

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'OIT

Catherine Comtet-Simpson¹

Créée en 1927 et dissoute en 1946, la Société des Nations a laissé un héritage dont pourraient s'enorgueillir très peu de pays membres, voire aucun. Une institution, cependant, qui faisait partie de la Société des Nations, avait fonctionné de toute évidence avec une certaine efficacité tout au long de l'existence de celle-ci : c'était son Tribunal administratif. Ce Tribunal était non seulement au service de la Société des Nations elle-même mais encore de l'Organisation internationale du Travail qui existait depuis 1919. L'un des aspects positifs de cet héritage était le maintien du Tribunal et son transfert, en 1946, auprès de l'OIT qui était devenue une institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies nouvellement créée. Il était d'ailleurs logique que ce soit l'OIT, fondée en vue de définir et de protéger les droits des travailleurs, qui accueille le Tribunal, dont le mandat était de garantir aux fonctionnaires des institutions relevant alors de sa compétence, à savoir la Société des Nations et l'OIT, une protection contre les actes arbitraires ou injustes commis à leur encontre par leur employeur.

Bien que les archives du Tribunal aient été conservées, il est peut-être dans une certaine mesure regrettable qu'il y ait peu de traces écrites sur le fonctionnement du Tribunal au cours de l'existence de la Société des Nations. On sait, cependant, qu'au moment de son transfert à l'OIT le Tribunal avait traité trente-sept affaires. Entre janvier 1929 et août 1939, il a traité vingt et une affaires en huit sessions. Il a tenu une dernière session, en février 1946, afin d'examiner un reliquat de seize affaires,

¹ Greffière du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail; ancienne directrice du Bureau de l'OIT pour l'Asie du Sud-Est à Bangkok.

portant ainsi leur nombre total à trente-sept au moment du transfert. L'article III du Statut du Tribunal prévoyait que le Tribunal serait composé de trois juges titulaires et de trois juges suppléants. Les mêmes juges furent reconduits dans leurs fonctions en qualité de juges du Tribunal administratif de l'OIT et la Conférence internationale du Travail adopta un nouveau statut, dont les termes étaient à peu près semblables à ceux du Statut qui avait été adopté par la Société des Nations, à une importante différence près : l'insertion de l'article XII prévoyant la possibilité de saisir la Cour internationale de Justice dans certains cas et dans certaines circonstances.

Lors de la 32^e session de la Conférence internationale du Travail (1949), l'article II du Statut du Tribunal de l'OIT fut amendé afin de permettre à d'autres organisations internationales agréées par le Conseil d'administration de l'OIT de reconnaître la compétence du Tribunal pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel de ces organisations. Cet amendement a permis à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), institution spécialisée des Nations Unies, qui avait, dans un premier temps, envisagé de créer son propre tribunal, d'être la première Organisation à reconnaître la compétence du Tribunal administratif de l'OIT, ce qu'elle fit par une déclaration formelle le 19 juillet 1949. L'intention de l'OMS était alors d'utiliser temporairement le Tribunal de l'OIT jusqu'à ce que des dispositions définitives soient prises avec l'Organisation des Nations Unies qui, à cette époque, n'avait pas encore créé son propre tribunal. La reconnaissance par l'OMS de la compétence du Tribunal de l'OIT est cependant devenue permanente. L'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ont suivi l'exemple de l'OMS, respectivement en mai et juin 1953, ainsi que l'Organisation

météorologique mondiale (OMM) en octobre de la même année. Fait intéressant, l'UNESCO a jusqu'en 1965 officiellement renouvelé tous les deux ans sa reconnaissance de la compétence du Tribunal et le fait depuis cette date tous les cinq ans. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a, quant à elle, reconnu la compétence du Tribunal en décembre 1953 avec effet rétroactif au mois de juillet 1952.

On ne saurait guère douter de ce que le fait que ces grandes institutions spécialisées du système des Nations Unies aient accepté le Statut du Tribunal administratif de l'OIT a contribué pour une très large part à amener d'autres institutions des Nations Unies à se soumettre à la compétence du Tribunal. La question des coûts était en outre importante car il était beaucoup plus avantageux de reconnaître la compétence d'un tribunal déjà existant, ce qui permettait d'en partager les coûts, que d'établir et d'assurer le fonctionnement d'un tribunal propre à chaque organisation. Il est intéressant de constater qu'en janvier 2009 la compétence du Tribunal administratif de l'OIT était reconnue par pas moins de cinquante-huit organisations, dont douze institutions spécialisées des Nations Unies - y compris l'OIT - et quatre organisations rattachées au système des Nations Unies, ainsi que quarante-deux organisations non rattachées à ce système, ce qui permettait à quelque quarante-six mille fonctionnaires d'avoir accès au Tribunal. Cela témoigne clairement du prestige dont jouit le Tribunal d'une manière générale et montre la confiance qu'ont ces organisations, sans parler de leur association du personnel et de leur syndicat, dans la capacité du Tribunal à connaître de requêtes en toute objectivité et compétence.

Jusqu'à présent, le Tribunal a eu à traiter plus de deux mille huit cents affaires et le nombre sans cesse croissant des requêtes qui lui sont soumises fait peser sur lui une charge considérable.

Les sept juges titulaires qui composent aujourd'hui le Tribunal examinent environ cinquante affaires à chacune des deux sessions annuelles. Le secrétariat du Tribunal est assuré par un greffe dont la composition (une greffière, un greffier adjoint et une petite équipe de juristes) n'a pas beaucoup changé au fil des ans. L'OIT a conservé le pouvoir de nommer le greffier et la Conférence internationale du Travail celui de nommer les juges sur recommandation du Conseil d'administration. Si, par principe, la sélection des juges s'est toujours faite dans le cadre d'une répartition géographique raisonnable, la pratique a toujours voulu que ce soit les juges les plus éminents siégeant à la Cour suprême des pays dont ils sont originaires et dont l'impartialité et l'objectivité sont incontestables qui soient sélectionnés. Comme dans le Statut du Tribunal administratif de la Société des Nations, la seule exigence figurant dans le Statut du Tribunal en ce qui concerne les juges est qu'ils soient tous d'une nationalité différente.

De par sa nature même et son mandat, l'OIT a accès à des institutions juridiques dans de nombreux pays ainsi qu'à des associations internationales de praticiens du droit du travail, d'universitaires et de juges. Cela lui permet peut-être plus facilement qu'à d'autres organisations de choisir des juges possédant les qualités nécessaires. Qui plus est, le fait que les modalités de nomination des juges ou du renouvellement de leur mandat n'aient fait l'objet d'aucune critique tendrait à indiquer que les organisations reconnaissant la compétence du Tribunal sont généralement satisfaites du soin et de l'objectivité avec lesquels l'OIT s'acquitte de cette tâche. Une autre raison de satisfaction est aussi que l'OIT a su se tenir à l'écart des facteurs politiques qui ont eu une influence importante non seulement sur la nomination des juges du Tribunal administratif de l'ONU,

mais aussi sur la jurisprudence dudit tribunal.² Le renouvellement du mandat de chaque juge, qui n'est en rien automatique, est également le gage d'une certaine continuité et d'une connaissance plus solide des procédures et de la jurisprudence de la part des membres du Tribunal. Le greffier est désormais nommé après un appel ouvert à candidatures, un examen écrit et un entretien avec un groupe d'experts dirigé par le Président du Tribunal qui, à la différence des autres juges, est étroitement associé aux affaires courantes du greffe.

Dans le présent article, nous nous concentrerons sur ce qu'est le Tribunal, la manière dont il fonctionne à l'heure actuelle et sur quelques-uns des faits nouveaux les plus importants qui ont contribué à l'évolution des procédures du Tribunal et de sa jurisprudence. Un examen approfondi de ces questions nécessiterait un article beaucoup plus long. Les questions que nous évoquerons sont donc sélectives, mais il est à espérer qu'elles seront utiles et contribueront à faire mieux comprendre à un large public le travail du Tribunal et l'objectif qu'il s'efforce d'atteindre.

