

ASPECTS DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE INTERNATIONALE

PAR

HUBERT THIERRY

PROFESSEUR ÉMÉRITE À L'UNIVERSITÉ DE PARIS X-NANTERRE
PRÉSIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

SOMMAIRE

- I. LA PLURALITÉ DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES. PROPOSITIONS POUR UNE COOPÉRATION ENTRE ELLES
- II. PROPOSITIONS RELATIVES À QUELQUES AMÉNAGEMENTS DU STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES (TANU)

C'est Jacques Schwob qui, pendant plusieurs années, de 1985 jusqu'en 1992, a régulièrement rendu compte, dans l'Annuaire français de droit international, de la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies (TANU). La compétence et le talent qu'il a manifestés dans cette tâche, comme dans d'autres activités universitaires, ajoutent à la tristesse qu'inspire la fin prématurée de ce jeune et brillant collègue. C'est à sa mémoire que les réflexions suivantes sont dédiées. Elles ont trait à des questions qui touchent à la justice administrative internationale et donc au domaine qui retenait particulièrement son attention, et au sujet desquelles je souhaite formuler quelques propositions concrètes. Il s'agit, en premier lieu, de la pluralité des juridictions administratives internationales au sein du système des Nations Unies et des critiques dont cette pluralité est l'objet. Faute toutefois que le nombre de ces juridictions soit en voie d'être diminué, il y a lieu d'établir entre elles une certaine coopération. C'est là le but d'une première proposition. Il s'agit en second lieu de certains aménagements qui pourraient être apportés au Statut du TANU. La récente abrogation de l'article 11 de ce Statut, en vertu

duquel des avis consultatifs pourraient être demandés à la CJI sur la validité des jugements de ce Tribunal incite, en effet, à revoir, à la lumière de l'expérience, certains autres points de ce texte particulièrement quant aux méthodes de travail du Tribunal et à la durée du mandat de ses membres. Des propositions sont aussi formulées sur ces points.

I. – LA PLURALITÉ DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES.

PROPOSITION POUR UNE COOPÉRATION ENTRE ELLES

Il y a actuellement quatre juridictions administratives au sein du système des Nations Unies, c'est à dire de l'ensemble formé par l'ONU et les Institutions spécialisées (UNESCO, OIT, OMS, etc.). Le TAOIT (Tribunal administratif de l'OIT) est la plus ancienne de ces juridictions parce qu'elle est l'héritière du Tribunal administratif de la Société des Nations, créé en 1927, et qui était commun à la SDN et au BIT. Le TAOIT est aussi la plus importante de ces juridictions par le nombre des organisations qui ont recours à ses services. Vingt-neuf organisations, en effet, dont onze du système des Nations Unies, confient au TAOIT le soin de régler les litiges qui procèdent de recours formés par leurs propres fonctionnaires, ce qui est considérable. En revanche, le nombre des justiciables du TANU (120 000) serait plus élevé que celui des justiciables du TAOIT (1). Le TANU a aussi ses lettres de noblesse puisqu'il a été établi en 1949 et sera bientôt cinquantenaire. Deux institutions spécialisées, l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) et l'OMI (Organisation maritime internationale) s'adressent à lui pour le recours de leurs fonctionnaires. Le Tribunal administratif de la Banque mondiale a été institué en 1980 dans un souci d'indépendance par rapport à l'ONU et il a déjà rendu plus de cent jugements tandis que le

(1) M^{me} Maria Vicien Milburn, Secrétaire du TANU, qui cite ce nombre, s'appuie sur un rapport de la Caisse commune des pensions. Cf. Maria Vicien MILBURN : « Les phases préliminaires de recours », *Le contentieux de la fonction publique internationale*, Pedone, 1996, p. 104.

Tribunal administratif du Fonds monétaire international (TAFMI), créé en 1992, en est au début de sa carrière. Une cinquième juridiction s'ajouterait aux précédentes si, comme on l'entend dire, l'UNESCO rompt avec le TAOIT pour créer son propre tribunal.

Cette pluralité de juridictions est certes critiquable. Elle procède de ce que le Professeur Alain PELLET a appelé le « nationalisme d'organisation ». Chaque organisation se targue de sa spécificité et veut avoir son tribunal administratif. Le partage toutefois du contentieux de la fonction publique au sein du système des Nations Unies entre quatre et bientôt cinq tribunaux qui ont chacun leur propre statut et siègent dans des villes différentes à des époques différentes n'est guère un exemple de rationalité administrative et ne va pas dans le sens de l'économie des moyens. Plus encore, ce partage conduit à des divergences entre les jurisprudences comme, par exemple, au sujet des « droits acquis » pour lesquels il y a des dissemblances entre les jugements du TAOIT et ceux du TANU, comme cela a été exposé très complètement par M^e Jean Didier Sicault (2).

