

**LES VOIES DE RECOURS
CONTRE LES JUGEMENTS
DU
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES
ET DU
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'O.I.T**

par

Hubert THIERRY

Professeur émérite à l'Université Paris X - Nanterre
Président de la S.F.D.I.

Membre du Tribunal administratif des Nations Unies

Il est fortement question d'abroger l'article 11 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies (TANU). Une proposition en ce sens a été formulée conjointement par la France, l'Australie, l'Irlande et le Bénin, lors de la quarante-huitième session de l'Assemblée Générale. Des débats à ce sujet ont eu lieu au sein de la sixième Commission en 1993 et en novembre dernier (1994). Ils reprendront l'an prochain. Il semble qu'un consensus se dessine en faveur de l'abrogation et à tout le moins de la révision de cette disposition. Il est désormais très probable qu'elle ne survivra pas durablement telle qu'elle est.

On peut penser que si l'article 11 était abrogé, un sort semblable serait sans doute envisagé, par contagion ou parallélisme, pour l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'organisation internationale du Travail (TAOIT). Ces deux articles sont en effet du même genre. Ils ont pareillement pour objet de permettre que des recours soient formés contre les jugements des Tribunaux administratifs des deux organisations, en donnant compétence à la Cour internationale de Justice pour se prononcer, par la voie d'avis consultatifs, sur la validité de ces jugements. L'article XII et l'article 11 ne sont toutefois pas identiques. Le premier est - peut-on dire - plus léger que le second. Selon l'article XII, le Conseil d'administration du BIT peut soumettre à la Cour un jugement du TAOIT dans deux hypothèses : si lui-même ou le Conseil d'administration de la Caisse des pensions conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence (et donc en cas d'excès de pouvoir du Tribunal) et si lui-même ou le Conseil d'ad-

ministration de la Caisse des pensions considère qu'une décision du Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie. C'est là un mécanisme assez simple. Aucun organe spécifique n'est appelé à filtrer les recours et à s'interposer entre le Conseil d'administration du BIT et la Cour, tandis que les motifs pour lesquels les demandes d'avis peuvent être formulées sont strictement limités. De fait, l'article XII n'a donné lieu dans toute l'histoire du TAOIT qu'à une seule demande d'avis à l'initiative de l'UNESCO en 1956 (Avis du 23 octobre 1956 - Jugements du TAOIT sur requêtes contre l'UNESCO).

Pour ces deux raisons : son caractère peu encombrant et l'emploi très parcimonieux qui en a été fait par le Conseil d'administration du BIT, l'article XII ne donne pas lieu jusqu'à présent à des préoccupations comparables à celles que suscite l'article 11. C'est donc à la question de l'article 11 que mon propos est principalement consacré.

*

L'article 11 est plus élaboré, plus lourd que l'article XII. Son originalité est d'instituer un organe spécifique : «Le comité des demandes de réformation des jugements du TANU». C'est ce comité qui est autorisé à demander des avis consultatifs à la Cour, en vertu du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte, et il n'a pas d'autre mission que celle-là. Il est composé des Etats membres (qui sont au nombre de vingt-huit), représentés au Bureau de la dernière en date des sessions de l'Assemblée Générale.

Il s'agit donc d'un organe politique, dès lors qu'il est formé par des représentants des Etats (généralement des membres de leurs missions permanentes à New York) et non pas par des personnalités indépendantes. Sa composition est, au surplus, variable à court terme dès lors que le Bureau de l'Assemblée est renouvelé à chaque session. Il peut être saisi par un Etat membre, par le Secrétaire Général ou par un requérant et donc par un fonctionnaire dont la requête a été rejetée par le Tribunal. C'est le cas le plus fréquent. La plupart des requêtes procèdent des fonctionnaires qui envisagent la saisine du Comité comme une sorte d'appel. Et il en est d'autant plus ainsi que les ouvertures (comme l'on dit en droit administratif français) sont plus larges que celles prévues par l'article XII du Statut du TAOIT. A l'excès de pouvoir du Tribunal et à l'erreur essentielle dans la procédure, il est ajouté le manquement par le Tribunal à l'exercice de sa juridiction et l'erreur de droit concernant les dispositions de la Charte, cette dernière formule étant entendue comme englobant le statut du personnel, adopté en vertu de la Charte. Sous l'une ou l'autre de ces rubriques, les requérants trouvent facilement matière à fonder leurs réclamations.