I. LA NATURE DU TRIBUNAL

Compte tenu de la confusion qui règne parfois dans les esprits notamment des juristes de différentes juridictions quant à la nature du Tribunal, il convient de préciser que ce dernier n'est ni une juridiction pénale ni une juridiction civile; il n'est pas non plus une cour des droits de l'homme. C'est un tribunal *administratif*. Conformément à son Statut, il a pour mission d'examiner des requêtes formées par des fonctionnaires qui considèrent que les dispositions des Statut et Règlement régissant leur relation d'emploi leur ont été appliquées de manière injuste, ou ont été ignorées, et de veiller à ce que les administrations en

² Voir sur cette question Pierre Pescatore *in* «Two Tribunals and One Court», *Essays in honour of Henry G. Schermers*, vol. I, 1994, p. 220.

cause soient amenées à répondre de leurs actes en cas d'abus d'autorité ou d'arbitraire dans l'application des dispositions desdits Statut et Règlement. Il va de soi que, lorsqu'il connaît d'une affaire, le Tribunal tient dûment compte des principes élémentaires de la justice et veille au respect d'une procédure régulière. Il tient même compte des principes du droit international énoncés dans les normes fondamentales pertinentes de l'OIT (liberté d'association, non-discrimination, égalité des chances et de traitement, etc.). Mais, en tant que Tribunal administratif, il n'est nullement lié par des principes de droit ou des procédures qui ont été établis et appliqués par un système de droit particulier. Il est toutefois incontestable que le système très élaboré du droit administratif français et le système de *common law* ont eu une influence considérable sur la jurisprudence du Tribunal administratif de l'OIT, ainsi que sur le style dans lequel ses jugements sont rédigés.

Le Tribunal est un organe d'appel devant lequel une requête ne peut être introduite qu'après épuisement de tous les moyens de recours interne, y compris les procédures d'appel, ouverts au fonctionnaire concerné en vertu des Statut et Règlement du personnel de l'organisation faisant l'objet de la requête, et quand une décision définitive a été prise par le chef exécutif de ladite organisation ou en son nom. Les jugements du Tribunal administratif sont définitifs, ce qui a été reconnu par la Cour internationale de Justice (CIJ), à laquelle les organes directeurs des organisations reconnaissant la compétence du Tribunal peuvent s'adresser pour avis consultatif s'ils contestent une décision du Tribunal concernant sa compétence ou s'ils considèrent qu'une décision dudit Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie.³ Aux termes du Statut

³ Voir l'article XII du Statut du Tribunal. Jusqu'à présent, seule l'UNESCO a utilisé cette procédure quand elle a demandé un avis consultatif sur la validité des jugements n^{os} 17 (Leff), 18 (Duberg) et 19 (Wilcox) datés du 26 avril 1955, et du jugement n^o 21 (Bernstein) daté du 29 octobre

du Tribunal, seules les organisations qui ont accepté la compétence du Tribunal peuvent saisir la CIJ. Deux remarques peuvent être faites sur ce point. Premièrement, les organisations auxquelles le Tribunal a donné gain de cause n'auront, de toute évidence, pas besoin de saisir la CIJ; deuxièmement, si les organisations n'ont pas obtenu gain de cause et ne saisissent pas la Cour, on peut en conclure qu'elles sont prêtes à accepter les décisions du Tribunal et à les exécuter. Cela est corroboré par le fait que jamais la CIJ n'a été saisie depuis 1954 et que, dans la pratique, les organisations ont toujours exécuté les jugements du Tribunal, bien que parfois quelque peu tardivement.⁴ Il convient en outre de noter qu'en ce qui concerne la requête dirigée contre l'UNESCO en 1956, la CIJ a bien confirmé que le Tribunal de l'OIT était compétent pour connaître de ce type de requêtes et a formellement validé les jugements rendus par le Tribunal, mais la décision de la Cour n'en a pas moins été extrêmement complexe et a même été assortie d'opinions dissidentes formulées par sept des juges, ce qui n'a pas ajouté à sa clarté. Cela n'a guère encouragé les organisations à s'adresser à la Cour pour avis consultatif. Encore une fois, il est assez révélateur que, dans une affaire ultérieure portée devant la CIJ qui concernait un jugement rendu par le Tribunal de l'Organisation des Nations Unies, un juge (Roberto Ago), rappelant le rôle de la CIJ dans le règlement des différends internationaux d'ordre juridique entre Etats, a émis l'avis que la Cour n'était pas faite pour exercer des fonctions dans le domaine du droit administratif international. Ces éléments soulignent l'importance des jugements rendus par le Tribunal et leur caractère définitif, ainsi que la responsabilité considérable du Tribunal lorsqu'il doit statuer.

1955. CIJ, jugements du Tribunal administratif de l'OIT concernant les requêtes dirigées contre l'UNESCO. Avis consultatif daté du 23 octobre, *Recueils des arrêts*, 1956, p. 77.

⁴ Voir pp. 35-36.

II. PROCEDURE DEVANT LE TRIBUNAL

1. Accès au Tribunal

Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires et des dispositions du Statut du personnel des organisations qui ont reconnu sa compétence (article II du Statut). Ont accès au Tribunal le fonctionnaire, même s'il a cessé d'être au service de l'organisation, ainsi que toute personne ayant succédé *mortis causa* aux droits du fonctionnaire (alinéa *a*) du paragraphe 6 de l'article II du Statut), ou toute personne autre pouvant justifier de droits résultant du contrat d'engagement du fonctionnaire décédé ou des dispositions du Statut du personnel dont pouvait se prévaloir ce dernier (alinéa *b*) dudit paragraphe).

a) Définition du terme «fonctionnaire»

Dans les premières affaires jugées par le Tribunal, un fonctionnaire a été défini, pour l'essentiel, comme une personne qui a une relation contractuelle avec une organisation, qui est soumise aux dispositions des Statut et Règlement de ladite organisation et qui est placée sous l'autorité de son chef exécutif.⁵ Il est donc fondamental qu'il existe préalablement une relation d'emploi pour qu'une personne puisse saisir le Tribunal. En d'autres termes, nul ne peut se prévaloir d'être fonctionnaire d'une organisation s'il n'est pas employé par celle-ci.

Cependant, dans certains cas, même si une personne n'avait pas été nommée à un poste, il a été prouvé qu'il existait une relation contractuelle entre les parties, ce qui permettait à ladite personne de saisir le Tribunal en cas de contestation des conditions de cette relation. Dans le jugement 307 par exemple,

⁵ Voir les jugements n^{os} 11, 61, 323 et 339.

le Tribunal a considéré qu'il était compétent pour statuer sur un différend qui lui avait été soumis par un requérant qui, bien que n'ayant pas été nommé à un poste dans une organisation internationale, était au bénéfice d'un «contrat ferme». Dans ladite affaire, le Tribunal a conclu que :

«Il y a contrat ferme si l'une et l'autre parties ont manifesté l'intention de contracter, si toutes les conditions essentielles ont été déterminées et si tout ce qui reste à faire est une formalité n'exigeant pas un nouvel accord.» (Considérant 5.)

De la même manière, dans une autre affaire (jugement 339), le Tribunal a considéré qu'il était compétent dès lors que le requérant établit l'existence d'un contrat d'engagement qui le lie à l'organisation, mais que, s'il y a litige sur ce point, c'est une question dont le Tribunal est appelé à connaître. Dans le jugement 621, il est dit que, pour qu'il y ait contrat, il faut qu'il existe «un accord incontestable et intégral de volonté sur tous les aspects de la relation contractuelle», c'est-à-dire que les deux parties aient manifesté leur intention de contracter, que toutes les conditions essentielles aient été précisées et acceptées, et qu'il ne reste plus qu'à accomplir une formalité n'exigeant aucun nouvel accord. Toutefois, dans une affaire plus récente, le Tribunal a précisé que l'organisation devait prouver qu'elle avait eu l'intention d'établir une relation contractuelle avec l'intéressée (jugement 2382).

Une autre affaire illustre également les circonstances dans lesquelles le Tribunal n'a pas accepté que les critères d'existence du type de relation contractuelle susmentionnée aient été remplis. Le jugement 1964 concernait une affaire dans laquelle un poste avait été proposé au requérant sous réserve qu'il remplisse les conditions prévues par le Statut des fonctionnaires, qui prévoit que le candidat produise certains certificats et qu'il possède l'aptitude physique requise pour l'exercice des fonctions telle que vérifiée lors de l'examen médical initial. Quand le

médecin-conseil a déclaré que cette personne n'était pas apte à remplir ses fonctions, l'organisation a retiré son offre d'engagement. Le recours que l'intéressé avait formé auprès du Tribunal, affirmant qu'il pouvait se prévaloir d'un contrat ferme, a été contesté par l'organisation qui considérait qu'il n'avait pas acquis le statut de fonctionnaire et que son contrat d'engagement était subordonné à une condition qui n'avait, finalement, pas été remplie. Le Tribunal a admis dans l'affaire en question qu'il était compétent pour déterminer s'il existait ou non un contrat d'engagement liant les parties et en vertu duquel l'intéressé aurait pu saisir le Tribunal, mais il n'a pas accepté l'argumentation du requérant au motif que l'accord donné par l'organisation au recrutement de l'intéressé était subordonné à la réalisation d'une condition qui ne pouvait être considérée comme une simple formalité, à savoir la reconnaissance de son aptitude physique à l'exercice de ses fonctions. Il s'ensuit que le requérant n'avait pas pu être nommé en tant que fonctionnaire de l'organisation et il soulevait donc une question qui ne relevait pas de la compétence du Tribunal.