Plus graves que ces divergences, les différences entre les pratiques judiciaires du TAOIT et du TANU font en sorte que les justiciables de l'une et de l'autre de ces juridictions ne sont pas traités de la même façon. Il en est ainsi quant au montant des indemnités allouées et quant aux dépens. Bien que l'on ne dispose pas d'une étude comparative élaborée, il n'est pas douteux que les indemnités allouées par le TAOIT aux requérants victimes de fautes des administrations sont beaucoup plus élevées que celles qui sont accordées, dans des cas semblables, par le TANU. De même, la politique suivie par le TAOIT en matière de dépens, c'est à dire du remboursement des frais encourus par les requérants qui ont gain de cause, est beaucoup plus libérale que celle du TANU qui se considère, en principe, lié par des directives très restrictives à ce sujet.

(2) Jean Didier SICAULT, « L'évolution récente de la jurisprudence des tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT en matière de droits acquis », *RGDIP*, 1990, p. 6.

Ces disparités conduisent à souhaiter le regroupement des juridictions au sein du système des Nations Unies. Ce souhait n'est pas nouveau. Dans les années quatre vingt, il a été fortement question d'une fusion du TAOIT et du TANU. Une étude très approfondie a été établie à ce sujet par le Secrétaire Général (Document A/40/471 du 23 juillet 1985) et a donné lieu à des débats au sein de la cinquième commission de l'Assemblée Générale des Nations Unies avant que le projet ne soit abandonné sans que beaucoup d'explications aient été données au sujet de cet abandon. Il y a lieu de supposer toutefois que la remise en question des liens entre le TAOIT et un grand nombre d'organisations soulevait des problèmes qui ont paru insurmontables autant que ceux de l'établissement d'une juridiction administrative unique. Il y a lieu de remarquer, à ce sujet, que la pluralité des juridictions administratives, qui tiennent une ou deux sessions de courte durée chaque année, permet qu'elles soient composées de personnalités extérieures indépendantes qui perçoivent des indemnités, tandis qu'un Tribunal unique appelé à régler un très grand nombre d'affaires serait permanent et devrait être composé de magistrats à plein temps, sans que l'on sache très bien comment leur indépendance pourrait être garantie.

L'échec du projet de fusion du TANU et du TAOIT dans les années quatre vingt incite à penser que le regroupement des juridictions désormais plus nombreuse se heurterait à plus d'objections encore et que ses chances de succès seraient très faibles. Il y a donc lieu de s'accommoder de la pluralité telle qu'elle est, certes insatisfaisante, mais qui, grâce à la qualité des membres des juridictions et au travail remarquable des greffes et secrétariats, assure, dans l'ensemble, de façon positive et équitable le règlement des litiges.

Il a été envisagé, afin d'assurer une meilleure harmonie des jurisprudences, de créer une Cour d'appel ou de cassation des jugements des juridictions administratives internationales. Cela a été suggéré par le juge Ago dans son opinion individuelle dans l'affaire Yakimetz et l'idée a été reprise par le Professeur Pellet lors des journées d'étude sur le contentieux de la fonction publique internationale, tenues à Paris en

décembre 1994 sous les auspices de la Société française pour le droit international. Les chances pour qu'une telle juridiction soit instituée ne sont pas plus grandes que celles de l'unification des tribunaux administratifs existants. L'abrogation récente de l'article 11 du Statut du TANU, en vertu duquel des avis consultatifs pouvaient être demandés à la Cour internationale de justice au sujet de la validité des jugements de ce Tribunal, témoigne d'un souci louable de simplification de la justice administrative internationale. La création d'un degré supplémentaire de juridiction contredirait cette tendance et aurait pour effet d'allonger dans le temps le règlement des affaires. Au surplus, une Cour d'appel ou de cassation ne serait pas d'un bien grand secours pour résoudre les problèmes qui découlent des pratiques judiciaires différentes comme au sujet du montant moyen des indemnités ou du remboursement des dépens. C'est par une meilleure coopération entre les juridictions administratives du système des Nations Unies que ces problèmes pourraient être résolus.

