct. 2021, *AV et AW c. Parlement européen*, aff. T-43/20, EU:T:2021:666, pt. 94.

⁴⁴² Tribunal de l'UE, arrêt du 18 sept. 2024, *Qualcomm*, préc., pts. 160 et 161.

⁴⁴³ Tribunal de l'UE, arrêt du 12 mars 2025, *Semedo c. Parlement européen*, aff. T-349/23, EU:T:2025:252, pt. 31.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, pt. 35.

sanctionnée pour des faits de harcèlement moral, dès lors que le résumé des témoignages communiqué à cette personne ne reflétait pas la substance des témoignages recueillis par le comité consultatif dans le cadre de la procédure ayant mené à l'adoption de la décision constatant le harcèlement moral et imposant une sanction à ce titre. »⁴⁴⁵

Le TAFMI souligne également le caractère fondamental du principe *audi alteram partem*, y compris en l'absence de disposition expresse⁴⁴⁶. Dans une affaire dans laquelle l'organisation a décidé de placer la requérante en congé administratif avec traitement en attendant la procédure d'enquête disciplinaire le TAFMI a précisé que même en l'absence de disposition expresse, l'organisation a l'obligation d'entendre la requérante avant l'adoption de cette décision, sauf circonstances exceptionnelles⁴⁴⁷. Ceci résulte du principe *audi alteram partem* dont l'importance et la qualité de principe général du droit international administratif ont été évidentes pour les rédacteurs du statut du TAFMI⁴⁴⁸. Ce dernier précise que le droit à une procédure équitable s'applique d'autant plus en matière disciplinaire : « *To 'hear both sides' is a core element of due process* »⁴⁴⁹. Dans le même temps, le TAFMI accepte que des circonstances exceptionnelles dans lesquelles il y aurait un risque immédiat de préjudice pour l'institution peuvent justifier une dérogation à ce principe⁴⁵⁰, ce qui n'était pas le cas dans l'espèce. Même si la violation de ce principe n'est pas de nature à remettre en cause la légalité elle-même de la décision contestée, le requérant a le droit à une indemnisation financière⁴⁵¹.

Lors de la procédure juridictionnelle. Le droit d'être entendu s'applique aussi à la procédure juridictionnelle⁴⁵². Ainsi, lorsque le TAOEA détermine si une requête est recevable et lorsque la partie défenderesse invoque le principe de la *res judicata*, en raison d'une affaire qui peut paraître en lien avec une affaire déjà jugée, il se doit de vérifier s'il y a identité de l'objet, des motifs et des parties. Dans la mesure où certains requérants n'étaient pas parties à la première affaire, déjà jugée, le TAOEA considère que cette exception d'irrecevabilité doit être rejetée « *on the basis of the general principle of procedural law that a party may not be adversely affected without having been heard and convinced in a proceeding* »⁴⁵³.

c) Devoir de sollicitude (duty of care)

Le devoir de sollicitude, en vertu duquel certaines obligations positives incombent à l'autorité compétente, est un principe général du droit de la fonction publique internationale dont les contours sont déterminés au fur et à mesure par la jurisprudence (i). Malgré l'hétérogénéité des situations dans lesquelles le principe a vocation à s'appliquer, les juridictions le mettent en œuvre avec prudence (ii).

⁴⁴⁵ Rapport du Tribunal de l'UE, pp. 56-58, §§ 120-125, numéros des paragraphes et formatages omis.

⁴⁴⁶ TAFMI, jugement n° 2010-4, 3 déc. 2010, Ms. « EE » v. IMF, § 197.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ *Ibid.*, § 187 ; rapport du TAFMI, pp. 17-18.

⁴⁴⁹ TAFMI, jugement n° 2010-4, Ms. « EE », *ibid.*, § 190 ; rapport du TAFMI, p. 18.

⁴⁵⁰ TAFMI, jugement n° 2010-4, Ms. « EE », *ibid.*, § 197.

⁴⁵¹ *Ibid.*, § 266.

⁴⁵² A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents...*, préc., note 12, pp. 733-977.

⁴⁵³ TAOEA, jugement n°124 (1994), Jairo Torres et al., préc., p. 24.

i) Les contours du devoir de sollicitude

Un principe général du droit de la fonction publique internationale. Le devoir de protection et d'assistance des organisations internationales est considéré comme un principe général du droit de la fonction publique internationale par le TAOIT dans l'affaire *Jurado*, en se référant à l'avis consultatif de la CIJ du 11 avril 1949 sur les *Réparations subis au service des Nations Unies*⁴⁵⁴. Le devoir de sollicitude est un corollaire de ce principe⁴⁵⁵, reconnu dans une jurisprudence constante expressément par le TAOIT comme principe général du droit de la fonction publique internationale⁴⁵⁶ et par d'autres tribunaux administratifs internationaux⁴⁵⁷. Les deux principes (devoir de protection et devoir de sollicitude, qui se complètent et se rejoignent) découlent du principe d'indépendance des organisations internationales et sont nécessaires au « fonctionnement efficace de l'Organisation » :

« Pour que l'agent puisse s'acquitter de ses devoirs de façon satisfaisante, il faut qu'il sente que cette protection lui est assurée par l'Organisation et qu'il peut compter sur elle. Afin de garantir l'indépendance de l'agent et, en conséquence, l'action indépendante de l'Organisation elle-même, il est essentiel que l'agent, dans l'exercice de ses fonctions, n'ait pas besoin de compter sur une autre protection que celle de l'Organisation [...]. Enfin, il est essentiel que l'agent [...] sache que, dans l'exercice de ses fonctions, il est placé sous la protection de

⁴⁵⁴ TAOIT, jugement n° 70 (1964), *Jurado c. OIT*, § II.3 ; L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 73.

⁴⁵⁵ L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 73. Pour une étude de la genèse de ce principe, v. L. Germond, « L'omniprésence du devoir de sollicitude dans la jurisprudence récente du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail », dans D. Petrović (dir.), *Une contribution de 90 ans du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail à la création d'un droit de la fonction publique internationale*, OIT, Genève, 2017, pp. 82-85.

⁴⁵⁶ TAOIT, jugement n° 2204 (2003), *André et al. (n° 4) c. Eurocontrol*, § 7 *in fine*.

⁴⁵⁷ P. ex. 2013-UNAT-287/Corr. 1, *McKay c. SGNU*, § 33 ; 2023-UNAT-1329, *Claude Cahn c. SGNU*, § 38 ; 2025-UNAT-1530, *Leonid Dolgoplov c. SGNU*, §§ 57-58 ; TACE, sentence du 9 oct. 2018, *Jannick Devaux (II) et (III)*, préc., § 109 ; TAOIT, jugement n° 5000 (2025), *Z. c. OMS*, § 26. TAFMI, jugement n° 2023-4, 22 déc. 2023, « VV » (n° 2) v. IMF, § 83 : « *The Fund, like other international intergovernmental organizations has a duty of care to protect the health and safety of its employees.* », en se référant à la jurisprudence du TABM, décision n° 569 (2017), *EI c. BIRD*, § 90, du Tribunal administratif des Nations Unies, jugement n° 1125 (2003), *Mwangi c. SGNU*, § IV, et du TABAsD, décision n° 5 (1995), *Bares c. BAD*, § 21. Certaines juridictions ont donné des exemples jurisprudentiels desquels transparaît une reconnaissance du devoir de sollicitude dans son principe, sans que ce terme ne soit utilisé dans le jugement. C'est le cas du TALMERCOSUR dans son rapport, p. 5, se référant au TALMERCOSUR, jugement n° 3/2015, *María del Carmen García c. El Instituto Social del MERCOSUR* : « *In Judgment No. 3/2015, the general principle applied referred to the duty of care, i.e., the positive obligations for the competent authority, as recognized by Mercosur norms. The decision of the Mercosur Administrative Labour Tribunal (TAL) consisted of not recognizing the legal effects of the act challenged by the claimant.* » C'est aussi le cas du TABID dans son rapport, pp. 8-9, se référant à l'affaire n° 101 (2021), *T.S. v. IDB*, §§ 61-70 : « *In Case No. 101, TS v. IDB, the Tribunal noted procedural deficiencies and a lack of impartiality in an internal investigation, concluding that placing the complainant on administrative leave (AL) without granting her the opportunity to respond constituted an unlawful exercise of administrative discretion. The Tribunal found that 'the decision to place the Complainant on AL, without granting her a fair opportunity to address the complaints made against her, under the circumstances, amounts to an unlawful exercise of administrative discretion'. This highlights the Bank's positive obligation to treat staff with fairness and respect in sensitive procedures involving professional conduct.* ».

l'Organisation »⁴⁵⁸.

Ceci explique la nature de principe général du droit de la fonction publique internationale du devoir de protection et du devoir de sollicitude, en tant que normes inhérentes au droit des organisations internationales et, par conséquent, leur valeur supérieure au droit dérivé de l'organisation. Dans la mesure où l'organisation se doit de protéger son indépendance, la protection et la sollicitude à l'égard de ses agents est également un devoir⁴⁵⁹. Il s'agit d'autant plus d'un devoir en raison du lien contractuel ou statutaire entre l'agent et l'organisation en vertu duquel l'agent exerce des fonctions pour l'organisation, c'est pourquoi la référence à ce devoir est fréquemment conjugué avec d'autres principes, tels que le devoir d'assistance ou le principe de la bonne foi⁴⁶⁰.

Evolution du principe. L'introduction du devoir de sollicitude sous ce nom dans la jurisprudence du TAOIT s'est fait dans un arrêt de rejet dans l'affaire *Renault* en 1987 par un panel francophone⁴⁶¹. A l'époque, le TAOIT avait indiqué : « Certes, les organisations internationales se doivent de traiter leurs agents avec sollicitude. Mais une telle action se place sur un plan gracieux qui, par nature, ne peut être appréciée que très exceptionnellement par le Tribunal »⁴⁶². Aujourd'hui, le caractère juridiquement contraignant de ce devoir est ancré dans la jurisprudence, au point que certains ont parlé de « omniprésence » dans la jurisprudence de ce principe⁴⁶³, ce qui n'empêche pas les juridictions à appliquer le principe avec une certaine retenue.

Dans la jurisprudence du Tribunal de l'UE, le devoir de sollicitude a une place particulière. D'une part, il « ne figure pas parmi les principes généraux du droit de l'Union reconnus par les juridictions de l'Union »⁴⁶⁴. De l'autre, il est bien reconnu dans la jurisprudence en matière de fonction publique⁴⁶⁵. Est-ce qu'on peut en déduire qu'il trouve donc sa place dans le droit de l'Union en tant que principe général du droit de la fonction publique internationale ?