Dans d'autres affaires récentes, les requérants ont affirmé qu'en vertu du droit national il ne faisait aucun doute que, même s'ils fournissaient des services à l'organisation par l'intermédiaire de diverses sociétés de travail temporaire, leur employeur était bien l'organisation, mais le Tribunal a estimé qu'il n'appliquerait pas le droit national d'un Etat, sauf s'il y était fait expressément référence dans le Statut du personnel de l'organisation ou dans les contrats d'engagement conclus entre les intéressés et l'organisation. Les requérants n'ayant pas produit de contrat d'engagement les liant à l'organisation, le Tribunal n'était pas compétent pour connaître du litige (voir les jugements 2503, 2504 et 2505).

Toutefois, la situation risque de ne pas être aussi claire quand le fonctionnaire a des liens avec plusieurs organisations.

Cela est le cas, par exemple, lorsque les services d'un fonctionnaire sont prêtés à une autre organisation ou lors du détachement temporaire d'un fonctionnaire auprès d'une autre organisation. Dans de tels cas, les fonctionnaires concernés peuvent, pendant la période de détachement, former une requête non seulement contre leur organisation afin de défendre leurs intérêts mais aussi contre l'organisation auprès de laquelle ils ont été détachés en cas de litige concernant les termes du contrat qui les lie à ladite organisation, à condition bien entendu que cette dernière ait reconnu la compétence du Tribunal. Il arrive souvent aussi que des fonctionnaires soient détachés de leur administration nationale pour travailler auprès d'organisations internationales pendant une période déterminée. Dans ce cas également, ces fonctionnaires ont le droit de saisir le Tribunal s'ils considèrent qu'il y a eu violation des termes du contrat qui les lie à ladite organisation, mais à la condition que l'organisation internationale n'ait pas informé initialement l'administration nationale ou l'organisme national qu'elle ne reconnaissait pas les fonctionnaires détachés comme membres de son personnel (voir le jugement 231).

La situation peut aussi être problématique dans les cas où des types particuliers de contrat ont été établis et que le lien entre l'intéressé et l'organisation n'est pas totalement clair. En effet, le Statut du Tribunal utilise le terme «fonctionnaire» et la question qu'il faut toujours se poser est celle de savoir si la relation contractuelle ou d'emploi qui lie une personne à une organisation lui confère le statut de «fonctionnaire» de l'organisation et lui donne ainsi le droit de saisir le Tribunal en cas de litige. Dans les cas où ce droit est contesté, le Tribunal a toujours fait preuve de pragmatisme en tenant compte principalement des dispositions du Statut et du Règlement intérieur de l'organisation en cause, ainsi que des stipulations du contrat conclu entre les parties. Le Tribunal a en conséquence établi dans sa jurisprudence un

certain nombre de critères permettant d'identifier le statut de «fonctionnaire».

En résumé, le Tribunal a considéré recevables, par exemple, des requêtes introduites par des agents de bureaux auxiliaires ou externes d'une organisation au motif que les intéressés possédaient «les caractéristiques essentielles d'un fonctionnaire» et a déclaré, non sans une certaine solennité, qu'il disposait des pouvoirs nécessaires pour garantir la sécurité de l'emploi de tous les fonctionnaires dépendant de l'organisation (voir les jugements 11 et 30). Ces jugements ont établi la règle fondamentale selon laquelle toute personne qui possède les caractéristiques essentielles d'un fonctionnaire (à savoir être à titre permanent au service de l'organisation qui l'emploie, être placé sous l'autorité du chef exécutif, être soumis à des conditions d'emploi établies unilatéralement, avoir accès aux prestations de retraite et de maladie, etc.) a le droit de saisir le Tribunal. Dans une autre affaire ancienne (jugement 122), le Tribunal a souligné ce qui suit :

«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 [...] 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. 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.»

Le Tribunal a en outre établi que, dans la mesure où l'intéressé possède les qualifications nécessaires pour faire de lui «un fonctionnaire» de l'organisation, le droit qu'il a de saisir le

Tribunal ne dépend en aucun cas de la durée de son engagement. Par conséquent, tout fonctionnaire qui a été nommé à titre permanent ou pour une durée déterminée peut saisir le Tribunal. Cette règle s'applique de la même façon aux agents nommés à titre temporaire qui sont au bénéfice des mêmes conditions d'emploi que les fonctionnaires. Cela vaut pour les fonctionnaires employés à plein temps ou à temps partiel. Seuls les collaborateurs occasionnels de l'organisation en question n'ont pas accès au Tribunal. Le Règlement du personnel ne s'applique pas à la catégorie de collaborateurs dont la situation juridique est déterminée par des contrats dans lesquels il est stipulé que l'intéressé n'a pas le statut de fonctionnaire et que, par conséquent, il ne peut pas saisir le Tribunal (voir les jugements 67 et 122).

b) Cas particuliers

Le droit de saisir le Tribunal ne dépend pas du rang du fonctionnaire concerné; la saisine du Tribunal est possible seulement si l'intéressé est soumis aux dispositions du Règlement du personnel de l'organisation. Au fil des années, un certain nombre d'affaires ont été portées devant le Tribunal par des fonctionnaires de rang élevé, comme des directeurs généraux adjoints ou des sous-directeurs généraux, même devant le Tribunal de la Société des Nations (jugement 2)⁶. Toutefois, la situation d'un chef exécutif est bien plus complexe. Ses fonctions sont à la fois de nature politique et administrative, et son statut dépendra, au moins dans une certaine mesure, du traité ou de l'acte portant création de l'organisation elle-même. Dans une affaire (jugement 580), le Tribunal a hésité à se prononcer sur la question de savoir si le Directeur général de l'Organisation concernée était ou non un membre du personnel.

⁶ Phelan c/OIT

Toutefois, dans une affaire assez récente (jugement 2232), le Tribunal a décidé qu'il pouvait connaître de la requête présentée par le directeur général d'une organisation au motif que les Statut et Règlement du personnel de cette dernière reconnaissent bien «au Directeur général un statut de fonctionnaire international comme aux autres membres du personnel». Les faits de la cause peuvent être résumés comme suit : aux termes de l'Acte constitutif de l'organisation défenderesse, le Directeur général avait été nommé par la Conférence, sur la recommandation du Conseil exécutif, pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois seulement. Les conditions énoncées dans le contrat étaient pour l'essentiel celles qui étaient stipulées dans une décision du Conseil exécutif. Sous la pression d'un Etat membre, la Conférence a décidé de démettre le Directeur général de ses fonctions près de trois ans avant l'expiration de son contrat. Celui-ci a porté l'affaire devant le Tribunal. L'Organisation défenderesse a fait valoir que l'intéressé n'était pas un «fonctionnaire» au sens du Statut du personnel et que la décision qu'il contestait était une décision non pas administrative mais bien politique, prise dans un contexte politique par la plus haute instance législative et politique de l'Organisation. Dans son jugement, le Tribunal a considéré que le requérant était sans conteste un «fonctionnaire» au sens du Statut du Tribunal. En sa qualité de chef du Secrétariat technique, il était de fait le premier «fonctionnaire» de l'Organisation. Il était en outre clair qu'au moment de la signature de l'accord de siège entre l'Organisation et le pays dans lequel elle était située, le terme «fonctionnaires», conformément à l'usage commun, incluait, selon l'Organisation, le Directeur général. Même si son contrat ne contenait aucune disposition expresse comportant une clause attributive de compétence pour les litiges éventuels, ce fait ne signifiait pas que la compétence du Tribunal pouvait être exclue.

La compétence *ratione personae* du Tribunal ayant ainsi été établie, celui-ci a examiné l'argument de l'Organisation

défenderesse selon lequel la décision contestée était une décision non pas administrative mais essentiellement politique. Le Tribunal a répondu qu'une décision mettant fin à l'engagement d'un fonctionnaire international avant le terme de son mandat est une décision administrative, même si elle est motivée par des considérations politiques. Le fait qu'elle émane de la plus haute instance de décision de l'Organisation ne saurait la soustraire au contrôle juridictionnel qui doit s'exercer à l'égard de toutes les décisions individuelles à l'encontre desquelles est alléguée une violation des termes d'un engagement, d'un contrat ou de dispositions statutaires. La soumission du cas aux organes internes de l'Organisation étant totalement inappropriée en l'espèce, la saisine directe du Tribunal était la seule voie de recours possible pour l'intéressé. La requête était donc recevable.