C'est ce système qui, à la lumière de sa mise en œuvre, suscite des critiques si sévères qu'elles conduisent à souhaiter qu'il soit abrogé.

*

Le Comité étant un organe politique, on s'est interrogé, de longue date, sur son aptitude à exercer des fonctions qui sont quasi judi-

ciaires, puisqu'il est chargé, sinon de réformer les jugements du Tribunal, tout au moins de les examiner et de décider si, au regard des critères juridiques définis par l'article 11, il y a lieu d'interroger la Cour sur leur validité.

Cette insertion d'un organe politique dans un processus judiciaire a été envisagée par la Cour dans l'affaire *Fasla*, sous l'angle théorique de la compatibilité du système institué par l'article 11 avec les «principes généraux applicables à une action en justice». La Cour a considéré que ces principes généraux n'étaient pas en l'occurrence excessivement malmenés (Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour, 1973, p. 177). Mais c'est d'une façon beaucoup plus concrète que la question est actuellement soulevée. Elle l'est du point de vue de l'aptitude du Comité, en tant que tel, et de ses membres singulièrement à se prononcer sur des points de droit. On dira à ce sujet qu'il y a de bons juristes parmi les diplomates et des juristes qui ne manquent pas de diplomatie. Mais la question n'est pas là. C'est en raison de leur qualité de représentants des Etats et de leur devoir, en tant que tels, d'agir dans l'intérêt de leurs Etats respectifs, que les membres du Comité sont placés dans une situation ambiguë. Ils sont appelés à faire un métier de juge en ayant une condition et aussi des obligations incompatibles avec l'exercice de ce métier. Cela conduit presque nécessairement à des errements. Le gouvernement français, dans sa réponse à la consultation des Etats membres entreprise par le Secrétaire Général, à la suite de l'inscription de la question de l'article 11 à l'ordre du jour de l'Assemblée, a indiqué que : «Le fonctionnement du Comité n'est souvent pas apparu sans défaut. La nature politique de sa composition conduit à des votes explicables moins par la logique juridique que par l'existence de solidarités de type géographiques» (Document A/49/258, p. 5). Ce propos fait très vraisemblablement allusion à des cas précis. on conçoit que les Etats soient portés à soutenir les causes de ceux des fonctionnaires qui sont leurs nationaux et les Etats ne sont pas, ce faisant, nécessairement coupables. Les institutions, en revanche, doivent être conçues de façon à éviter le mélange des genres.

*

D'un autre côté, la Cour paraît désormais éprouver une certaine insatisfaction (c'est le terme généralement employé) quant à l'exercice de sa compétence en vertu de l'article 11. Il n'en n'a pas toujours été ainsi mais ce sentiment a été exprimé par différents juges dans l'affaire *Yakimetz* en 1987. Dans sa déclaration introductive au débat du 18 novembre dernier, M. Ralph Zacklin, Directeur adjoint du Département des affaires juridiques au Secrétariat Général, fait état du sentiment du Juge Roberto Ago qui, dans son opinion individuelle jointe à l'Avis de la Cour dans cette affaire *Yakimetz* (1987), déclarait que la Cour «doit rigoureusement éviter de se laisser amener à exercer, si peu que ce soit, des fonctions qui pourraient relever d'une Cour administrative d'appel mais qui seraient incompatibles avec la nature d'organe judiciaire suprême des Nations Unies chargé de juger les différends de droit international entre Etats». De fait, le Juge Ago fixait ainsi les limites de la tâche de la Cour appelée à exercer un contrôle

de cassation et non pas d'appel. Les termes employés et la suite des propos du Juge Ago, favorable à la création d'une Cour administrative d'appel, ne laissent toutefois pas de doute quant à son «insatisfaction». On peut y voir une application de l'adage «*De minimis non curat praetor*» mais, d'un autre côté, il apparaît que la Cour ne se reconnaît pas volontiers une vocation pour censurer et moins encore pour réformer les jugements d'autres juridictions internationales, comme le montre sa jurisprudence dans les affaires où elle était appelée à se prononcer sur des sentences arbitrales.