Absence de définition. Il n'y a pas de définition jurisprudentielle précise et unique du devoir de sollicitude⁴⁶⁶ : « Comme bien souvent, la jurisprudence est muette à ce sujet, ce qui permet aux juges d'ajuster, au fil du temps, selon les besoins, les principes généraux aux nécessités d'une bonne justice, c'est-à-dire une justice adaptée à son temps, comprise et acceptée par tous »⁴⁶⁷. Selon les termes de Laurent Germond, « il convient de retenir [de l'analyse de la jurisprudence à ce sujet] que, compte tenu de la disparité des forces en présence, une organisation internationale est tenue de se

⁴⁵⁸ CIJ, avis consultatif, 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *CIJ Rec.* 1949, p. 183.

⁴⁵⁹ C'est ce qui ressort aussi des débats menés lors de la journée d'études du Master 2 Administration internationale du 3 oct. 2025, *La protection des agents internationaux*, organisée sous la direction de Niki Aloupi et de Rémi Cèbe à l'université Paris-Panthéon-Assas.

⁴⁶⁰ P. ex. TAOIT, jugement n° 5019 (2025), *T. (n° 4) c. Interpol*, § 6 : « il résulte du principe général de bonne foi et du devoir de sollicitude qui y est lié que les organisations internationales doivent avoir pour leurs fonctionnaires les égards nécessaires afin que leur soient évités des dommages inutiles et qu'il appartient ainsi à ces derniers d'informer à temps leurs fonctionnaires de toute mesure susceptible de porter atteinte à leurs droits ou de léser leurs intérêts légitimes », et la jurisprudence citée.

⁴⁶¹ TAOIT, jugement n° 856 (1987), *Renault c. UNESCO*, § 8.

⁴⁶² *Ibid.*

⁴⁶³ P. ex. L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 74 ; L. Germond, « L'omniprésence du devoir de sollicitude... », préc., note 455, pp. 77-97.

⁴⁶⁴ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 58, § 126.

⁴⁶⁵ Rapport du Tribunal de l'UE, pp. 58-59, § 126.

⁴⁶⁶ L. Germond, « L'omniprésence du devoir de sollicitude... », préc., note 455, pp. 82 et 85.

⁴⁶⁷ L. Germond, « L'omniprésence du devoir de sollicitude... », *ibid.*, p. 85.

montrer secourable envers ses fonctionnaires. »⁴⁶⁸

Selon le TAFMI – en se référant à la jurisprudence du TABM, du Tribunal administratif des Nations Unies et du TABAsD – « *[t]he Fund, like other international intergovernmental organizations has a duty of care to protect the health and safety of its employees* », y compris en l'absence de disposition expresse car les principes généraux imposent une telle obligation, « *as would normally be expected of every employer* »⁴⁶⁹.

Aux Nations Unies, alors que le devoir de sollicitude est reconnu comme incombant généralement à l'organisation, indépendamment de toute disposition expresse⁴⁷⁰, les contours du devoir de sollicitude ont été déterminés en interprétant les dispositions applicables en matière de harcèlement à la lumière de ce devoir notamment dans l'affaire *Claude Cahn* :

« *the Administration of the Organization has a duty of care to ensure a harmonious work environment and protect staff members from harm by way of, inter alia, taking appropriate preventive and remedial measures in each specific case. This duty is an inherent part of the employment relationship and a fundamental condition of service and must be fulfilled by the Administration with due diligence and without delay.* »⁴⁷¹

Cette définition a été reprise et généralisée au-delà des affaires de harcèlement dans l'arrêt *Leonid Dolgoplov*⁴⁷².

À l'Union européenne, dans l'arrêt *Fleig c. Service européen pour l'action extérieure (SEAE)*, la Cour de justice (CJUE) a pour sa part donné la définition suivante :

« la Cour a défini le devoir de sollicitude comme une notion reflétant l'équilibre des droits et des obligations réciproques que le statut a créé dans les relations entre l'administration et les agents du service public, étant précisé que cet équilibre implique notamment que, lorsqu'elle statue à propos de la situation d'un fonctionnaire, l'administration prenne en considération l'ensemble des éléments susceptibles de déterminer sa décision et que, ce faisant, elle tienne compte non seulement de l'intérêt du service, mais aussi de celui du fonctionnaire concerné »⁴⁷³.

L'articulation du devoir de sollicitude avec d'autres principes, tels que la diligence requise – qui est une obligation incombant aux organisations internationales y compris au-delà du droit de la fonction publique internationale⁴⁷⁴ –, est délicate. C'est pourquoi

⁴⁶⁸ L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 74.

⁴⁶⁹ TAFMI, jugement n° 2023-4, 22 déc. 2023, « *VV* » (n° 2) v. *IMF*, § 83 et note de bas de page 4 ; rapport du TAFMI, p. 18.

⁴⁷⁰ P. ex. 2013-UNAT-287/Corr. 1, *McKay c. SGNU*, § 33.

⁴⁷¹ 2023-UNAT-1329, *Claude Cahn c. SGNU*, § 38 (en matière de harcèlement ; notes de bas de page omises).

⁴⁷² 2025-UNAT-1530, *Leonid Dolgoplov c. SGNU*, § 57.

⁴⁷³ CJUE, arrêt du 12 nov. 2020, *Fleig c. SEAE*, aff. C-446/19 P, EU :C :2020 :918, pt. 67 et la jurisprudence citée ; cité par CJUE, arrêt du 25 avril 2024, *NS c. Parlement européen*, aff. C-218/23 P, EU:C:2024:358, pt. 112. V. aussi le rapport du Tribunal de l'UE, pp. 58-59, § 126, et les arrêts cités, à savoir Tribunal de l'UE, arrêts du 7 mai 2019, *WP c. Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO)*, aff. T-407/18 ; EU :T :2019 :290, § 58 et du 26 oct. 2022, *KD c. EUIPO*, aff. T-298/20, EU :T :2022 :671, § 115.

⁴⁷⁴ E. Lagrange, « La responsabilité des organisations internationales pour violation d'une obligation de diligence », dans SFDI (dir.), *Journée d'études franco-italienne. Le standard de due diligence et la*

les juridictions se réfèrent régulièrement conjointement au devoir de sollicitude et un autre principe tel que la diligence requise, le devoir d'assistance, l'obligation d'éviter tout tort inutile et excessif, le principe de la bonne foi, le devoir de diligence, le principe de sécurité juridique et le principe de proportionnalité⁴⁷⁵, auxquels l'on pourrait ajouter celui de l'obligation de respecter la dignité humaine.

ii) L'application du devoir de sollicitude

Application du principe. Bien que la violation de ce principe ait été ponctuellement constatée⁴⁷⁶, « le devoir de sollicitude n'est pas le nouveau sésame » pour les requérants pour faire valoir leurs droits⁴⁷⁷.

Dimension procédurale. Le devoir de sollicitude trouve à s'appliquer dans différentes matières. Il a tout d'abord une dimension procédurale⁴⁷⁸. En vertu du « devoir de sollicitude à l'égard de ses agents », l'organisation est « tenue de dissiper l'erreur dans laquelle se trouve un de ses agents pour l'exercice d'un droit, pour autant que cela permette à l'agent d'agir de façon utile. S'il en est encore temps, il lui appartient d'indiquer à l'agent les voies de recours »⁴⁷⁹. Dans le même ordre d'idées, « le devoir d'une organisation de traiter ses agents avec sollicitude lui impose de leur éviter les inconvénients, d'ordre matériel ou psychologique, découlant de procédures qui

responsabilité internationale, Pedone, Paris, 2018, pp. 189-229. Elle donne la définition suivante de cette obligation (p. 190) : « la diligence requise tient dans l'institution et l'exercice d'un pouvoir d'empêcher la réalisation d'un dommage ou un retard indu dans la jouissance ou l'exercice effectifs d'un droit ».

⁴⁷⁵ V. L. Germond, « L'omniprésence du devoir de sollicitude... », préc., note 455, pp. 85-97.

⁴⁷⁶ P. ex. dans l'arrêt n° 2023-UNAT-1329, *Claude Cahn c. SGNU*, confirmant le jugement du TCNU, UNDT/2022/008 ; Juge Knierim avait cependant formulé une opinion dissidente à l'arrêt du TANU, considérant au § 28 que « [t]he Majority does not explain how a duty of care can derive from ST/SGB/2008/5 in cases where there is neither harassment nor abuse of authority or discrimination of the staff member but only his or her 'subjective perception of being harassed' ». Il ressort cependant de l'arrêt n° 2025-UNAT-1530 que le devoir de sollicitude incombe aux organisations indépendamment de toute disposition expresse à ce sujet, « in accordance with established international standards » (§ 58). Les juges statuant à la majorité dans l'arrêt 2023-UNAT-1329 et à l'unanimité dans l'arrêt n° 2025-UNAT-1530 ne sont pas les mêmes.

⁴⁷⁷ L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 74.

⁴⁷⁸ V. L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 74 et la jurisprudence citée. V. aussi p. ex. TAOIT, jugement n° 5035 (2025), *R. (nos 2 et 3) c. Eurocontrol*, § 21 : « [L]e requérant est fondé à soutenir, comme il le fait par ailleurs, que la procédure de recours interne relative à la décision contestée dans sa deuxième requête n'a pas été menée avec la diligence requise. Il s'est en effet écoulé, entre le dépôt de sa réclamation [...] et la notification de la décision statuant sur celle-ci [...] un délai de près de huit mois, dont le Tribunal relève qu'il s'explique pour moitié par le fait que la chef de l'Unité des ressources humaines et services a tardé, sans raison pertinente, à se prononcer sur la réclamation après la remise de l'avis du [Comité de gestion du Régime d'assurance-maladie]. Si un tel délai n'est certes pas déraisonnable dans l'absolu, il n'en apparaît pas moins excessif dans les circonstances particulières de l'espèce, où l'âge avancé du requérant – 77 ans au moment des faits – et la charge financière très élevée que représentaient pour lui les frais en litige commandaient que l'Organisation s'attache à traiter son recours avec davantage de célérité. En outre, l'intéressé est également fondé à soutenir que l'absence de toute réponse apportée par Eurocontrol à la demande de remboursement spécial qu'il avait présentée [...] témoigne, eu égard à ces mêmes circonstances particulières, d'un manquement de l'Organisation au devoir de sollicitude qui lui incombait à son égard. [I]l sera fait une juste réparation du préjudice moral occasionné par les décisions attaquées en condamnant Eurocontrol au paiement, à ce titre, d'une indemnité de 3 000 euros. »

⁴⁷⁹ TAOIT, jugement n° 2345 (2004), *Hketib c. UNESCO*, § 1c ; L. Germond, *Les Principes généraux...*, préc., note 11, p. 74.

s'éternisent »⁴⁸⁰. Toutefois, le Tribunal de l'UE a précisé que le devoir de sollicitude a aussi ses limites :

« le devoir de sollicitude n'impose pas, en principe, à l'administration une large obligation positive d'assister les fonctionnaires ou les agents de l'Union. En particulier, il ne saurait être raisonnablement attendu d'une administration diligente qui traite une multitude de demandes d'allocations pour enfants à charge qu'elle prenne l'initiative d'assister et de guider l'ensemble des demandeurs concernés dans les éventuelles démarches qu'ils pourraient devoir entreprendre en vue d'obtenir de telles allocations. Tout au plus l'administration peut-elle être tenue de s'acquitter d'obligations renforcées au titre du devoir de sollicitude lorsque sont réunies des circonstances particulières, tenant notamment à la situation d'extrême vulnérabilité dans laquelle se trouve l'intéressé, lorsqu'il existe des doutes quant à sa santé et, par conséquent, quant à sa capacité à défendre, d'une manière adéquate, ses propres intérêts »⁴⁸¹.