En ce qui concerne la motivation politique de la décision de démettre le Directeur général de ses fonctions, le Tribunal, compte tenu des circonstances, a réaffirmé avec force ce qui suit :

«l'indépendance des fonctionnaires internationaux est une garantie essentielle tant pour les intéressés que pour le bon fonctionnement des organisations internationales. Cette indépendance est notamment protégée dans le cas des responsables de ces organisations par le fait qu'ils sont nommés pour un mandat de durée déterminée. Admettre que l'autorité investie du pouvoir de nomination — en l'espèce la Conférence des Etats parties de l'Organisation — puisse mettre fin à ce mandat en vertu d'un pouvoir d'appréciation illimité, constituerait une violation inadmissible des principes qui fondent l'activité des organisations internationales [...] en mettant les fonctionnaires à la merci de pressions et de changements d'ordre politique.»

Le Tribunal a conclu que le requérant était fondé à soutenir que la mesure mettant fin prématurément à ses fonctions avait

violé les stipulations de son contrat d'engagement et méconnu les principes généraux du droit de la fonction publique internationale. Le requérant a obtenu compensation pour préjudice matériel et tort moral, ainsi qu'à titre de dépens.

c) Anciens fonctionnaires

L'alinéa *a)* du paragraphe 6 de l'article II du Statut du Tribunal indique clairement qu'ont accès au Tribunal «le fonctionnaire, même si son emploi a cessé, ainsi que toute personne ayant succédé *mortis causa* aux droits du fonctionnaire». En cas de cessation de service, cela signifie quiconque qui a été fonctionnaire d'une organisation internationale mais dont les fonctions ont pris fin pour l'une des raisons prévues dans le Règlement du personnel, à savoir retraite, démission, non-renouvellement de contrat ou licenciement. Toute requête présentée par un ancien fonctionnaire doit — en plus de satisfaire aux règles générales de recevabilité — se fonder sur des actes ou des événements qui ont eu lieu pendant la période durant laquelle l'intéressé avait été employé ou après la cessation de service mais dont l'effet rétroactif remonte à la période pendant laquelle il avait été employé et qui se rapportaient aux dispositions ou principes applicables au personnel de l'organisation (voir les jugements 661 et 772). Par exemple, selon la jurisprudence, un ancien fonctionnaire est en droit d'exiger un certificat de travail en vertu des dispositions du Statut du personnel. Le Tribunal a déclaré qu'après la cessation de service d'un fonctionnaire, de même que pendant la période où il a été employé, l'intéressé a droit à ce que les dispositions statutaires lui soient appliquées (voir le jugement 509). En revanche, un ancien fonctionnaire ne peut pas réclamer des dommages-intérêts pour des actes postérieurs à la date de la cessation de ses services. Cela vaut également si le requérant n'est pas en mesure de démontrer que sa réclamation est en

rapport avec les fonctions qu'il occupait en tant que fonctionnaire (voir le jugement 661).

d) Ayants droit

Pour ce qui est de «toute personne ayant succédé *mortis causa* aux droits du fonctionnaire» (alinéa *a*) du paragraphe 6 de l'article II du Statut) ou de «toute personne autre pouvant justifier de droits résultant du contrat d'engagement du fonctionnaire décédé ou des dispositions du Statut du personnel dont pouvait se prévaloir ce dernier» (alinéa *b*) du paragraphe 6 de l'article II du Statut), nonobstant les difficultés auxquelles ces dispositions pouvaient donner lieu en droit international privé, il y a eu en fait relativement peu d'affaires de ce type portées devant le Tribunal et elles n'ont présenté, pour la plupart, aucune difficulté. La recevabilité d'une requête formée par une personne affirmant qu'elle possède certains droits au décès d'un fonctionnaire est assortie de deux conditions : premièrement, elle doit prouver que la personne décédée était un fonctionnaire au sens de la définition donnée plus haut; deuxièmement, l'intéressé doit prouver, au décès du fonctionnaire, qu'il a succédé *mortis causa* aux droits de celui-ci ou il doit justifier de droits résultant des stipulations du contrat d'engagement du fonctionnaire décédé ou des dispositions du Statut du personnel dont pouvait se prévaloir ce dernier. A moins que le défunt n'ait formellement, aux termes du Statut du personnel, désigné des bénéficiaires, ses héritiers et successeurs seront en principe son conjoint survivant et ses enfants. Compte tenu des complexités du droit de succession et des différences en la matière selon les pays, le Tribunal, en cas de litige entre les successeurs possibles de la personne décédée, laisse aux tribunaux nationaux compétents le soin de régler le différend.

e) *Sociétés contractantes*

Avant d'achever cette brève description des personnes pouvant saisir le Tribunal, il est nécessaire de mentionner une autre catégorie de personnes qui peuvent y avoir accès en vertu du paragraphe 4 de l'article II de son Statut libellé comme suit :

«Le Tribunal est compétent pour connaître des différends issus de contrats auxquels l'Organisation internationale du Travail est partie et qui lui attribuent compétence en cas de différend au sujet de leur exécution.»

Cette disposition étend la compétence du Tribunal à des différends opposant l'organisation à des sociétés contractantes qui n'ont pas accès au Tribunal au titre du paragraphe 6 du même article II et n'ont pas de relation de travail avec l'organisation. Contrairement au droit dont jouissent en la matière les fonctionnaires et les autres catégories de personnes déjà mentionnées, qui résulte du Règlement intérieur de l'organisation ainsi que du Statut du Tribunal, la procédure prévue au paragraphe 4 dudit article est fondée sur le consentement des parties. Pour que cette procédure soit engagée, trois conditions doivent être remplies : premièrement, l'organisation concernée doit être partie au contrat (voir les jugements 803 et 967); deuxièmement, l'une et l'autre parties doivent accepter la compétence du Tribunal, soit en l'indiquant clairement dans le contrat lui-même et en convenant dans ledit contrat de soumettre au Tribunal tous les différends qui pourraient être liés à l'exécution du contrat, soit en consentant conjointement par une clause non incluse dans le contrat lui-même à saisir le Tribunal en cas de différends (voir le jugement 967); et, troisièmement, les parties doivent soumettre leur différend au Tribunal dans son ensemble et non pas à l'un ou l'autre de ses juges. Les personnes qui fournissent des services occasionnels à l'organisation, comme les collaborateurs extérieurs, les experts, les interprètes au bénéfice de contrats journaliers, peuvent aussi soumettre une

requête au Tribunal en vertu du paragraphe 4 de l'article II. Il va sans dire que, dans de tels cas, les règles de procédure ne sont pas les mêmes que celles qui sont applicables aux requêtes présentées par des fonctionnaires, notamment en ce qui concerne l'obligation d'épuiser tous les moyens de recours interne; par ailleurs, les délais prévus dans le Statut du Tribunal sont applicables (voir le jugement 1052).

2. La décision contestée

Pour être recevable, une requête doit être dirigée contre une décision administrative explicite ou, exceptionnellement, implicite. Une décision administrative est une décision qui a été prise unilatéralement par l'administration à l'égard d'un fonctionnaire et qui a des conséquences juridiques pour celui-ci. Une telle décision doit être une décision individuelle qui concerne le fonctionnaire intéressé (voir le jugement 1393), mais celui-ci peut également remettre en cause la décision générale qui lui sert de fondement (voir le jugement 1840, au considérant 2). Dans les organisations internationales, c'est normalement le chef exécutif — secrétaire général ou directeur général — qui est habilité à prendre les décisions «définitives», mais celui-ci peut déléguer ce pouvoir à un autre fonctionnaire qui peut être son adjoint ou le directeur du personnel (voir les jugements 805 et 986). En cas de différend au sujet de la compétence de la personne qui prend la décision administrative, il incombe à l'organisation de démontrer que ladite personne avait la compétence nécessaire ou qu'elle avait agi par délégation de pouvoir conformément aux règles en vigueur (voir le jugement 869).⁷

⁷ Sur la délégation de pouvoir, voir aussi les jugements 1560, 1757 et 1779.

Il convient de préciser qu'en vertu de l'article VII, paragraphe 4, du statut un recours devant le Tribunal n'a pas d'effet suspensif (voir le jugement 1584, au considérant 6).

On entend par décision administrative explicite une décision dans laquelle l'administration exprime clairement ce qu'elle a l'intention de faire. Cette décision peut être écrite ou orale (voir, par exemple, les jugements 50 et 1012) et doit avoir des conséquences juridiques pour l'intéressé. On entend par décision implicite une décision qui résulte du silence ou de l'inaction de l'administration. En d'autres termes, si l'administration ne répond pas dans un certain délai à la réclamation d'un fonctionnaire, son silence est interprété comme un rejet de la demande de celui-ci.

- Le paragraphe 1 de l'article VII du Statut prévoit ce qui suit :

«Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel.»