*

Mais ce n'est pas seulement l'économie de l'article 11 qui est en cause. C'est aussi son utilité sous l'angle de la bonne administration de la justice administrative au sein des Nations Unies. Depuis l'origine, c'est-à-dire depuis l'adoption de l'article 11 en 1955, quatre-vingt-douze requêtes ont été présentées au Comité et leur nombre, par année, est en augmentation. On sait que dans trois cas seulement des demandes d'avis ont été adressés à la Cour, dans les affaires *Fasla* (1973), *Mortished* (1982) et *Yakimetz* (1987) (les affaires *Fasla* et *Yakimetz* procédaient de requêtes formées par des fonctionnaires, seule l'affaire *Mortished* a été portée devant le Comité par un Etat (les Etats-Unis)). Les avis de la Cour, les opinions jointes des juges, les commentaires doctrinaux dont la jurisprudence de la Cour dans ces affaires a été l'objet, ont contribué à développer le droit de la fonction publique internationale. Le Tribunal s'est souvent référé dans ses jugements aux énoncés de la Cour. Dans les trois affaires toutefois les jugements de la Cour ont été confirmés, ce qui témoignait de leur validité juridique et aussi, sans doute, du souci de la Cour de ne pas affaiblir l'autorité du Tribunal.

Il apparaît ainsi que le plus grand nombre des demandes de réforme sont rejetées par le Comité, faute qu'elles soient appuyées sur des raisons juridiques sérieuses ou qu'elles répondent aux critères de l'article 11, tandis que dans les cas exceptionnels où des demandes ont été adressées à la Cour, les jugements ont été confirmés. C'est ce bilan qui laisse penser que les travaux du Comité sont de faible utilité. Au surplus, ils ne vont pas sans comporter des aspects négatifs. Les procédures sont prolongées. Une incertitude demeure tant que le Comité ne s'est pas prononcé sur une demande. Les requérants nourrissent des illusions quant au succès de leurs causes, leurs chances de succès étant très faibles compte tenu de la jurisprudence du Comité. La charge administrative est lourde. Les travaux du Comité exigent que les demandes des requérants et les observations de l'administration soient traduites dans toutes les langues officielles et communiquées à tous les membres du Comité. D'autres documents s'y ajoutent. Cela implique beaucoup d'efforts pour des achèvements peu convaincants.

Ce sont ces considérations, fort bien exposées par les représentants qui ont pris la parole en sixième Commission lors des deux dernières sessions, qui militent en faveur de l'abrogation de l'article 11. Il est toutefois admis que cette abrogation devrait être assortie d'une mesure de remplacement. A cet égard, la question de l'article 11

prend place désormais dans un processus global de réforme du système interne d'administration de la justice au Secrétariat de l'ONU. Le Secrétaire Général a publié à ce sujet un important rapport en date du 8 novembre 1994 (Document A/C5/49/13), soumis à la cinquième Commission. Il y est proposé de créer des groupes de médiateurs (ombudsmen) chargés d'examiner les réclamations des fonctionnaires à des fins de conciliation. Il y est également envisagé de transformer les actuelles commissions paritaires de recours en organes d'arbitrage qui pourraient éventuellement rendre des décisions obligatoires en vertu du consentement des parties. Ces propositions revêtent un assez haut niveau de complexité et ne vont pas sans soulever des objections. Mais il ne nous appartient pas de les commenter. Elles sont l'objet de la communication de M^{me} Maria Vicien-Milburn. Il apparaît toutefois que le renforcement «par le bas» de la justice administrative, c'est-à-dire le développement des étapes antérieures à la saisine du Tribunal, serait de nature à fortifier le projet d'abroger l'article 11.