Le devoir de sollicitude peut être plus poussé selon l'objet de la procédure en cause. Ainsi, les obligations en découlant peuvent être plus étendues en matière d'allégations de harcèlement⁴⁸². Dans une affaire dans laquelle le fonctionnaire, réclamant une protection, a été placé en congé spécial, le TAOIT a clarifié que

« [d]ans un tel cas de figure, le devoir de sollicitude de l'Organisation lui imposait plutôt de prendre les mesures nécessaires afin de protéger le fonctionnaire qui s'était plaint de harcèlement contre les représailles potentielles de ses présumés harceleurs non pas en le tenant à l'écart du service mais en s'assurant, par exemple, que ces personnes soient sensibilisées à l'interdiction de mener de telles représailles. »⁴⁸³

Dimension matérielle. Le devoir de sollicitude a aussi une dimension matérielle et vocation à s'appliquer en cas de suppression de poste⁴⁸⁴, en cas d'externalisation et

⁴⁸⁰ TAOIT, jugement n° 2345 (2004), *Hketib, ibid.*, § 3 ; L. Germond, *Les Principes généraux...*, *ibid.*, p. 74.

⁴⁸¹ Tribunal de l'UE, arrêt du 17 mars 2021, *EJ c. BEI*, aff. T-585/19, EU:T:2021:142, pt. 77 et la jurisprudence citée ; v. aussi le rapport du Tribunal de l'UE, p. 60, § 131.

⁴⁸² L. Germond, « L'omniprésence du devoir de sollicitude... », préc., note 455, pp. 79-81 et la jurisprudence citée. V. aussi TAOIT, jugement n° 5023 (2025), *T. (n° 9) c. Interpol*, § 6 : « [I]l ressort du considérant 15 du jugement 4207, rendu en formation plénière, qu'en l'absence de procédure légale complète à appliquer en cas de plainte pour harcèlement dans ses Statut et Règlement du personnel, une organisation internationale doit répondre à une telle plainte conformément à la jurisprudence pertinente du Tribunal. Dans ce jugement, le Tribunal a en outre relevé ce qui suit à ce sujet : 'Il est de jurisprudence constante qu'une organisation internationale a le devoir d'assurer aux membres de son personnel un environnement sûr et adéquat (voir le jugement 2706, au considérant 5, citant le jugement 2524). De plus, "étant donné la gravité que revêt une plainte pour harcèlement, une organisation internationale a l'obligation d'engager [...] [une] enquête [...]" (voir le jugement 3347, au considérant 14). L'enquête doit en outre être engagée rapidement, menée de manière approfondie, et les faits doivent être établis objectivement et dans leur contexte général. Une fois l'enquête terminée, le requérant est en droit de recevoir une réponse de l'administration concernant la plainte pour harcèlement. De plus, comme le Tribunal l'a affirmé dans le jugement 2706, au considérant 5, "une organisation internationale est responsable de l'ensemble des torts causés à un membre de son personnel par un supérieur hiérarchique de l'intéressé, agissant dans le cadre de ses fonctions, lorsque la victime subit un traitement portant atteinte à sa dignité personnelle et professionnelle" (voir également les jugements 1609, au considérant 16, 1875, au considérant 32, et 3170, au considérant 33). Ainsi, une organisation internationale doit prendre les mesures nécessaires pour protéger une victime de harcèlement.' »

⁴⁸³ TAOIT, jugement n° 5018 (2025), *T. (n° 3) c. Interpol*, §§ 10-11.

⁴⁸⁴ TAOIT, jugement n° 5019 (2025), *T. (n° 4) c. Interpol*, § 6 : « S'agissant [...] du droit de la requérante

en cas de maladie de l'agent⁴⁸⁵. Ainsi, le TAOIT a rappelé en 2023 que :

« Il est de jurisprudence constante que les organisations internationales ont l'obligation de prendre les mesures appropriées pour protéger la santé et assurer la sécurité de leurs fonctionnaires et qu'une organisation qui méconnaît cette obligation s'expose ainsi au paiement de dommages-intérêts au profit du fonctionnaire concerné (voir, par exemple, le jugement 3689, au considérant 5). Dans les circonstances de l'espèce, l'organisation a violé son devoir de sollicitude envers la requérante lorsqu'elle a rejeté sa demande d'indemnités pour sa maladie imputable au service en dépit de preuves accablantes, notamment quatre rapports médicaux favorables, et a manqué à l'obligation de garantir un environnement de travail sain de nature à protéger sa santé. »⁴⁸⁶

Par ailleurs, selon le Tribunal de l'UE, « les obligations découlant pour l'administration du devoir de sollicitude sont substantiellement renforcées lorsqu'est en cause la situation d'un fonctionnaire dont il est avéré que la santé, physique ou mentale, est affectée. En pareille hypothèse, l'administration doit examiner les demandes de celui-ci dans un esprit d'ouverture particulier »⁴⁸⁷. Par conséquent, l'administration viole le devoir de sollicitude si le rapport d'évaluation de la requérante ne contenait pas la moindre référence à ses problèmes de santé et que l'administration n'avait pas non plus démontré avoir tenu compte desdits problèmes au cours de la procédure d'évaluation, alors qu'elle en avait connaissance⁴⁸⁸.

à être informée du fait qu'Interpol envisageait de supprimer purement et simplement son poste, le Tribunal rappelle qu'il résulte du principe général de bonne foi et du devoir de sollicitude qui y est lié que les organisations internationales doivent avoir pour leurs fonctionnaires les égards nécessaires afin que leur soient évités des dommages inutiles et qu'il appartient ainsi à ces dernières d'informer à temps leurs fonctionnaires de toute mesure susceptible de porter atteinte à leurs droits ou de léser leurs intérêts légitimes (voir les jugements 4777, au considérant 6, 4072, au considérant 8, 3861, au considérant 9, et 3071, au considérant 30). Or le Tribunal constate que, si la requérante était au courant de la nécessité de prendre des mesures de restructuration en vue de la création de la nouvelle Direction des ressources humaines, elle n'avait en revanche été informée à aucun moment de la mesure projetée à son égard avant de recevoir la notification de la décision de suppression de son poste [...]. Bien au contraire, l'Organisation avait, jusqu'à cette date, pris le soin de la rassurer à cet égard, en insistant sur le fait que son poste n'avait pas été supprimé et que le processus d'analyse et d'examen de la situation de ce poste, afin de notamment redéfinir ses fonctions au sein d'Interpol, se ferait en étroite collaboration avec elle. Le Tribunal constate que, manifestement, cela n'a pas été le cas. Ainsi que le soutient à juste titre la requérante, elle n'a jamais été avisée des conséquences potentielles de la réorganisation de la Direction des ressources humaines sur sa situation, ni du risque de suppression de son poste qui pouvait en découler. De la même manière, elle n'a pas été prévenue du risque que la création du poste de directeur de la nouvelle direction faisait peser sur l'existence de son propre poste et n'a jamais été informée du projet de l'Organisation de supprimer son poste avant que celui-ci ne se matérialise [...]. »

⁴⁸⁵ L. Germond, « L'omniprésence du devoir de sollicitude... », préc., note 455, pp. 78-79 (externalisation) et 81-82 (maladie). En matière d'externalisation, v. aussi TAOIT, jugement n° 4885 (2024), *P. c. UNESCO*, § 4 : « Il eût certes été néanmoins requis que la suppression des missions en cause s'accompagne d'une compensation financière si elle avait entraîné, par ailleurs, une baisse substantielle de la rémunération perçue par le requérant. Selon la jurisprudence du Tribunal, il appartient en effet à une organisation, en vertu de son devoir de sollicitude à l'égard de ses fonctionnaires, de prévoir une telle compensation dans l'hypothèse où une externalisation a pour effet d'affecter gravement un agent dans sa situation économique (voir le jugement 3373, aux considérants 7 et 9). Mais tel n'est, au vu du dossier, nullement le cas en l'occurrence. »

⁴⁸⁶ TAOIT, jugement n° 4600 (2023), *N. (n° 4) c. OMS*, § 6.

⁴⁸⁷ Tribunal de l'UE, arrêt du 30 juin 2021, *GW c. Cour des comptes*, aff. T-709/19, EU :T :2021 :389, § 92 et la jurisprudence citée ; en l'espèce le Tribunal constate une méconnaissance du devoir de sollicitude (§ 98) ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 59, § 127.

⁴⁸⁸ Tribunal de l'UE, arrêt du 26 oct. 2022, *KD c. EUIPO*, aff. T-298/20, EU :T :2022 :671, pts. 120-129 ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 59, § 128.

Le TACE a été amené à appliquer de manière très nuancée le devoir de sollicitude en matière de non-renouvellement de contrats pour éviter des situations provoquées par une réglementation trop rigide entraînant des effets qui n'étaient ni dans l'intérêt de l'organisation, ni dans l'intérêt de l'agent, au regard des circonstances particulières de l'affaire⁴⁸⁹. En revanche, il ressort de la jurisprudence du même tribunal « que le devoir de sollicitude n'incluait pas l'obligation pour l'Organisation de proposer un nouveau contrat à un agent russe, dans une situation où le non-renouvellement de son contrat à durée déterminée avait été la conséquence du fait qu'il ne remplissait plus la condition requise d'avoir la nationalité d'un État membre de l'Organisation »⁴⁹⁰.

En matière de résiliation du contrat d'un agent temporaire, le Tribunal de l'UE considère que le devoir de sollicitude n'impose pas à l'administration d'utiliser la faculté prévue par le statut de saisir la commission d'invalidité en présence d'un congé de maladie d'une certaine durée :

« Si le devoir de sollicitude devait avoir pour effet de transformer une faculté en une obligation pour l'administration, il modifierait l'équilibre des droits et des obligations créé par le statut dans les relations entre l'autorité publique et les

⁴⁸⁹ V. le rapport du TACE, p. 19 : « Le TACE a reconnu une violation du devoir de sollicitude dans sa sentence du 9 oct. 2018, *Jannick Devaux (II) et (III) c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n^{os} 587/2018 et 588/2018. Dans cette affaire, la requérante avait été employée sur un contrat à durée déterminée qui avait atteint sa durée maximale. Suite à l'expiration de ce contrat, alors que les directives en vigueur prévoyaient une période de carence d'un an entre la fin d'un contrat à durée déterminée et le début d'un contrat temporaire, la requérante avait obtenu un contrat temporaire de quatre mois dans l'intérêt du service, pour pouvoir mener à bien le projet dont elle avait la responsabilité sous son contrat à durée déterminée. La requérante contesta la décision de ne pas renouveler son contrat temporaire à son échéance – décision qui avait été motivée en raison du délai de carence d'un an qui s'appliquait aux agents arrivant en fin de contrat à durée déterminée.