L'épuisement de toutes les procédures de recours interne est une condition préalable à la recevabilité d'une requête et la jurisprudence du Tribunal montre que cette règle a toujours été appliquée strictement (voir, par exemple, le jugement 775). Cette règle est utile dans la mesure où elle permet au Directeur général de prendre la décision définitive en pleine connaissance de cause et généralement après un examen approfondi de l'affaire par un organe paritaire composé de membres de l'administration et de représentants du personnel. Elle permet aussi d'explorer la possibilité d'une solution interne à la demande qui a été présentée. Par ailleurs, si le Tribunal est saisi de l'affaire, il aura l'avantage de disposer de l'examen complet du dossier auquel a procédé l'organe de recours, une instance qui connaît beaucoup mieux que le Tribunal les questions de personnel au sein de l'organisation. Néanmoins, le Tribunal ne fera pas le travail effectué par l'organe de recours; sa tâche consiste à déterminer si

la décision prise sur la recommandation de cet organe est ou non légitime.

On entend par «épuisement de toutes les procédures de recours interne» l'utilisation de toutes les voies de droit auxquelles un fonctionnaire a accès conformément aux règles de l'organisation avant qu'une décision définitive ne soit prise. En règle générale, le Statut du personnel prévoit des procédures de recours obligatoires, mais des procédures moins formelles peuvent être également mises à disposition (comme les services d'un conciliateur ou d'un médiateur) afin de régler le problème à l'amiable. L'intéressé doit respecter pleinement les règles de procédure et les délais prévus dans le Statut du personnel de l'organisation. Sinon, il risque de voir sa requête rejetée par le Tribunal comme étant irrecevable (voir, en particulier, le jugement 840). Le Tribunal considère en outre tous les aspects des procédures internes pour s'assurer qu'elles garantissent une procédure régulière et qu'elles ne sont pas entachées d'illégalité ou d'erreur de fait (voir le jugement 946). Le Tribunal n'est aucunement lié par les opinions ou les recommandations des organes paritaires internes de recours auxquels les réclamations sont généralement soumises, mais, comme cela a été indiqué plus haut, leurs rapports seront examinés de très près par le Tribunal. La décision définitive prise par le chef exécutif après l'épuisement de toutes les procédures de recours interne fixe les délais dans lesquels la requête peut être introduite devant le Tribunal. Toute question dont les organes internes n'ont pas été saisis doit être exclue de la requête. Le Tribunal a souligné que, lorsque l'organe interne fait une recommandation favorable à l'intéressé et que le chef exécutif décide de ne pas la suivre, la décision doit être pleinement et correctement motivée (voir les jugements 2092, 2261, 2347 et 2445).

En matière de recevabilité, le Tribunal a décrit sa mission comme suit : elle est de trancher les différends entre les parties

compte tenu des circonstances de l'affaire quant au fond, mais sous réserve que les règles de procédure en vigueur aient été respectées. Celles qui concernent la recevabilité, qui sont des règles de procédure, visent à protéger l'Organisation contre ce qui pourrait être une plus grande injustice si l'accès au Tribunal était totalement libre. En général, il y a certes lieu d'attendre d'une organisation qu'elle expose la totalité de ses arguments sur le fond devant l'organe de recours pour lui permettre de conseiller l'autorité investie du pouvoir de décision de la façon la meilleure et la plus complète. Cependant, si elle omet d'aborder un point particulier, cela n'empêchera normalement pas le Tribunal de l'examiner. En effet, il est de son devoir d'aboutir, dans toute la mesure possible, à une juste décision fondée sur l'ensemble des circonstances. Toutefois, si l'Organisation s'est abstenue non pas d'avancer un argument sur le fond mais bien de tirer parti en temps opportun d'une disposition de procédure établie dans son intérêt, la situation n'est pas la même. Il ne saurait faire de doute que le moment approprié — sinon le seul — de faire valoir l'argument, c'était lors de la procédure devant l'organe de recours, puisque c'est lui que l'on prétend par exemple avoir été saisi hors délai (le requérant n'ayant ainsi pas épuisé toutes les voies de recours internes) et non pas le Tribunal administratif. Aussi ce dernier doit-il décider si, en bonne justice, il convient d'accorder à l'Organisation une seconde possibilité de reprendre l'argument. Trois facteurs entrent en ligne de compte. Il s'agit de savoir : premièrement, si l'argument est clair et contraignant; deuxièmement, si l'on peut expliquer de manière adéquate pourquoi l'Organisation ne l'a pas avancé auparavant; troisièmement, si le requérant peut avoir subi un préjudice du fait que l'Organisation ne l'a pas formulé (voir le jugement 522, au considérant 18).

Selon la règle dite de l'épuisement des moyens de recours internes, telle qu'elle est exprimée à l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, un requérant n'est recevable à saisir ce

dernier qu'après avoir utilisé les voies de droit mises à sa disposition par l'organisation défenderesse. Comme le Tribunal l'a indiqué dans sa jurisprudence, cette règle exige, d'une part, qu'une requête adressée au Tribunal se fonde sur des faits déjà invoqués dans les instances administratives; d'autre part, que ce qui est réclamé dans les conclusions d'une telle requête n'aille pas au-delà des prétentions émises devant les instances internes de l'organisation. En revanche, rien n'empêche un requérant de soulever devant le Tribunal des arguments juridiques qu'il n'a pas fait valoir au cours des procédures internes; en d'autres termes, point n'est besoin que les moyens invoqués devant le Tribunal aient déjà été soulevés au sein de l'organisation. Le Tribunal appliquant le droit d'office, il n'y a aucune raison d'interdire au requérant de présenter à cette juridiction des moyens qu'elle pourrait de toute façon retenir de son chef (voir le jugement 435, au considérant 1).

Un requérant, s'il est recevable à présenter à tout moment de la procédure des moyens nouveaux, ne peut en revanche élargir dans son mémoire en réplique les conclusions qu'il a formulées dans sa requête initiale (voir le jugement 960, au considérant 8). En développant l'argumentation qu'il a défendue dans le cadre des instances internes, un requérant n'influe pas sur le champ d'examen du Tribunal, qui applique le droit d'office. Il n'en est autrement que si le requérant présente au Tribunal des conclusions nouvelles (voir le jugement 429, au considérant 1).

Le Tribunal a ainsi expliqué dans son jugement 1019, au considérant 10, que, si les fonctionnaires ne peuvent présenter devant le juge des conclusions qui n'ont pas été formulées au cours de la procédure interne, ils sont recevables à invoquer à tout moment des moyens nouveaux, et que par exemple un moyen qui s'inscrit à l'intérieur de conclusions ne les aggrave pas de ce fait. La jurisprudence du Tribunal admet donc la recevabilité de nouveaux moyens dans la requête et en réplique;

elle prohibe seulement de nouvelles conclusions (voir les jugements 522, au considérant 18, et 1590, au considérant 3).

- Il est fait exception à la règle de l'épuisement de toutes les procédures de recours interne en cas de décision implicite de rejet d'une réclamation, ce qui revient à prendre une décision définitive. Cette exception s'applique aussi dans le cas où le chef exécutif accepte qu'un fonctionnaire puisse saisir le Tribunal directement, sans avoir préalablement eu recours à toutes les procédures internes mises à sa disposition ou à certaines d'entre elles.

Le paragraphe 3 de l'article VII du Statut du Tribunal prévoit ce qui suit :

«Au cas où l'administration, saisie d'une réclamation, n'a pris aucune décision touchant ladite réclamation dans un délai de soixante jours à dater du jour de la notification qui lui en a été faite, l'intéressé est fondé à saisir le Tribunal, et sa requête est recevable au même titre qu'une requête contre une décision définitive.»

Le Tribunal a cependant établi que cette règle n'était pas absolue. Déjà, dans une affaire ancienne (jugement 786), le Tribunal avait déclaré que, lorsqu'une administration a pris une décision, même à titre provisoire, le paragraphe 3 de l'article VII ne peut être invoqué. Il a précisé que cette disposition doit être interprétée à la lumière du paragraphe 1 (voir le jugement 2631); ainsi, lorsqu'une organisation prend, dans le délai de soixante jours qui lui est imparti, une quelconque décision «touchant ladite réclamation» au sens de l'article VII, paragraphe 3, et, en particulier, transmet la demande avant l'expiration de ce délai à l'organe consultatif de recours compétent, cette démarche fait obstacle à la naissance d'une décision implicite de rejet susceptible d'être déférée devant le Tribunal de céans (voir le jugement 2780). Cet article ne peut pas non plus être invoqué si l'administration ne se prononce pas dans les soixante jours mais

statue ultérieurement avant le dépôt de la requête auprès du Tribunal.