*

Il reste à décider si cette abrogation doit être totale ou partielle. Il y a, à ce sujet, au stade actuel, une divergence entre les vues du Secrétaire Général (sans que l'on sache si elles sont partagées par des Etats membres dont les représentants ne se sont pas encore exprimés lors des débats en sixième Commission en 1993 et en novembre dernier) et les positions adoptées par les représentants des Etats qui sont à l'origine de l'inscription de la question de l'article 11 à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Dans son rapport du 17 octobre 1994, le Secrétaire Général écrit (paragraphe 37) que les critiques dirigées contre la procédure de l'article 11 «donnent à penser que la meilleure solution serait de la supprimer». Dans le paragraphe suivant (38), toutefois, il envisage que cette procédure soit maintenue seulement au profit des Etats membres qui auraient seuls compétence pour saisir le Comité et dans deux cas seulement : l'excès de pouvoir du Tribunal et l'erreur de droit concernant les dispositions de la Charte. Selon le Secrétaire Général, «les Etats membres ont un intérêt à s'assurer que la Charte est respectée et que le Tribunal n'outrepasse pas la juridiction qui lui a été conférée par l'Assemblée». Cette inclination du Secrétariat Général, favorable au droit des Etats de saisir le Comité, n'est pas nouvelle. Elle a été justifiée de façon élaborée dans un rapport ancien du 23 juillet 1985 (A/40/471) sur la question désormais abandonnée (à juste titre, me semble-t-il) de créer un Tribunal administratif unique pour les Nations Unies et les Institutions spécialisées. Le Secrétaire Général de l'époque faisait valoir que l'article 11 a été conçu à l'origine moins au profit des fonctionnaires ou du Secrétaire Général que pour permettre aux Etats de contester des jugements. Cette considération historique est exacte. C'est en effet à la suite de l'Avis de la Cour de 1954 (Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité), qui a dénié à l'Assemblée le droit de refuser d'exécuter les jugements du TANU, que l'article 11 a été établi afin que la contestation des jugements par les Etats soit soumise en dernier ressort à la Cour plutôt qu'à l'Assemblée. «En conséquence - était-il

affirmé dans le rapport de 1985 - toute proposition tendant à supprimer ou à limiter sérieusement le droit des Etats d'engager la procédure de réformation semblerait incompatible avec les fins en vue desquelles cette procédure a été initialement instituée et si une telle proposition était néanmoins acceptée, elle risquerait à long terme de menacer l'autorité des tribunaux eux-mêmes» (paragraphe 74 du rapport dont il s'agit). C'est donc en considération de la finalité initiale de l'article 11 et des préoccupations qui avaient suscité la demande à laquelle l'Avis de 1954 répondait, que le Secrétaire Général se prononce aujourd'hui encore, bien que de façon nuancée, en faveur de la suppression seulement partielle de l'article 11.

Au contraire, les représentants des Etats qui ont participé activement aux débats en sixième Commission en 1993 et en 1994 se sont prononcés pour l'abrogation complète de l'article 11. Le représentant de la France, M. Hubert Legal, a fait pertinemment valoir que le maintien de la procédure contestée au profit des Etats serait mal compris par les autres bénéficiaires et ne retirerait pas au Comité son défaut fondamental «qui est d'insérer un organe à logique politique dans un cheminement contentieux». M. Hubert Legal a fait aussi remarquer que l'abrogation de l'article 11 n'ôterait pas à l'Assemblée Générale le droit qu'elle a, en tout état de cause, de demander un avis à la Cour. Ce que le Comité, qui est une émanation de l'Assemblée, peut faire, l'Assemblée peut le faire elle-même. Cet argument répond à la préoccupation du Secrétaire Général.

Le représentant du Royaume-Uni s'est exprimé dans le même sens en faisant remarquer que des fonctionnaires déboutés par le Tribunal pourraient rechercher et obtenir que des Etats prennent fait et cause en leur faveur et saisissent le Comité, de telle façon que les demandes de réformation ne seraient guère moins nombreuses qu'aujourd'hui.

Ces arguments nous paraissent fondés. Il serait paradoxal que le droit de recours (sous la forme de demandes adressées au Comité) contre les jugements du Tribunal soit retenu au profit des Etats qui ne sont pas parties au litige que le Tribunal tranche et refusé aux parties. Ce serait là une bizarrerie juridique sans précédent. Plus encore, il nous paraît que loin de menacer l'autorité du Tribunal, comme le suggérait le Secrétaire Général en 1985, la suppression complète de l'article 11 la conforterait. C'est la séparation des pouvoirs qui est en cause. C'est cette séparation qui a été mise en valeur par la Cour dans son Avis de 1954. En déniait à l'Assemblée le droit de refuser d'exécuter les décisions du Tribunal, la Cour s'est appuyée sur le caractère juridictionnel de ces décisions auxquelles un organe politique ne saurait donc se soustraire.

En laissant subsister le droit des Etats de saisir le Comité, on ferait écho aux thèses soutenues dans les années cinquante et rejetées par la Cour en 1954, quant à la relation entre l'Assemblée et le Tribunal en méconnaissance de sa fonction juridictionnelle. C'est dire que l'abrogation de l'article 11 tirerait, en quelque sorte, quarante ans après environ, les conséquences logiques de l'Avis de 1954.