Dans sa sentence, le Tribunal reconnut que la requérante n'avait aucun droit acquis de se voir offrir un nouvel emploi. Il admit également que 'des mesures restrictives devraient être adoptées par le Secrétaire Général, suite aux difficultés budgétaires particulièrement graves auxquelles l'Organisation devait faire face et qui auraient, à titre général, pu constituer des motifs valables pour la décision de non-renouvellement d'un contrat'.

Néanmoins, le Tribunal considéra que 'compte tenu de son travail de long terme au sein de l'Organisation, la requérante aurait mérité une approche plus respectueuse qui correspondait à sa situation'. Il conclut que 'dans les circonstances particulières de la présente affaire, où toutes les conditions pour le renouvellement du contrat temporaire pour la période au moins de deux mois, voire trois mois, ont été réunies (...) et où l'Organisation avait déjà dérogé à la règle de carence, ayant offert à la requérante un contrat temporaire immédiatement suite à la fin de son [contrat à durée déterminée], le refus de lui offrir un nouveau contrat, ce qui aurait été dans l'intérêt du Service, était contraire tant aux intérêts de l'Organisation qu'à ceux de la requérante', et donc, contraire 'aux principes généraux du droit, à savoir le principe du devoir de sollicitude' (§§ 109 et 111 de la sentence). »

⁴⁹⁰ V. le rapport du TACE, p. 19, présentant le jugement du TACE du 22 mars 2024, *I. S. c. Secrétaire générale du Conseil de l'Europe*, recours n^o 742/2023, § 46 : « Quant au risque allégué de représailles de la part des autorités russes, le Tribunal note que le/la requérant/e n'a pas précisé quelles autres mesures de protection il/elle s'attendait éventuellement à recevoir de la part de la Secrétaire Générale en dehors de l'annulation de la décision de ne pas lui proposer un nouveau contrat. Indépendamment du fait qu'il était juridiquement impossible pour l'Organisation de proposer au/à la requérant/e un nouveau contrat de travail (...), le Tribunal ne considère pas que le devoir de diligence de l'Organisation à l'égard de son personnel implique l'obligation de lui proposer un contrat. Par conséquent, l'allégation du/de la requérant/e selon laquelle le refus de lui proposer un tel contrat a entraîné un manquement à son devoir de protection est dénuée de fondement. »

agents du service public, alors qu'il a pour objet de refléter ledit équilibre »⁴⁹¹.

De même, il refuse de mettre en œuvre « la mise en balance entre intérêts du service et intérêt de l'agent concerné impliquée par le devoir de sollicitude » lorsque l'administration « a une compétence liée et applique à bon droit une disposition fixant des droits pécuniaires [...]. Ainsi, la requérante ne peut invoquer le devoir de sollicitude afin d'obtenir des avantages que la disposition statutaire [applicable] ne permet pas de lui octroyer »⁴⁹².

Le TAOIT a toutefois appliqué le devoir de sollicitude pour atténuer les effets de la modification du régime de l'indemnité pour frais d'études. En l'espèce, l'AIEA avait mis en œuvre une décision de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptant une recommandation de la Commission de la fonction publique internationale. Le TAOIT avait rejeté le moyen tiré d'une violation des droits acquis du fonctionnaire⁴⁹³. En revanche :

« ni la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies ni l'article 5.04 du Statut du personnel ou la disposition 5.04.01 du Règlement du personnel n'excluaient l'adoption d'un mécanisme visant à atténuer les effets des modifications sur les fonctionnaires qui subiraient des difficultés financières immédiates et importantes dans des circonstances où il n'y aurait pas d'autre option réaliste pour le fonctionnaire intéressé que de faire en sorte que l'enfant termine le cycle d'enseignement dans lequel il s'était engagé bien plus tôt. »⁴⁹⁴

Dans cette affaire le fils du requérant a entamé ses études supérieures dans une université dans le pays d'origine du requérant qui était loin du lieu d'affectation et avait déjà terminé trois des quatre années de son cursus dans cette université. Le TAOIT constate que l'organisation défenderesse « a manqué à son devoir de sollicitude à l'égard du requérant, au sens où cette expression est actuellement utilisée dans la jurisprudence du Tribunal »⁴⁹⁵.

Comportement à l'égard de tiers. Le devoir de sollicitude peut aussi façonner la manière dont l'organisation devrait se comporter à l'égard de tiers. Des exemples jurisprudentiels récents éclairent deux cas de figure différents relatifs à la question. Le premier soulève la question suivante : dans quelle mesure les organisations internationales ont l'obligation d'exercer leur devoir de sollicitude à l'égard de leurs agents dans les relations avec l'État de siège, et plus généralement les États membres, de l'organisation ? Ce premier cas de figure s'est présenté dans l'affaire *Dolgoplov*, jugée en 2025 par le TANU⁴⁹⁶. Dans cette affaire des fonctionnaires russes ont subi des restrictions discriminatoires de la part de l'État hôte⁴⁹⁷ et le

⁴⁹¹ Tribunal de l'UE, arrêt du 14 juillet 2021, *AQ c. Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA)*, aff. T-164/19, EU :T :2021 :456, pt. 115 et la jurisprudence citée ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 59, § 129.

⁴⁹² Tribunal de l'UE, arrêt du 14 juillet 2021, *KO c. Commission européenne*, aff. T-389/20, EU :T :2021 :436, pt. 50 et la jurisprudence citée ; rapport du Tribunal de l'UE, p. 60, § 130. En l'espèce, la requérante, agente temporaire de nationalité bulgare, s'est vue refuser l'octroi de l'indemnité de dépaysement, en raison du fait que son lieu de résidence déclaré lors de son entrée en fonctions était Bruxelles.

⁴⁹³ TAOIT, jugement n° 4465 (2022), *B. c. AIEA*, §§ 4-10.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, § 15.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, § 18.

⁴⁹⁶ 2025-UNAT-1530, *Leonid Dolgoplov c. SGNU*.

⁴⁹⁷ *Ibid.*, § 4 : « (a) Twenty-five miles radius travel restrictions from the Columbus Circle. (b) G-4 Visa renewal time of four months or longer compared to United Nations staff members nationals of other

requérant a demandé une assistance de la part du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies afin d'obtenir le retrait de ces mesures discriminatoires. Le TANU a indiqué :

*« we concede that the Secretary-General as the Chief Administrative Officer of the Organization has a duty of care towards its staff members regardless of their nationality in accordance with established international standards, in a manner that protects not only their safety and security, but also their impartiality and independence that are firmly associated with their immunities as international civil servants. However, the exercise of such duty of care vis-à-vis the host country or any other Member State involves necessarily executive or political considerations that make the Secretary-General's preferred course of action a policy decision which is not subject to judicial review by the [United Nations Dispute Tribunal (UNDT)] or the UNAT. This includes the circumstances of the present case. »*⁴⁹⁸

Le TANU reconnaît donc le devoir de sollicitude incombant à l'organisation dans cette affaire, mais considère que le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU) et le TANU ne sont pas compétents pour connaître de la requête.

Un second cas de figure où le devoir de sollicitude peut façonner le comportement que l'organisation devrait avoir dans ses relations avec des tiers concerne les relations avec les médias. La question s'est posée dans l'affaire qui a donné lieu au jugement n° 5000 du TAOIT, rendu en 2025 en formation de cinq juges⁴⁹⁹. En l'espèce, le requérant avait été l'auteur d'un rapport relatif à la gestion par l'Italie de la pandémie COVID-19 qui a été publié par l'OMS, mais retiré peu de temps après sur la demande d'un État membre. Un sous-directeur général de l'organisation (« Mr. G. ») avait fait des déclarations à des médias qui mentionnaient le requérant et que le requérant qualifiait de diffamatoires. Le TAOIT constate que le sous-directeur général avait agi dans sa capacité personnelle et non pas en tant que représentant de l'OMS, de la sorte que ses actes n'étaient pas imputables à l'organisation⁵⁰⁰. Toutefois, le TAOIT a précisé aussi :

« Concernant l'allégation selon laquelle l'Organisation ne se serait pas 'dissociée publiquement des déclarations diffamatoires [de M. G.]', il n'est pas nécessairement du devoir d'une organisation internationale de publier des communiqués de presse pour défendre les membres de son personnel ou les sanctionner, bien qu'elle ait en principe le devoir de les protéger lorsqu'ils sont exposés à des critiques publiques en rapport avec leurs fonctions. Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu de la position de M. G., qui était Sous-Directeur général, il était du devoir de l'Organisation de se distancier publiquement de ses déclarations, qui autrement auraient pu être perçues comme siennes. À cet égard, l'Organisation a manqué à son devoir de sollicitude. Or cela ne justifie pas l'annulation de la décision attaquée. Toutefois, ce manquement au devoir de sollicitude justifie l'octroi au requérant de dommages-

countries. (c) G-4 visa duration of one year or less compared to United Nations staff members nationals of other countries. (d) Humiliating procedures upon arrival to an airport : many Russian colleagues were escorted to the special US CBP (assumedly referring to 'Customs and Border Patrol') room, which is usually used to deal with people trying to enter the US illegally or suspected to have committed a crime. »

⁴⁹⁸ *Ibid.*, § 58.

⁴⁹⁹ TAOIT, jugement n° 5000 (2025), Z. v. OMS.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, § 18.

intérêts pour tort moral. »⁵⁰¹

Conclusion. Il ressort de l'analyse jurisprudentielle que le devoir de sollicitude est désormais solidement ancré dans la jurisprudence en tant que principe général du droit de la fonction publique internationale, mais qu'une violation de ce principe n'est pas facilement constatée. Les juridictions se fondent sur ce principe en l'absence d'autre norme plus apte à régir la situation et lorsqu'une injustice résultant du manque de sollicitude est ostensible (sans que les juridictions n'utilisent le critère du caractère « manifeste » de cette violation).

d) Droits acquis/droits essentiels

La question de l'unicité de la jurisprudence en matière de droits acquis ou de droits essentiels ne date pas de hier⁵⁰² et est toujours d'actualité⁵⁰³. Malgré un socle jurisprudentiel bien ancré sur la question, il a été ponctuellement remis en cause (i). Pourtant, la manière dont est mis en œuvre le principe par les juridictions met en avant qu'il ne s'agit que d'un garde-fou juridique faisant rarement droit aux requérants (ii).

i) Les contours des droits acquis ou droits essentiels

Définitions tenant compte des spécificités du droit de la fonction publique internationale. La notion des « droits acquis » a un sens particulier en droit de la fonction publique internationale, différent de son sens dans les droits nationaux et différent de son sens en droit international général⁵⁰⁴. Elle est employée dès les premiers jugements du Tribunal administratif de la Société des Nations⁵⁰⁵. En l'espèce, la modification du Statut du personnel a eu pour effet que les requérants, chefs de division du BIT, se voyaient exclus de l'application à leur égard d'un système d'indemnités applicable à chaque fonctionnaire jusqu'à la création d'un système de retraites. Ce premier tribunal administratif international a précisé que l'organisation « a la pleine liberté d'édicter, en ce qui concerne son personnel, telle réglementation qui lui convient, sous réserve de ne point léser les droits acquis d'un membre quelconque du personnel »⁵⁰⁶. Il poursuit plus loin dans le jugement :

⁵⁰¹ *Ibid.*, § 26.