En revanche, un requérant peut invoquer l'existence d'une décision implicite dans le cas où une commission de recours n'a pas formulé de recommandation dans un délai raisonnable (voir les jugements 786, 791 et 1829) mais, pour que la requête soit accueillie, il doit donc établir, à la satisfaction du Tribunal, qu'il n'y avait aucune perspective de voir la procédure aboutir dans un délai raisonnable (voir les jugements 697 et 2738). Le Tribunal a précisé qu'il était clair que le paragraphe 3 ne s'appliquait qu'à une décision définitive anticipée (voir le jugement 2784).

Mais une fois encore, il convient de souligner que la règle selon laquelle toutes les procédures internes doivent être épuisées avant qu'une requête devant le Tribunal soit recevable n'est pas une règle absolue, comme le prouve amplement la jurisprudence. Dans le jugement 451, le Tribunal l'a dit expressément, ajoutant que, lorsqu'un requérant a fait tout son possible pour obtenir une décision définitive mais que, malgré tout, l'organe de recours interne montre, soit par ses déclarations soit par son comportement, qu'il n'entend pas se prononcer dans un délai raisonnable, la justice veut que l'on déroge à la règle susmentionnée (voir aussi les jugements 499, 1243 et 1344). Il est important cependant que le requérant prouve que l'organe interne avait l'intention de différer la décision définitive et ce n'est que lorsque la procédure a traîné en longueur à un point tel que le retard est excessif, inexplicable et inexcusable que l'on peut en inférer une telle intention (voir les jugements 1486 et 1684). Dans une affaire (jugement 1968), dans laquelle l'organisation a fait valoir qu'elle avait tardé à se prononcer en raison du nombre considérable de recours internes en souffrance, le Tribunal n'a pas accepté cet argument et a estimé que le retard était déraisonnable. Le requérant ne doit quant à lui pas avoir fait preuve de négligence dans la procédure mais au contraire doit

avoir poursuivi son recours avec diligence, sinon il ne sera pas en droit de saisir directement le Tribunal (voir le jugement 1970).

3. Forme et délais

La saisine du Tribunal exige aussi le respect d'un certain nombre de conditions de forme et de délais telles qu'énoncées dans les Statut et Règlement du Tribunal. L'article 4 du Règlement prévoit qu'«[u]ne requête formée contre une organisation ayant reconnu la compétence du Tribunal et toute communication se rapportant à ladite requête sont adressées au président par l'intermédiaire du greffier». En vertu de l'article VII, paragraphe 2, du Statut, la requête doit être introduite dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la notification au requérant de la décision contestée (voir les jugements 50 et 123). Cette obligation est impérative et absolue (voir le jugement 758). Ce délai de quatre-vingt-dix jours commence à courir à minuit le jour de ladite notification et prend fin à minuit le quatre-vingt-dixième jour suivant (voir le jugement 1181). Il convient également de noter que le délai de quatre-vingt-dix jours n'est pas rouvert si une décision ultérieure se borne à confirmer une décision précédente.⁸

La date de notification de la décision est le point de départ du délai de quatre-vingt-dix jours, c'est-à-dire la date à laquelle le requérant avait été effectivement informé de la décision contestée. Il peut y avoir désaccord sur cette date, ou les éléments de preuve quant à cette date peuvent se contredire. Le Tribunal applique généralement la règle selon laquelle la charge de la preuve incombe à l'auteur de la communication (voir les jugements 447 et 723). Dans une affaire où le requérant soutenait qu'il n'avait pas eu connaissance de la décision, le Tribunal a constaté que l'organisation avait produit une lettre du bureau de

⁸ Il existe une abondante jurisprudence sur ce point. Voir, par exemple, les jugements 154, 305, 1005 et 1011.

poste attestant qu'un courrier recommandé adressé au requérant avait été posté à une date donnée et remis à une date donnée. Le Tribunal avait jugé que l'organisation s'était acquittée de l'obligation qu'elle avait de prouver que la décision avait été communiquée au requérant (jugement 903). Dans une autre affaire plus récente (jugement 2152), dans laquelle le requérant soutenait que, lui ayant été remis hors délai, l'avis de son licenciement était nul et non avenu, le Tribunal a considéré que, lorsqu'un requérant a manifestement eu suffisamment de temps pour retirer la lettre de licenciement auprès du bureau de poste avant de partir en congé, il ne saurait tirer avantage de ce qu'il n'a délibérément pas retiré ladite lettre. Il n'empêche cependant que l'organisation lui avait valablement notifié son licenciement.

En cas de décision implicite (comme mentionné ci-dessus), le délai de quatre-vingt-dix jours dans lequel une requête peut être introduite devant le Tribunal est compté dès l'expiration du délai de soixante jours qui a donné lieu à la décision implicite, ce qui porte le nombre total de jours à cent cinquante (voir les jugements 279, 434 et 1531).

Les requêtes peuvent être déposées directement au greffe, la date de la requête étant celle du dépôt. Le dépôt d'une requête ne peut pas être effectué par courriel, mais les requêtes peuvent être envoyées par la poste ou par télécopie. Dans le dernier cas, la date de dépôt sera celle de la télécopie. La date du dépôt d'une requête envoyée par la poste est celle du cachet postal. Cette date sera considérée comme la date de dépôt même si la requête ne parvient pas au greffe avant l'expiration du délai de quatre-vingt-dix jours. Si le cachet est illisible, ou absent, le greffier demandera au requérant de fournir la preuve de la date d'expédition, faute de quoi la date de réception au greffe sera considérée comme celle du dépôt. Désormais, les requérants ont de plus en plus tendance à envoyer leurs requêtes par un service de courrier privé. La rapidité de la distribution est cependant sans

pertinence et ce mode d'expédition ne saurait dispenser le requérant de respecter le délai.

Chaque requête individuelle doit être dirigée contre une seule décision (voir le jugement 111). Toutefois, dans de nombreux cas, le Tribunal a accepté des requêtes formées par deux requérants ou plus qui se sont trouvés dans des situations juridiques identiques eu égard à la décision contestée (voir les jugements 408, 409 et 1012). De même, le Tribunal peut, d'office ou à la demande des parties, joindre plusieurs requêtes à la condition qu'elles reposent sur le même ensemble de faits et cherchent à obtenir le même résultat (voir les jugements 1000 et 1053).

S'agissant des requêtes qui peuvent être considérées comme manifestement frappées de forclusion, dénuées de fondement ou abusives, le Président du Tribunal peut, en vertu de l'article 7 du Règlement, ordonner au greffier de ne pas instruire la requête et d'en envoyer copie à l'organisation défenderesse «à seule fin d'information». Lorsqu'il examine la requête, le Tribunal peut soit la classer sans autre procédure comme étant manifestement irrecevable ou dénuée de fondement, soit décider de l'instruire suivant la procédure décrite ci-après.

Les requêtes doivent être établies en anglais ou en français, langues de travail du Tribunal, sur une formule de requête telle que prescrite à l'annexe du Règlement et le requérant doit en produire un original et cinq copies ainsi qu'un nombre similaire d'exemplaires de toutes les pièces jointes en bon ordre, qui doivent toutes être certifiées conformes par sa signature (article 6, paragraphe 1, du Règlement). Il doit aussi joindre une traduction certifiée conforme dans la langue choisie de toute pièce qui n'est pas rédigée en anglais ou en français. Le Règlement donne en outre au greffier une certaine marge de manœuvre pour demander au requérant ou à son mandataire de régulariser la requête avant toute chose (article 6, paragraphe 2).

Lorsque le greffier considère que les conditions de présentation de la requête sont remplies, il transmet une copie de ladite requête à l'organisation défenderesse (article 6, paragraphe 3). L'organisation envoie sa réponse dans les trente jours qui suivent la date de réception de la requête (article 8, paragraphe 1). Les mêmes règles concernant le nombre de copies, les traductions, etc., de la requête s'appliquent *mutatis mutandis* à la réponse. S'il considère que la réponse de l'organisation remplit les conditions prévues, le greffier en adresse une copie au requérant ou à son mandataire, qui peut présenter une réplique dans les trente jours suivant la date de réception et, si une réplique est déposée, le greffier en adresse une copie à l'organisation défenderesse, qui peut présenter une duplique dans les trente jours suivant la date de réception de la réplique. Une copie de la duplique est adressée au requérant ou à son mandataire, ce qui met fin à la procédure écrite. De même, à défaut de réplique ou de duplique, la procédure écrite est terminée (article 9). Quand la procédure écrite est achevée, le Président charge le greffier d'inscrire l'affaire au rôle d'une session du Tribunal (article 10). Il arrive souvent que le Tribunal — ou, entre les sessions, le Président — accorde, à la demande de l'une des parties, une prorogation des délais mentionnés plus haut, bien que cela ne soit nullement automatique; les demandes de prorogation devront être dûment motivées. Le Tribunal considère que les délais prescrits par son Règlement sont raisonnables et indispensables pour la bonne administration de ses travaux. Il les applique donc de manière rigoureuse et équitable (voir les jugements 544 et 607).⁹