⁵⁰² J.-D. Sicault, « L'évolution récente de la jurisprudence des tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT en matière de droits acquis », *RGDIP*, 1990, vol. 94, n° 1, pp. 7-47.

⁵⁰³ V. p. ex. G. Ullrich, *The Law of the International Civil Service*, préc., note 4, pp. 203-210 ; A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence... (2018) », préc., note 327, pp. 442-457 ; A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence... (2021-2022) », préc., note 327, pp. 548-549 ; R. Gulati, « Acquired Rights in International Administrative Law », *The Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 24, 2021, pp. 194-214 ; A. Garrido Muñoz, « Selected Issues : Unilateral Amendment of Terms and Conditions of Service – The Protection of Acquired Rights », dans A. Garrido Muñoz *et al.*, *The Law and Practice...*, préc., note 4, pp. 337-363.

⁵⁰⁴ Pour une présentation, v. A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence... (2018) », préc., note 327, pp. 451-452.

⁵⁰⁵ TASdN, jugements n° 1 (1929), *Di Palma Castiglione*, préc., p. 3 ; n° 2 (1929), *Phelan*, préc., p. 3 ; n° 3 (1929), *Maurette*, préc., p. 3.

⁵⁰⁶ TASdN, jugements n° 1 (1929), *Di Palma Castiglione*, préc., p. 3 ; n° 2 (1929), *Phelan*, préc., p. 3 ; n° 3 (1929), *Maurette*, préc., p. 3.

« Attendu que, vainement, l'administration prétendrait invoquer la disposition générale qui lui permet de modifier le statut du personnel en cours de contrat (article 117 du Statut) ;

Que la portée d'un article de cette nature n'a pas pu être de livrer le fonctionnaire à l'arbitraire de l'administration, puisque, au contraire, l'existence d'un statut s'inspire de la nécessité de donner aux membres du personnel, pour le présent et l'avenir, des garanties légitimes quant à la stabilité et aux conditions de leur emploi ;

Que le rapport de M. Noblemaire, préalable à l'adoption du Statut, fait ressortir clairement l'intention dans laquelle celui-ci a été établi, en spécifiant qu'il s'est agi de porter remède à l'insécurité dans laquelle le personnel se trouvait avant l'établissement de ces garanties de stabilité ;

Qu'on ne peut donc concevoir l'interprétation de l'article 117 qu'en ce qui concerne des modalités d'application ou des points accessoires et non pas pour ce qui touche à l'essentiel des droits du personnel »⁵⁰⁷.

Le Tribunal administratif de la Société des Nations en déduit que « le demandeur n'a pas cessé de conserver intégralement son droit au bénéfice des articles 54 à 61 du Statut mis en vigueur le 1^{er} janvier 1923 », à savoir dans leur version applicable avant la modification du Statut du personnel⁵⁰⁸.

Le principe général du droit de la fonction publique internationale des « droits acquis » ou « droits essentiels » est identifié. Il a donc un fondement juridique distinct du principe de non-rétroactivité. Depuis, il a été repris dans la jurisprudence de la plupart des tribunaux administratifs internationaux⁵⁰⁹. Certes, il y a eu des débats sur les termes exacts à employer, dans la mesure où par exemple le TABM avait préféré dans sa première décision *de Merode* de ne pas utiliser la notion des « droits acquis », mais une autre terminologie :

« The Tribunal considers that in examining the numerous and varied elements of the conditions of employment, a major distinction must be drawn. Certain elements are fundamental and essential in the balance of rights and duties of the staff member; they are not open to any change without the consent of the staff member affected. Others are less fundamental and less essential in this balance; they may be unilaterally changed by the Bank in the exercise of its power, subject to the limits and conditions which will be examined later. In various forms and

⁵⁰⁷ TASdN, jugements n° 1 (1929), *Di Palma Castiglione*, préc., p. 5 ; n° 2 (1929), *Phelan*, préc., p. 5 ; n° 3 (1929), *Maurette*, préc., p. 5.

⁵⁰⁸ TASdN, jugements n° 1 (1929), *Di Palma Castiglione*, préc., p. 6 ; n° 2 (1929), *Phelan*, préc., p. 6 ; n° 3 (1929), *Maurette*, préc., p. 6.

⁵⁰⁹ P. ex. TAOIT, jugement n° 61 (1962), *Lindsey c. UIT*, § 12 ; TABM, décision n° 1 (1981), *de Merode et al.*, préc. ; TABRI, jugement n° 1/2006, du 13 déc. 2007, § 3d ; 1/2018, 11 avril 2019, §§ 182-188 ; TACE, sentence du 20 avril 2021, *John Parsons (V)*, préc., §§ 184-208 ; TAOTAN, jugement du 1^{er} juin 2021, *G et al. c. Secrétariat international de l'OTAN*, aff. n° 2020/1303, §§ 74-80 ; TAOCDE, jugement du 30 juin 2021, *Mr. AA et al. c. Secrétaire général*, aff. n° 94, §§ 55-73 ; TAASE, décision du 15 oct. 2021, *G. e. a. c. ASE*, aff. n° 122-128, §§ 107-122 ; CREUMETSAT, décision du 18 oct. 2021, aff. nos 9-14, §§ 104-118 ; CRECMWF, décision du 15 mars 2022, *H. G. et al. c. ECMWF*, aff. nos 7-11, §§ 73-80, et décision du 15 mars 2022, *A. et al. c. ECMWF*, aff. nos 12-16, §§ 126-134 ; TAFMI, jugements n° 2007-1, *Daseking-Frank et al.*, préc. ; n° 2021-4, *Elkjaer et al.*, préc. ; n° 2023-1, *Elkjaer et al.* (n° 2), préc. ; rapport du TAFMI, pp. 18-19.

with differing terminology this distinction is found in the Jurisprudence of other international administrative tribunals. »⁵¹⁰

Cependant, il souligne lui-même que la différence de terminologie ne change rien au fait qu'il s'agit là pour le tribunal d'adopter une approche qui s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence préétablie d'autres tribunaux administratifs internationaux. La jurisprudence du TAFMI reprend le raisonnement et la terminologie du TABM⁵¹¹.

Les contours clés du principe ont été identifiés par le TAOIT dans le jugement n° 61 dans l'affaire *Lindsey c. UIT*⁵¹², et complétées dans le jugement n° 832, *Ayoub et al. c. OIT*⁵¹³. Ils ont été résumés par le TAOIT ainsi :

« Il résulte de la jurisprudence que, '[s]elon le jugement 61 [...], la modification d'une disposition au détriment d'un fonctionnaire et sans son consentement viole un droit acquis lorsqu'elle bouleverse l'économie du contrat d'engagement ou porte atteinte aux conditions d'emploi fondamentales qui ont déterminé l'agent à entrer en service' (voir le jugement 832, au considérant 13). Dans le jugement 832, au considérant 14 (cité en partie ci-dessous), le Tribunal a estimé que la réponse à la question de savoir si les conditions d'emploi modifiées ont ou non un caractère fondamental et essentiel est subordonnée à des considérations de trois ordres, qui sont les suivantes :

1) De quelle nature sont les conditions d'emploi qui ont changé ? '[E]lles peuvent résulter d'un texte statutaire ou réglementaire aussi bien que d'une clause du contrat d'engagement, voire d'une décision. Toutefois, tandis que les stipulations contractuelles et, le cas échéant, les décisions engendrent en principe des droits acquis, il n'en est pas nécessairement de même des dispositions statutaires ou réglementaires.'

2) Quelles sont les causes des modifications intervenues ? '[Le Tribunal] tiendra compte notamment du fait que les circonstances peuvent exiger de fréquentes adaptations des conditions d'emploi. Ainsi, lorsque telle disposition ou telle clause est liée à des facteurs sujets à variations, par exemple l'indice du coût de

⁵¹⁰ TABM, décision n° 1 (1981), *de Merode et al.*, préc., § 42.

⁵¹¹ TAFMI, jugements n° 2007-1, *Daseking-Frank et al.*, préc., not. §§ 48-60 ; n° 2021-4, *Elkjaer et al.*, préc., §§ 73 et 109 ; n° 2023-1, *Elkjaer et al. (n° 2)*, préc., not. § 81 ; rapport du TAFMI, pp. 18-19.

⁵¹² TAOIT, jugement n° 61 (1962), *Lindsey c. UIT*, § 12 : « Les conditions d'engagement des fonctionnaires internationaux, et notamment celles des agents de l'Union, sont fixées à la fois par un contrat contenant certaines clauses d'ordre strictement individuel, et par le Statut et le Règlement du personnel, auxquels le contrat se réfère. En raison notamment de leur complexité croissante, les conditions de service sont énoncées essentiellement non dans ce contrat, mais sous forme de dispositions du Statut et du Règlement du personnel. Le Statut et le Règlement contiennent, en réalité, suivant les matières qu'ils traitent, deux ordres de dispositions différentes par leur nature : d'une part, des dispositions relatives à l'organisation de la fonction publique internationale et à des prestations impersonnelles et variables, et d'autre part, des dispositions fixant les éléments du statut individuel de l'agent, qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à s'engager.

Les premières présentent un caractère réglementaire et peuvent être modifiées à tout moment dans l'intérêt du service, sous réserve du principe de non-rétroactivité et des limitations que l'autorité compétente aurait elle-même apportées à ce pouvoir de modification. En revanche, les secondes sont assimilables en fait, pour une large part, aux stipulations contractuelles ; dès lors, si en raison des nécessités qu'impose le bon fonctionnement de l'organisation dans l'intérêt de la communauté internationale, elles ne doivent pas rester cristallisées au jour de la conclusion du contrat et pour toute la durée de celui-ci, elles ne peuvent toutefois être modifiées à l'égard d'un agent en service et hors son consentement qu'à condition de ne pas bouleverser l'économie du contrat ou porter une atteinte aux conditions fondamentales qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à s'engager. »

⁵¹³ TAOIT, jugement n° 832 (1987), *Ayoub et al. c. OIT*, §§ 12-14.

la vie ou la valeur de la monnaie, il contestera en général l'existence d'un droit acquis.

De plus, il ne saurait faire abstraction de la situation financière des organisations ou des organismes appelés à appliquer les conditions d'emploi.'

3) Quelles sont les conséquences de la reconnaissance d'un droit acquis ou du refus de le reconnaître et les répercussions de la modification adoptée sur le traitement des fonctionnaires et les autres prestations qui leur sont accordées, et qu'en est-il de la situation des fonctionnaires qui font valoir un droit acquis par rapport à celle de leurs collègues ? »⁵¹⁴

Une approche analogue est appliquée par d'autres tribunaux administratifs⁵¹⁵. Par exemple, selon le TACE :

« un droit est acquis si son bénéficiaire peut en exiger le respect, nonobstant toute modification de texte. Il y a lieu de considérer comme acquis un droit conféré par une disposition statutaire ou réglementaire et assez important pour avoir déterminé un agent à s'engager au service d'une Organisation. Réduire ce droit sans le consentement de son titulaire, c'est porter atteinte aux conditions d'emploi sur le maintien desquelles les fonctionnaires peuvent compter (TACE, Baron et autres c/ Secrétaire Général, recours No 492-497/2011, No 504-510/2011, No 512/2011, No 515-520/2011 et No 527/2012, sentence du 26 septembre 2012). »⁵¹⁶

La jurisprudence du TAASE va également dans ce sens :

« The term 'vested rights' used in the Staff Regulations has the same meaning as the term 'acquired rights', which, according to constant international jurisprudence, are the rights conferred upon the staff member which are of a fundamental and essential nature and so serious and important that they were decisive when it came to the staff member accepting the appointment and, later, being encouraged to stay. An acquired right is 'one the staff member may expect to survive any amendments of the rules' (see, e.g., ILOAT decision No. 832 of 5 June 1987, consideration 13; No. 4028 of 26 June 2018, considerations 12 and 13, and No. 4380 of 18 February 2021, considerations 9-11).

The Administrative Tribunal (former Appeals Board) has long since accepted this concept. In its decision Nos 24–27 of 8 July 1986, the Appeals Board said:

'qu'en effet par conditions fondamentales ou essentielles il faut entendre les conditions dont la gravité ou l'importance est de nature à déterminer l'acceptation par l'agent de sa nomination ou de son maintien au service de l'Agence'.

Likewise, it said in its decision No. 78 of 18 July 2003:

⁵¹⁴ TAOIT, jugement n° 4195 (2019), *H. (n° 4) et al. c. OEB*, § 7 ; v. aussi TAOIT, jugement n° 5082 (2025), *L. (n° 22) c. OEB*, § 6 (rejet).

⁵¹⁵ V. p. ex. TABRI, jugements n° 1/2006, du 13 déc. 2007, § 3d, pp. 11-12 ; 1/2018, 11 avril 2019, §§ 182-188 ; TAOTAN, jugement du 1^{er} juin 2021, *G et al. c. Secrétariat international de l'OTAN*, aff. n° 2020/1303, §§ 74-80 ; TAOCDE, jugement du 30 juin 2021, *Mr. AA et al. c. Secrétaire général*, aff. n° 94, §§ 55-73 ; CREUMETSAT, décision du 18 oct. 2021, aff. n°s 9-14, §§ 103-118 ; CRECMWF, décision du 15 mars 2022, *H. G. et al. c. ECMWF*, aff. n°s 7-11, §§ 73-80 et décision du 15 mars 2022, *A. et al. c. ECMWF*, aff. n°s 12-16, §§ 126-134.

⁵¹⁶ TACE, sentence du 28 avril 2015, *Cucchetti Rondanini et al. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours n°s 548-553/2014, § 66 ; rapport du TACE, p. 20.

‘Or, comme l’a observé la Commission dans de précédentes décisions et conformément à une jurisprudence constante d’autres tribunaux internationaux, il ne peut en aller ainsi que lorsque la modification est d’une ampleur telle qu’elle aurait été de nature, si elle était intervenue avant l’engagement de l’agent, à remettre en cause son acceptation des conditions qui lui étaient offertes’.

The parties concur that the right to have salaries and pensions regularly adjusted is of a statutory nature and not contained as an individual stipulation in the Claimants’ letters of appointment. Instead, it derives from statutory law contained in the Staff Regulations, Rules and Instructions to which Staff Regulation 8.2 refers. In such case, the test of whether or not a right contained in an employment contract is of a fundamental and essential nature and so serious and important that it was decisive when it came to the staff member accepting the appointment with ESA and, later, being encouraged to stay, requires an assessment which must be done in a generalised manner, i. e. from the perspective of all the people concerned, to whom the relevant statutory provision applies. It is not possible to assume that a certain right created by a general legal provision constitutes an acquired right for some of the people concerned, and not for others. A right is an acquired right for all concerned, or for none of them. ... The view of an individual may be decisive only if it is an individual right which is solely conferred on that person (see ILOAT Judgment No. 832 of 5 June 1987, consideration 13, and ESA Administrative Tribunal decision No. 132 of 26 July 2021, paragraph 85) »⁵¹⁷.

Définitions empruntées aux droits nationaux. Deux systèmes juridictionnels ont cependant adopté une approche différente en matière de droits acquis : il s’agit des juridictions de l’Union européenne et du Tribunal d’appel des Nations Unies. Les juridictions de l’Union européenne ont défini les droits acquis ainsi :

« il ressort d’une jurisprudence constante qu’une règle nouvelle s’applique immédiatement, sauf dérogation, aux effets futurs d’une situation née sous l’empire de la règle ancienne. Il en va autrement pour les situations nées et définitivement réalisées sous l’empire de la règle précédente, qui créent des droits acquis. Un droit est considéré comme acquis lorsque le fait générateur de celui-ci s’est produit avant la modification législative. Toutefois, tel n’est pas le cas d’un droit dont le fait constitutif ne s’est pas réalisé sous l’empire de la législation qui a été modifiée. Il s’ensuit qu’un agent ne saurait se prévaloir d’un droit acquis que si le fait générateur de ce droit s’est produit sous l’empire d’un statut déterminé, antérieur à la modification décidée par l’autorité »⁵¹⁸.

En particulier, une « pratique [en matière d’ajustement des salaires] ne saurait pas [...] créer, pour les intéressés, un droit acquis au maintien des avantages qu’une politique salariale déterminée, suivie pendant une longue période, eût pu leur procurer »⁵¹⁹.

La formulation de la définition des juridictions de l’Union européenne diffère de celle traditionnellement retenue en droit de la fonction publique internationale. Selon G. Ullrich, « *[t]he court has not even developed a real doctrine in relation to this general principle. It simply refers to it or gives a purely formal description without any guidance*

⁵¹⁷ TAASE, décision du 15 oct. 2021, aff. n^{os} 122-128, §§ 108 s.; rapport des CRECMWF/CREUMETSAT/TAASE, pp. 8-9.

⁵¹⁸ Tribunal de l’UE, arrêt du 2 déc. 2020, *Vincent Thunus c. BEI*, aff. T-247/19, EU:T:2020:577, pt. 68 et la jurisprudence citée ; rapport du Tribunal de l’UE, pp. 60-61, § 132.

⁵¹⁹ Tribunal de l’UE, arrêt du 2 déc. 2020, *Vincent Thunus*, *ibid.*, pt. 71.

on how to evaluate in detail the criteria for its application »⁵²⁰. Il se pose alors la question de savoir si la définition posée par les juridictions de l'Union européenne est, telle qu'appliquée, véritablement différente de celle reconnue en droit de la fonction publique internationale. Elle laisse toutefois sous-entendre une approche plus restreinte. Celle-ci peut s'expliquer par le fonctionnement différent de l'Union européenne en matière d'adoption des normes notamment en matière de fonction publique et par la place particulière qu'occupent les garanties de l'état de droit dans cette Union. Rappelons qu'une des raisons d'être du principe des droits acquis est de « porter remède à l'insécurité dans laquelle le personnel se trouvait avant l'établissement de ces garanties de stabilité »⁵²¹. Il s'agit d'une garantie contre l'arbitraire qui est d'autant plus nécessaire que l'organisation défenderesse adopte en général unilatéralement les règles applicables sans contrôle parlementaire. Or, les institutions de l'Union européenne ont un fonctionnement différent en matière d'adoption des normes statutaires par rapport aux autres organisations internationales : l'UE est dotée d'un Parlement européen, composé de membres directement élus par la population qui exerce ce contrôle et le cadre juridique applicable comporte des garanties substantielles de l'état de droit au sein de l'organisation. Dès lors que l'Union européenne est une entité supranationale qui dispose d'institutions propres exerçant des pouvoirs législatifs, exécutifs et juridictionnels dans le respect des règles matérielles et procédurales applicables (y compris celles résultant de la Charte des droits fondamentaux), chaque modification du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents est adoptée par le législateur de l'Union dans le respect de la procédure législative prévue à ces fins et revêt l'applicabilité *ratione temporis* propre à tout acte législatif ou réglementaire. La définition différente peut s'expliquer par ailleurs par le fait que l'Union européenne applique au droit de la fonction publique européenne aussi des principes forgés par sa jurisprudence notamment en matière d'harmonisation des règles du droit de travail ainsi que de politique sociale commune.

Cependant, toutes les parties défenderesses devant le Tribunal de l'UE en matière de droit de la fonction publique européenne ne sont pas des institutions de l'Union et l'adoption de leurs normes ne bénéficie pas toujours des garanties de séparation des pouvoirs, comme à la Banque européenne d'investissement. A cela s'ajoute le fait que le principe des droits acquis est à distinguer du principe de non-rétroactivité et a un fondement juridique distinct en droit de la fonction publique internationale. Au regard des spécificités du droit de la fonction publique internationale et pour renforcer son unicité, il convient de se demander si un alignement de la jurisprudence sur celle généralement applicable concernant les critères des droits acquis ne serait pas souhaitable.

Récemment, le Tribunal d'appel des Nations Unies a introduit sa lecture du principe des droits acquis dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et al.*⁵²², rendu à l'unanimité en formation de six juges :

« An 'acquired' right should be purposively interpreted to mean a vested right; and employees only acquire a vested right to their salary for services already rendered. Promises to pay prospective benefits, including future salaries, may constitute contractual promises, but they are not acquired rights until such time

⁵²⁰ G. Ullrich, *The Law of the International Civil Service...*, préc., note 4, p. 209.

⁵²¹ TASdN, jugement n° 1 (1929), *Di Palma Castiglione*, préc., p. 5 ; jugement n° 2 (1929), *Phelan*, préc., p. 5 ; n° 3 (1929), *Maurette*, préc., p. 5.

⁵²² 2018-UNAT-840, *Lloret Alcañiz et al. c. SGNU*.

as the quid pro quo for the promise has been performed or earned. Moreover, the fact that increases have been granted in the past does not create an acquired right to future increases^[523] or pose a legal bar to a reduction in salary »⁵²⁴.