A propos de ces questions de procédure, il convient de mentionner aussi le droit conféré au Président du Tribunal par l'article 9 de son Règlement d'ordonner, soit d'office soit à la

⁹ En ce qui concerne les délais, voir aussi les jugements 180, 306, 390, 517, 649 et 1031.

demande de l'une ou l'autre partie, la production d'un exposé écrit additionnel ou d'une pièce complémentaire et de fixer le délai dans lequel cette production doit être effectuée (voir les jugements 403, 871 et 1979). Quoi qu'il en soit, l'on veillera toujours à ce que la partie défenderesse ait le dernier mot. Il est en outre important de mentionner le pouvoir conféré au Tribunal, en vertu de l'article 11 de son Règlement, lui permettant soit d'office soit sur demande de l'une ou l'autre partie, d'ordonner toute mesure d'instruction qu'il jugera utile, y compris la comparution des parties, l'audition de témoins et d'experts. Notons à cet égard qu'il est très rare que le Tribunal ordonne une procédure orale¹⁰, bien qu'il soit courant que des requérants ainsi que les organisations défenderesses la sollicitent. Tout d'abord, et comme nous l'avons vu plus haut, le Tribunal dispose des écritures détaillées, y compris les rapports complets établis par tous les organes internes qui ont instruit la cause et ont déjà eu la possibilité d'entendre les parties et, le cas échéant, les témoins qu'ils ont fait citer. Il est donc hautement improbable qu'une procédure orale permette de produire des éléments nouveaux. En outre, s'il y avait une telle procédure — même dans un petit nombre de cas —, cela aurait une incidence majeure sur la capacité du Tribunal à traiter de manière rapide les nombreuses requêtes dont il est maintenant saisi régulièrement. Cependant, le Tribunal n'exclura jamais la possibilité de tenir un débat oral s'il le juge approprié ni ne prendra de mesure tendant à l'empêcher.

¹⁰ Il y a eu des affaires dans lesquelles une procédure orale a eu lieu : les jugements 26, 28, 29, 77, 92, 112, 121, 122, 133, 137, 580, 809, 810 et une série d'affaires concernant certains éléments du salaire ou le barème des rémunérations considérées aux fins de la pension dans le système des Nations Unies touchant des fonctionnaires de diverses organisations des Nations Unies : voir les jugements 825 à 838 et 986.

III. SUITE DE LA PROCEDURE

Comme cela a été indiqué plus haut, les jugements du Tribunal sont définitifs et sans appel. Il existe cependant des circonstances dans lesquelles l'une des parties peut saisir à nouveau le Tribunal dans des affaires où un jugement a été rendu. Il s'agit d'affaires dans lesquelles une partie forme un recours en **interprétation** d'un jugement rendu par le Tribunal. La jurisprudence en la matière a été énoncée dans une affaire ancienne (jugement 240), dans laquelle le Tribunal a considéré que le recours en interprétation d'un jugement ne peut être recevable que «si ce jugement, dans son dispositif, présente quelque incertitude ou quelque ambiguïté sur son sens ou sa portée». Dans ladite affaire, le Tribunal a estimé que le jugement en question était clair, ne présentait aucune ambiguïté et ne comportait aucune difficulté d'interprétation, et il n'a pas jugé utile de l'interpréter. Le Tribunal a rendu une décision similaire dans une affaire ultérieure (jugement 802), bien qu'en l'espèce il ait peut-être clarifié son jugement précédent pour lequel le requérant avait formé un recours en interprétation. Cependant, dans une affaire plus récente, dans laquelle le requérant avait formé un recours en exécution d'un jugement¹¹ alors que, dans le même temps, l'organisation avait formé un recours en interprétation du même jugement, le Tribunal a approfondi et précisé le sens de son premier jugement (jugement 1717).

Dans une autre affaire, l'organisation concernée avait formé un recours en interprétation du jugement du Tribunal¹² et le requérant avait déposé un mémoire en réponse; dans cette affaire, le Tribunal, tout en déclarant que le dossier ne faisait nullement apparaître la mauvaise foi du requérant, a considéré que le recours formé par l'organisation pouvait être accueilli et a précisé le sens d'un membre de phrase du dispositif, précision

¹¹ Jugement 1614

¹² Jugement 2354

sans laquelle celui-ci ne pouvait être pleinement compris et exécuté. En l'espèce, le Tribunal a déclaré qu'«[u]n tel recours ne saurait avoir pour objet l'obscurité des motifs du jugement ou leur caractère contradictoire. Il ne peut viser que le dispositif du jugement. Il peut cependant se rapporter aussi aux motifs lorsque le dispositif s'y réfère expressément, de telle sorte que l'on doit admettre qu'ils en font partie» (jugement 2483). Un autre exemple est celui d'une affaire dans laquelle l'organisation avait formé un recours en interprétation que le requérant avait contesté. Dans ladite affaire (jugement 2481), le Tribunal était d'avis, comme le requérant, que le premier jugement¹³ ne comportait aucune incertitude ou ambiguïté susceptible d'interprétation et a rejeté le recours.

En outre, il est possible de former un recours en **révision** d'un jugement devant le Tribunal. A ce sujet, il convient de citer in extenso ce qu'a déclaré le Tribunal dans son jugement 442 (prononcé en 1981), dans lequel il traite pleinement de la question.

Le Tribunal a tout d'abord rappelé que :

«Ni le Statut ni le Règlement du Tribunal ne prévoient la révision de ses jugements. On peut dès lors se demander si ces textes contiennent implicitement une règle négative, qui exclut la révision, ou si, au contraire, ils sont affectés d'une lacune qu'il appartient au Tribunal de combler. Jusqu'à présent, le Tribunal n'a pas tranché ces questions. Certes, il a été saisi de quelques requêtes en révision, mais il les a rejetées après avoir constaté simplement l'absence d'un éventuel motif de révision. Le Tribunal n'a donc pas encore pris une décision exhaustive sur la possibilité de réviser ses jugements. Dans le cas particulier, il peut se borner à résoudre partiellement ce problème, c'est-à-dire à indiquer plusieurs moyens qu'il ne considère pas comme des motifs

¹³ Jugement 2351

de révision recevables, et à réserver son opinion quant à la recevabilité d'autres moyens.»

Il a en outre déclaré :

«Les jugements du Tribunal ont l'autorité de la chose jugée depuis le jour où ils sont prononcés. S'ils sont sujets à révision à partir de cette date, ce ne peut être que dans des cas exceptionnels. Telle est la règle dans tous les ordres juridiques où la révision est admise. Aussi faut-il constater d'emblée qu'un certain nombre de moyens sont irrecevables comme motifs de révision.»

Les motifs de révision qu'il a considérés comme irrecevables étaient les suivants :

«Il s'agit d'abord du moyen tiré de l'erreur de droit. Autoriser les parties à demander la révision d'un jugement eu égard à son argumentation juridique, ce serait engager celles qui sont mécontentes de la solution d'un litige à la remettre en question indéfiniment, au mépris de l'autorité de la chose jugée.

Pour la même raison, le moyen fondé sur la fausse appréciation des faits n'est pas un motif de révision recevable. Par appréciation des faits, il faut entendre le jugement de valeur porté à leur sujet.

L'omission d'administrer des preuves n'est pas non plus un motif de révision recevable. S'il en était autrement, le plaideur débouté pourrait contester sans limite de temps la réalité des faits sur lesquels repose le jugement.

Enfin, il se justifie d'exclure comme motif de révision recevable l'omission de statuer sur certains arguments des parties. Sinon, le Tribunal serait tenu de prendre expressément position sur tous les moyens soulevés, même sur ceux qui sont manifestement dépourvus de pertinence. Or l'institution de la révision n'a pas pour but d'obliger les juges à émettre des considérants inutiles.»

Le Tribunal a cependant considéré que des motifs de révision pouvaient être éventuellement recevables. Il a déclaré :

«En revanche, d'autres moyens peuvent être éventuellement considérés comme des motifs de révision recevables s'ils sont de nature à exercer une influence sur le sort de la cause. Ce sont notamment : l'omission de tenir compte de faits déterminés; l'erreur matérielle, c'est-à-dire une fausse constatation de fait qui n'implique pas un jugement de valeur et se distingue par là de la fausse appréciation des faits; l'omission de statuer sur une conclusion; la découverte de faits dits nouveaux, soit de faits que le requérant n'était pas en mesure d'invoquer à temps dans la première procédure.»

Dans ce jugement, le Tribunal a expliqué les procédures de révision comme suit :

«Une procédure de révision comprend un ou deux stades selon les cas. Dans le premier stade, le Tribunal examine la recevabilité des moyens invoqués. S'il se prononce négativement, il rejettera la requête de révision sans poursuivre ses investigations. En revanche, s'il estime recevable tel ou tel moyen, il passera à un second stade, c'est-à-dire qu'il reverra son jugement sur la base des éléments qui résultent de la procédure de révision; c'est donc uniquement dans cette hypothèse qu'il statuera sur les conclusions prises au fond par le requérant.

[...]

Si un moyen n'est pas de nature à exercer une influence sur le sort de la cause, non seulement il n'y a pas lieu de réviser le dispositif du jugement, mais il ne se justifie pas non plus d'en rectifier l'état de fait ou les considérants de droit. Ce serait imposer à un tribunal une charge excessive que de prévoir, sous une forme quelconque, la réparation des

vices qui sont restés sans effet sur l'issue d'une contestation.»¹⁴

Il ressort également de la jurisprudence que, pour être recevable, tout recours en révision doit être formé dans un «délai raisonnable» à compter du prononcé du jugement en cause (voir le jugement 1952).

Le Tribunal a eu à connaître d'environ cent soixante recours en révision, dont certains présentés par l'organisation défenderesse, mais à ce jour un seul a été admis (voir le jugement 1255).

L'une ou l'autre partie à la requête peut aussi, dans certaines circonstances, s'adresser au Tribunal pour obtenir l'**exécution** d'un jugement. Cela se produit généralement dans les cas où l'organisation n'a pas exécuté son obligation de donner plein effet aux réparations accordées par le Tribunal dans son jugement ou en a retardé l'exécution. Ces recours peuvent porter sur le versement d'une indemnité (voir, par exemple, le jugement 2482) ou la non-exécution par l'organisation d'un jugement rendu par le Tribunal, c'est-à-dire dans le cas où le Tribunal a ordonné à l'organisation concernée de rétablir un organe de recours interne (qui avait été supprimé) pour examiner certaines questions soulevées par la requérante. Dans cette affaire (jugement 2518), le Tribunal a estimé que la tactique d'obstruction et d'atermoiement pratiquée par l'Organisation malgré la clarté du jugement rendu par le Tribunal avait occasionné à la requérante un préjudice moral indépendamment du préjudice qu'elle avait subi par suite des événements qui ont donné lieu au jugement. Dans un autre recours en exécution (jugement 732), le Tribunal a déclaré que la requête avait trait non pas à l'exécution du jugement à proprement parler mais aux conséquences prétendument préjudiciables de la manière dont il

¹⁴ Voir aussi, sur ce point, le jugement 1234.

avait été exécuté. Une telle question sortait du cadre de celles qui résultent normalement de l'exécution d'un jugement, aussi devait-elle être soumise aux organes de recours de l'organisation avant d'être déférée au Tribunal.

Il convient de noter que, dans toutes les affaires portant sur un recours en interprétation, en révision ou en exécution, le recours sera, suivant la procédure habituelle, transmis à l'autre partie concernée pour réponse; si une réponse est présentée, elle sera prise en considération par le Tribunal. En cas de recours abusif, le Tribunal invoquera l'article 7 de son Règlement pour le rejeter comme étant manifestement irrecevable ou dénué de fondement. Un recours, comme toute requête, doit répondre aux exigences de forme prévues par le Règlement.

CONCLUSIONS

Dans cet aperçu général du mandat et de la procédure du Tribunal, nous nous sommes efforcés d'illustrer trois aspects : premièrement, la manière dont le Tribunal travaille conformément à son Statut et à son Règlement; deuxièmement, la façon dont la jurisprudence du Tribunal est restée très cohérente tout en évoluant dans certains domaines en fonction de situations nouvelles; et, troisièmement, l'importance majeure que le Tribunal attache à ce que près de quarante six mille fonctionnaires employés par les organisations reconnaissant sa compétence bénéficient de toutes les garanties d'une procédure régulière et d'une protection contre des actes arbitraires ou injustes commis à leur encontre par les administrations qui les emploient.

A l'instar des tribunaux de tout système judiciaire national, le Tribunal n'est pas parfait. Mais il est juste de dire que l'OIT s'est en permanence efforcée de veiller à ce que la qualité et l'impartialité des juges du Tribunal soient maintenues au niveau le plus élevé possible. Le fait que, chaque année, de plus en plus

d'organisations demandent à reconnaître la compétence du Tribunal, indépendamment du nombre sans cesse croissant de requêtes déposées par des fonctionnaires, témoigne en outre du respect qu'ont toutes les parties pour le Tribunal. Le fait aussi que ses jugements sont toujours, ou presque, exécutés montre que les organisations sont convaincues que le Tribunal statue en toute équité et objectivité.

Par ailleurs, les efforts constants déployés par le Tribunal lui-même, notamment par son greffe, pour rendre plus efficace encore son mode de fonctionnement au jour le jour et se moderniser méritent d'être mentionnés. Cela concerne l'administration interne du Tribunal, la bonne tenue de son site Internet, la répartition des affaires entre les divers juges, le nombre de juges qui composeront les diverses chambres du Tribunal amenées à statuer sur les affaires, la périodicité des sessions, etc. A chaque session, le Tribunal consacre du temps à l'examen de ces questions avec la greffière et des adaptations sont faites pour garantir le bon déroulement des travaux. De ce fait, il n'y a jamais eu d'arriéré judiciaire. En effet, si les délais réglementaires sont scrupuleusement respectés par les parties, il est possible, compte tenu des prorogations maintenues dans des limites raisonnables, de statuer sur toutes les affaires dans un délai d'un an à compter du dépôt de la requête.

La cohérence de la jurisprudence a été également facilitée par le fait que toutes les affaires sont publiées sur Internet peu après chaque session du Tribunal. Une base de données appelée *Triblex* est accessible au public et, tout en étant utile aussi bien aux requérants qu'aux organisations défenderesses dans la préparation de leurs pièces de procédure respectives, elle permet aussi aux juges de disposer de la jurisprudence pertinente qui peut leur être nécessaire pour l'examen des dossiers dont ils sont chargés.

Le monde évolue, et il en va de même pour la vie et les relations de travail dans les organisations internationales. Les arrangements contractuels n'ont plus le même caractère permanent ni la même sécurité qu'auparavant, ce qui donne lieu à un nombre accru de contestations, par exemple en ce qui concerne le renouvellement et le non-renouvellement des contrats. Le Tribunal a aussi dû faire face à des problèmes plus «modernes» comme le harcèlement moral et le harcèlement sous diverses formes ou les mariages entre partenaires de même sexe. En plus de la complexité croissante des relations de travail dans les organisations internationales, les fonctionnaires sont plus enclins que par le passé à saisir la justice; cette situation s'explique peut-être par le fait que certaines compagnies d'assurances prennent maintenant en charge les frais afférents à des litiges concernant des actes arbitraires ou abusifs commis par des organisations contre leurs fonctionnaires et aussi par le fait que ces derniers connaissent mieux leurs droits. Tous ces facteurs constituent de nouveaux défis pour le Tribunal, qu'il s'agisse du nombre d'affaires dont il est saisi ou du type de nouvelles situations auxquelles il doit faire face en s'efforçant d'adopter des solutions novatrices.

De récentes affaires impliquant un grand nombre d'organisations démontrent que les décisions administratives qui sont entachées d'irrégularités ou de vices de procédure sont souvent dues à une gestion déficiente ou à de mauvaises relations de travail; le nombre de dossiers traités par le Tribunal montre que ces facteurs entraînent souvent la répétition du même type de cas contre les mêmes organisations. Les jugements du Tribunal contiennent de nombreuses indications sur la marche à suivre pour éviter conflits et difficultés ou y remédier, soit par l'amélioration des pratiques administratives ou des comportements, soit par un ajustement des règles statutaires ou des procédures internes. Les organisations, en particulier leur service juridique et leur service du personnel, gagneraient

beaucoup à analyser de manière plus approfondie les jugements rendus par le Tribunal dans des affaires non seulement les concernant, mais concernant aussi d'autres organisations. Cela permettrait de régler à l'amiable un plus grand nombre de litiges au sein des organisations, de renforcer les bonnes relations de travail et de diminuer le nombre de requêtes dans lesquelles des réparations peuvent être demandées au Tribunal.

En attendant, en ma qualité de greffière du Tribunal administratif de l'OIT et en tant que fonctionnaire ayant une longue expérience des organisations internationales, je ne peux qu'affirmer que les fonctionnaires et les organisations ont une grande chance d'avoir à leur disposition un tribunal aussi prestigieux et compétent. Le Tribunal demeure une institution importante et stable au sein de l'OIT, dans l'objectivité et l'impartialité duquel les parties peuvent avoir la plus grande confiance pour un règlement équitable des litiges qui les opposent.

Genève, septembre 2009