Il a cassé le jugement du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies qui avait repris, en formation de trois juges et à l'unanimité, le raisonnement du TAOIT applicable en matière de droits acquis⁵²⁵. Le TANU a confirmé par la suite son approche en matière de droits acquis, notamment dans l'arrêt n° 2021-UNAT-1107, dans l'affaire *Abd Al-Shakour et al. Aksoutine et al. c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, en formation plénière de six juges⁵²⁶, même si on peut se demander si le TANU ne nuance pas par cette décision son approche retenue dans l'affaire *Lloret Alcañiz et al.* Le TANU a considéré que :

« the term 'acquired' implies and suggests the idea of protection and the notion that such vested rights may expect to survive future variation. The aim of the intended protection would be to ensure that staff members' terms and conditions may not be amended in a way that would deprive them of a benefit once the legal requirements for claiming the benefit have been fulfilled »⁵²⁷.

La nouvelle approche introduite dans l'affaire *Alcañiz et al.* a été qualifiée de « *unfortunate outcome and an unwelcome development for the content of substantive protections* »⁵²⁸. En effet, elle est en incohérence avec l'acquis jurisprudentiel en droit de la fonction publique internationale⁵²⁹. En plus, elle introduit un alignement discutable sur le droit national⁵³⁰. Surtout, elle méconnaît le fait que l'article 12.1 du Statut du personnel des Nations unies reconnaissant les droits acquis a été introduit pour codifier le principe général du droit de la fonction publique internationale qui le consacre : c'est un héritage de la Société des Nations, où cette disposition a été introduite justement après les affaires *di Palma Castiglione*, *Phelan* et *Maurette*. Il s'agit là d'une norme qui ne reconnaît pas seulement sur le plan matériel les droits acquis, mais aussi d'une norme dite formelle⁵³¹. Cela veut dire pour l'article 12.1 qu'il s'agit d'une « norme dont le respect conditionne la validité de toute norme ultérieure adoptée par l'Assemblée générale et modifiant le Statut du personnel »⁵³². Ceci explique l'inscription de cette norme dans la partie des « Dispositions générales » du Statut du personnel⁵³³. Il n'est alors pas possible de procéder à une interprétation concordante entre une norme modifiant le Statut du personnel et le principe des droits

⁵²³ Le TANU se réfère ici au TAOIT, jugement n° 2632 (2007), *M. P. B. c. Eurocontrol*, § 13.

⁵²⁴ 2018-UNAT-840, *Lloret Alcañiz et al. c. SGNU*, § 90.

⁵²⁵ TCNU, UNDT/2017/097, *Lloret Alcañiz et al. c. SGNU*.

⁵²⁶ V. p. ex. 2021-UNAT-1107, *Abd Al-Shakour et al. Aksoutine et al. c. SGNU*, formation plénière de six juges.

⁵²⁷ 2021-UNAT-1107, *Abd Al-Shakour et al. Aksoutine et al.*, *ibid.*, § 64, en se référant aux §§ 86 et 87 de l'arrêt 2018-UNAT-840, *Lloret Alcañiz et al. c. SGNU*.

⁵²⁸ R. Gulati, « Acquired Rights... », préc., note 503, p. 214.

⁵²⁹ R. Gulati, « Acquired Rights... », *ibid.*, p. 214 ; A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence... (2018) », préc., note 327, pp. 442-457 ; v. aussi A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence... (2021-2022) », préc., note 327, pp. 548-549 ; A. Garrido Muñoz, « ...The Protection of Acquired Rights », préc., note 503, pp. 350-351.

⁵³⁰ A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence... (2018) », préc., note 327, pp. 450-452.

⁵³¹ *Ibid.*, pp. 449-450.

⁵³² *Ibid.*, p. 449.

⁵³³ *Ibid.*, p. 449.

acquis, en faisant prévaloir la première sur le second, dans la mesure où le second conditionne la validité de la première⁵³⁴.

ii) L'application du principe des droits acquis ou des droits essentiels

Application avec retenue du principe. Par ailleurs, lorsque la notion des droits acquis est appliquée dans son sens généralement reconnu en droit de la fonction publique internationale, dans la plupart des cas, les moyens tirés de la violation d'un droit acquis sont rejetés⁵³⁵. Par exemple, le TACE a rejeté la violation d'un droit acquis en matière d'ajustement des pensions dans une sentence du 20 avril 2021 dans l'affaire *Parsons (V) et al. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe et Verneau (II) et al. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*⁵³⁶.

Violation exceptionnelle du principe en matière pécuniaire. Ce n'est que très exceptionnellement qu'un tribunal administratif international constate la violation d'un droit acquis. Sans utiliser le critère de la violation manifeste, les juridictions n'ont reconnu la violation d'un droit acquis qu'en cas d'atteinte substantielle aux droits des agents. C'était par exemple le cas dans l'affaire *Ayoub (n° 2) et al. c. OIT*⁵³⁷. En l'espèce, l'accumulation des mesures entre 1984 et 1987 avait entraîné une réduction de 15 à 25 % des droits à pension des requérants⁵³⁸. C'était aussi le cas dans le jugement 2023-1 du TAFMI dans l'affaire *Elkjaer et al. (n° 2)*, parce que l'organisation n'a pas respecté ses propres règles en matière d'ajustement de salaires et a ordonné à l'organisation de calculer à nouveau le salaire pour l'année financière en cause en respectant ses règles⁵³⁹. En revanche, le TAFMI a conclu que la décision de réviser la méthodologie de détermination des salaires des membres du personnel ainsi que sa mise en œuvre ne violait pas les droits essentiels des fonctionnaires dans l'affaire *Daseking-Frank*⁵⁴⁰. Il a conclu aussi à la non-violation de droits essentiels par la décision d'augmenter à 3,6 % la participation au plan d'assurance maladie, en excédant l'augmentation structurelle des salaires prévue à 2,7 % pour l'année financière 2021 dans l'affaire *Elkjaer et al.*⁵⁴¹. Dans cette dernière affaire, les requérants avaient invoqué qu'il y aurait eu une pratique de plafonner les augmentations des cotisations au plan d'assurance maladie au pourcentage d'ajustement annuel de l'échelle salariale du Fonds qui aurait été violée. Or, le TAFMI

⁵³⁴ Dans ce sens cependant 2018-UNAT-840, *Lloret Alcañiz et al. c. SGNU*, §§ 83-90, not. § 90.

⁵³⁵ V. p. ex. TAOIT, jugement n° 4195 (2019), *H. (n° 4) et al. c. OEB*, § 7 ; TAOIT, jugement n° 5082 (2025), *L. (n° 22) c. OEB*, § 6.

⁵³⁶ TACE, sentence du 20 avril 2021, *Parsons (V) et autres*, préc., §§ 184 et 188-190 ; rapport du TACE, p. 20 : « le TACE reconnut que 'le droit de bénéficier d'une pension et le principe d'un ajustement du montant de cette pension sont des droits acquis dont la suppression ou la modification substantielle sont susceptibles de bouleverser l'économie générale du contrat et, par conséquent, de porter atteinte [aux] droits' (§ 184 de la sentence). Toutefois, il considéra que la nouvelle méthode d'ajustement, qui cessait d'aligner l'ajustement des pensions sur l'ajustement des rémunérations des agents actifs en les indexant sur les indices des prix à la consommation, ne violait les droits acquis des agents retraités ni au titre d'une prétendue rupture de la solidarité entre actifs et pensionnés, ni au titre d'une prétendue rupture du parallélisme entre l'évolution des salaires dans les fonctions publiques dites 'de référence' et l'évolution des salaires et des pensions dans les organisations coordonnées (§§ 188-190 de la sentence).

⁵³⁷ TAOIT, jugement n° 986 (1989), *Ayoub (n° 2) et al. c. OIT*, § 23.

⁵³⁸ *Ibid.*, § B.

⁵³⁹ TAFMI, jugement n° 2023-1, *Elkjaer et al. (n° 2)*, préc. ; rapport du TAFMI, p. 19.

⁵⁴⁰ TAFMI, jugement n° 2007-1, *Daseking-Frank et al.*, préc.

⁵⁴¹ TAFMI, jugement n° 2021-4, *Elkjaer et al.*, préc.

rappelle que pour qu'une pratique fasse partie des conditions d'emploi, il faut apporter la preuve qu'elle soit suivie par l'organisation et qu'elle ait la conviction que la pratique reflète une obligation juridique, ce qui n'était pas le cas en l'espèce⁵⁴².

Violation exceptionnelle du principe dans des matières autres que pécuniaires.

Il arrive que des juridictions administratives internationales appliquent le principe des droits acquis aussi dans d'autres domaines qu'en matière pécuniaire. Le TACE a par exemple considéré que les fonctionnaires bénéficiaires de contrats de durée déterminée écartés d'une procédure de recrutement externe ne pouvaient pas se voir opposer une nouvelle disposition limitant la durée totale d'emploi sur contrat à durée déterminée à cinq ans⁵⁴³ :

« [A]yant à l'esprit le principe des droits acquis précité, le Tribunal estime, que cette norme ne pouvait pas valablement s'appliquer au cas des requérantes qui avaient été recrutées deux ans plus tôt, quand l'ancien article 20 du Règlement sur les nominations leur avait donné – vu sa teneur – un espoir légitime qu'elles pourraient continuer leurs carrières professionnelles respectives au sein du Conseil de l'Europe, une option étant leur participation à un nouveau concours de recrutement »⁵⁴⁴.

Le Tribunal de l'UE a pour sa part fait droit à la requérante qui avait demandé que le retrait de la décision validant sa demande de mise à la retraite anticipée soit annulé dans l'arrêt *Siragusa c. Conseil*⁵⁴⁵ : « À cet égard, le Tribunal a notamment constaté que le Conseil était tenu de respecter l'intangibilité de la décision antérieure validant la demande de mise à la retraite anticipée et que, en effectuant un retrait illégal de cette décision, il avait remis en cause un droit acquis du fonctionnaire concerné. »⁵⁴⁶

Conclusion. Il résulte de ce qui précède que le principe des droits acquis ou essentiels est un principe fondamental en droit de la fonction publique internationale en ce qu'il s'agit d'une norme non seulement matérielle, mais aussi formelle, qui conditionne la validité des actes modifiant les droits des fonctionnaires. Ce principe, qui implique que des normes ne sont considérées comme étant contraires au principe qu'en cas de violation substantielle des droits – donc de fait rarement –, est solidement ancré dans une partie de la jurisprudence. L'on s'étonne alors des hésitations ponctuelles de certaines juridictions d'adopter une approche analogue.

⁵⁴² *Ibid.*, §§ 91-97 ; rapport du TAFMI, p. 19. Sur la place d'une pratique institutionnelle dans la hiérarchie des normes internes à une organisation internationale et sa distinction par rapport à la coutume internationale v. aussi A.-M. Thévenot-Werner, « Introduction au droit des organisations internationales », *JurisClasseur Droit international*, fasc. 110, 8 mai 2021, § 36.

⁵⁴³ TACE, sentence du 28 avril 2015, *Cucchetti Rondanini et al. c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, recours nos 548-553/2014, §§ 66 et 69 ; rapport du TACE, p. 20.

⁵⁴⁴ TACE, sentence du 28 avril 2015, *Cucchetti Rondanini et al.*, *ibid.*, § 69 ; rapport du TACE, p. 20.

⁵⁴⁵ Tribunal de l'UE, arrêt du 5 juin 2019, *Siragusa c. Conseil*, aff. T-616/17 RENV, EU:T:2019:372.

⁵⁴⁶ Rapport du Tribunal de l'UE, p. 61, § 133.

Conclusion générale

Il résulte de cette étude que les principes généraux sont une source qualitativement importante du droit de la fonction publique internationale. Toutefois, les juridictions administratives internationales sont prudentes pour identifier de nouveaux principes et se basent essentiellement sur l'acquis jurisprudentiel – qu'il s'agisse de leur propre jurisprudence ou de la jurisprudence d'autres tribunaux administratifs internationaux.

L'analyse de la jurisprudence montre que les principes généraux, pris dans leur ensemble, ont une valeur juridique supérieure au droit dérivé de l'organisation, y compris en droit de l'Union, étant précisé pour cette organisation que en cas de conflit entre un principe général du droit de l'Union et un principe général du droit international, le premier prévaut.

L'application des principes généraux a pu être critiquée pour être source d'insécurité juridique et pour le fait qu'ils risqueraient de remettre en cause trop souvent des décisions des organes politiques. Cette étude montre que les principes généraux sont une source indispensable du droit de la fonction publique internationale pour ajuster le règlement des litiges là où le cadre normatif écrit est justement insuffisant et qu'il s'agit d'un garde-fou juridique nécessaire afin de garantir l'état de droit matériel dans l'ordre juridique partiel de l'organisation.

Les principes généraux servent de variable d'ajustement pour parvenir à une solution équilibrée en droit. Comme le disait Alain Pellet dans sa thèse : « Les principes n'existent pas au ciel des idées, mais ils s'imposent spontanément à l'interprète parce qu'ils permettent de répondre au besoin de plénitude qui caractérise tout système juridique »⁵⁴⁷.

Faut-il davantage codifier des principes généraux, encadrer l'application des principes généraux et définir leur place dans la hiérarchie des normes ? L'étude montre que ce n'est pas indispensable en ce qui concerne la détermination des compétences des juridictions, à condition que l'acquis jurisprudentiel ne soit pas remis en cause et respecté par l'ensemble des acteurs. Au contraire, l'absence de codification permet d'adapter leur application à l'évolution du droit. Par ailleurs, la pratique actuelle montre que des codifications à ce sujet ont plutôt eu pour effet de restreindre les compétences des juridictions, ce qui empêche une garantie entière de l'état de droit au sens matériel du terme au sein de l'ordre juridique interne de l'organisation et pourrait, à terme, mettre en péril les immunités des organisations en cause.

En revanche, il peut être utile pour une organisation de codifier dans son droit dérivé le cas échéant les règles issues d'une application des principes généraux pour plus de sécurité juridique (par exemple pour déterminer la procédure à suivre en matière de harcèlement).

La mesure précautionneuse avec laquelle les juridictions appliquent les principes généraux, d'autant plus à l'égard de décisions d'organes composés de représentants

⁵⁴⁷ A. Pellet, *Recherches sur les principes généraux de droit...*, préc., note 6, p. 435.

d'États, et la relative rareté des cas dans lesquels les principes généraux ont été déterminants montre que l'application des principes généraux sert de garde-fou juridique. Elle rappelle que les organes composés de représentants d'États sont aussi soumis au respect du droit international (y compris au droit de la fonction publique internationale) et qu'ils doivent tenir compte des principes généraux lors de la prise de leurs décisions. Mais, en général, la légalité de l'acte ne sera remise en cause par la juridiction que si la violation de ces principes généraux est relativement claire pour elle.

En raison de l'importance qualitative des principes généraux pour le droit des organisations internationales, la jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux à ce sujet – que le présent rapport a tenté de synthétiser et de rendre plus accessible – a vocation à nourrir des réflexions et la pratique à ce sujet au-delà du droit de la fonction publique internationale⁵⁴⁸. En particulier, des enseignements précieux sur l'opposabilité du droit international des droits humains aux organisations internationales peuvent en être tirés.

⁵⁴⁸ M. B. Akehurst, *The Law Governing Employment...*, préc., note 24, p. 263 : « *general principles of law constitute a source of law common to those internal laws [of international organisations] and to general international law, so that general international law may rely on some of the precedents established by international administrative tribunals, and vice versa.* »

Bibliographie

Ouvrages

M. B. Akehurst, *The Law Governing Employment in International Organizations*, coll. « Cambridge Studies in International and Comparative law », t. 8, Cambridge University Press, Cambridge, 1967

C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service as Applied by International Administrative Tribunals*, vol. 1, Clarendon Press, Oxford, 2^e éd. 1994

S. Bastid, *Les fonctionnaires internationaux*, Sirey, Paris, 1931

M. Bedjaoui, *Fonction publique internationale et Influences nationales*, Stevens, Londres, 1958

A. Dileita (dir.), *Justice Administrative Internationale et Organisations internationales : aperçu et perspectives*, Tribunal administratif de la Banque africaine de développement, Abidjan, 2021

A. Garrido Muñoz, J. Morgan-Foster, D. Peat et A.-M. Thévenot-Werner, *The Law and Practice of International Administrative Tribunals*, CUP, Cambridge, 2025

L. Germond, *Les Principes généraux selon le Tribunal administratif de l'O.I.T.*, Pedone, Paris, 2009

C. Parry, *The Sources and Evidences of International Law*, Manchester University Press, Manchester, 1965

A. Pellet, *Recherches sur les principes généraux de droit en droit international*, thèse soutenue à l'Université de Paris II, jury : S. Bastid, Présidente, P. Reuter, M. Virally, 1974

D. Petrović (dir.), *90 Years of Contribution of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization to the Creation of International Civil Service Law*, OIT, Genève, 2017

A. Plantey et F. Lorient, *Fonction publique internationale. Organisations mondiales et européennes*, CNRS éditions, Paris, 2005

S. Sansotta (dir.), *Convergences et autonomie des tribunaux administratifs internationaux. Colloque international*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2017

A.-M. Thévenot-Werner, *Le droit des agents internationaux à un recours effectif. Vers un droit commun de la procédure administrative internationale*, Brill/Nijhoff, Leiden, 2016

G. Ullrich, *The Law of the International Civil Service. Institutional Law and Practice in International Organisations*, Duncker & Humblot, Berlin, 2018

Articles, contributions et entrées dans des encyclopédies

H. Ascensio, « Principes généraux du droit », *Répertoire de droit international*, février 2004

W. M. Berenson, « Administrative Tribunal : Organization of American States (OAS) », *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, janvier 2022

P. Bodeau-Livinec et A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et Jurisprudence des Tribunaux administratifs des Nations Unies. Années 2014-2015 », *AFDI*, 2015, vol. 61, pp. 403-441

R. Cèbe, note sur le jugement n° 4207 du TAOIT, *RGDIP*, 2020, vol. 124, n° 2, pp. 429-434

D. Dreyssé, « La contribution d'Alfred Verdross à la théorie des principes généraux du droit : la consécration d'une troisième source du droit », dans IHEI (dir.), *Les sources*, coll. « Grandes pages du droit international », vol. 2, Pedone, Paris, 2016, pp. 249-275

J. Gascon y Marin, « Les fonctionnaires internationaux », *RCADI*, 1932, vol. 41, pp. 721-834

R. Gulati, « Acquired Rights in International Administrative Law », *The Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 24, 2021, pp. 194-214

E. Lagrange, « La responsabilité des organisations internationales pour violation d'une obligation de diligence », dans SFDI (dir.), *Journée d'études franco-italienne. Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, Pedone, Paris, 2018, pp. 189-229

G. Le Moli, « The Principle of Human Dignity in International Law », dans M. Andenas et al. (dir.), *General Principles and the Coherence of International Law*, Brill, Leiden, 2019, pp. 352-368

J. Morgan-Foster, « International Administrative Tribunals and Cross-Fertilization: Evidence of a Nascent Common Jurisprudence? », *Chicago Journal of International Law*, vol. 24, 2024, n° 2, pp. 339-412

Ph. Pazartzis et M. Papadaki, « Conclusions : General Principles and International Human Rights Law », dans M. Andenas, M. Fitzmaurice, A. Tanzi et J. Wouters (ed.), *General Principles and the Coherence of International Law*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2019, pp. 369-375

D. Petrović, « The Freedom of Association as Seen by International Administrative Tribunals », *International Organizations Law Review*, 2024, vol. 21, pp. 304-334

B. Samson, « PGD : de et pas du », dans H. Ascensio et al. (dir.), *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, Pedone, Paris, 2017, pp. 433-437

J.-D. Sicault, « L'évolution récente de la jurisprudence des tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT en matière de droits acquis », *RGDIP*, 1990, vol. 94, n° 1, pp. 7-47

B. Simma et Ph. Alston, « The Sources of Human Rights Law : Custom, Jus Cogens, and General Principles », *Australian Yearbook of International Law*, 1988, vol. 12, pp. 82-108

A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT (2023-2024). Evaluation des systèmes, accès à la justice, procédure disciplinaire et anonymat », *AFDI*, 2024, vol. 70, pp. 403-425

A.-M. Thévenot-Werner, « The Civil Service in International Organisations. The Example of the Coordinated Organisations », dans K.-P. Sommermann, A. Krzywoń, C. Fraenkel-Haeblerle (dir.), *The Civil Service in Europe. A Research Companion*, Routledge Taylor & Francis Group, Londres/New York, 2025, pp. 399-420

A.-M. Thévenot-Werner, « Le droit applicable aux agents non préqualifiés de membres du personnel », *RGDIP*, vol. 128, 2024, n° 2, pp. 243-257

A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence des tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT (2021-2022). Focus : 'juge résident' au TAOIT et projet d'une 'chambre conjointe' », *AFDI*, 2022, vol. 68, pp. 537-556

A.-M. Thévenot-Werner, « Introduction au droit des organisations internationales », *JurisClasseur Droit international*, fasc. 110, 8 mai 2021

A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT (2019-2020) », *AFDI*, 2020, vol. 66, pp. 525-546

A.-M. Thévenot-Werner, « Activité et jurisprudence des tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT (2018) », *AFDI*, 2018, vol. 64, pp. 437-457

A. Trebilcock, « Approaches to Discrimination Claims: A Comparison of the Administrative Tribunals of the Asian Development Bank and the Inter-American Development Bank Group », *Asian Journal of International Law*, 2022, vol. 12, pp. 216-231

A. von Verdross, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence internationale », *RCADI*, 1935, vol. 52, pp. 193-251

A. von Verdross, « Les principes généraux du droit et le droit des gens », *Revue de droit international*, 1934, vol. 13, pp. 484-498

S. Villalpando, « The Law of the International Civil Service », J. K. Cogan *et al.* (dir.), *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 1069-1084

S. Villalpando, « United Nations Internal Justice System », *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, May 2019