Il est remarquable à cet égard qu'aucune structure ne facilite jusqu'à présent la coopération entre les quatre tribunaux qui effectuent des tâches analogues au sein du système des Nations Unies. Il conviendrait de remédier à cet état de choses. A cette fin, des réunions périodiques des Présidents des Tribunaux, accompagnés des greffiers ou secrétaires des juridictions, devraient être prévues et organisées afin d'examiner les questions d'intérêt commun telles que celles que nous avons mentionnées : montant des indemnités, dépens. Les Présidents auraient la faculté de se faire remplacer par tel ou tel membre de leur Tribunal. De façon générale, les dispositions qui seraient adoptées quant à la périodicité de ces réunions (tous les ans ou tous les deux ans), le ou les lieux où elles seraient tenues, etc., devraient être conçues de façon flexible pour tenir compte des convenances des intéressés et n'entraîner qu'un minimum de frais.

La proposition que nous formulons ainsi a le mérite d'être modeste. C'est là peut-être un facteur de succès. Il en va de même quant aux propositions suivantes qui touchent spécifiquement au statut du TANU.

II. – PROPOSITIONS RELATIVES À QUELQUES AMÉNAGEMENTS DU STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES (TANU)

Le statut du TANU est demeuré longtemps inchangé. A la suite toutefois d'une proposition à laquelle la France était associée, l'Assemblée Générale des Nations Unies a récemment (3) abrogé l'article 11 de ce statut, en vertu duquel des demandes d'avis consultatifs pouvaient être adressées à la Cour internationale de justice, au sujet de jugements du Tribunal, en vue de leur éventuelle réformation. Cette abrogation, décidée par consensus, mérite d'être pleinement approuvée. Quels qu'aient pu être dans le passé les mérites de l'article 11, la procédure très lourde et coûteuse qu'il instituait était devenue pratiquement inutile. Le temps était venu d'y mettre fin et il est heureux qu'une initiative ait été prise en ce sens.

Cette expérience dans la voie de la réforme du statut du TANU engage à envisager d'autres améliorations de ce texte.

1. Le Tribunal comporte sept membres. Ce nombre correspond bien aux exigences du bon fonctionnement du Tribunal. Les jugements toutefois ne sont jamais rendus par le Tribunal dans son ensemble. L'article 3 du statut porte que « le Tribunal se compose de sept membres, tous de nationalités différentes. Trois d'entre eux seulement siègent dans chaque espèce » ; tandis que l'article 6 du règlement du Tribunal énonce que « le Président du Tribunal désigne les trois membres qui, conformément à l'article 3 du statut, composent le Tribunal siégeant dans chaque affaire ou groupe d'affaires ». Ce système permet l'expédition, lors de chaque session du Tribunal, d'un nombre relativement élevé d'affaires (une vingtaine) et lui permet donc de faire face au flux des requêtes. Il n'en serait pas ainsi si le Tribunal dans son ensemble était appelé à se prononcer dans chaque cas. Il résulte, en revanche, de ce système qu'un jugement du Tribunal peut émaner de deux de ses membres seulement et il en est ainsi lorsque les

(3) Résolution A. Res. 50/54 du 29 janvier 1996.

trois membres d'un panel ne parviennent pas à s'accorder, le jugement procédant alors d'un vote de deux contre un. Cette situation n'est pas très fréquente. Dans la plupart des affaires, les trois membres des panels s'accordent sur la rédaction des jugements. A chaque session toutefois un ou deux jugements sont adoptés à la majorité (le membre minoritaire joint éventuellement au jugement une opinion dissidente). Cette situation est regrettable. Elle affaiblit l'autorité des jugements. Il est donc souhaitable que lorsqu'un consensus ne peut être obtenu au sein d'un panel, l'affaire soit portée devant le Tribunal dans son ensemble. Le Tribunal en formation plénière se prononcerait alors à la majorité. On peut concevoir qu'en tout état de cause les affaires les plus importantes soient jugées de cette façon. Il conviendrait de modifier en ce sens l'article 3 du statut et l'article 6 du règlement du Tribunal.

2. Les membres du TANU sont élus pour trois ans par l'Assemblée Générale et leur mandat est renouvelable (article 3, paragraphe 2 du statut). De fait, les mandats de la plupart des membres du Tribunal ont, au cours de son histoire, été renouvelés au moins une fois. Dans certains cas, les renouvellements ont été nombreux et certaines personnalités (au premier rang desquelles Mme Bastid) ont siégé au sein du Tribunal pendant de nombreuses années. La durée de principe du mandat n'en est pas moins trop brève. Considérée en elle-même, elle ne permet pas d'acquérir l'expérience du travail judiciaire et la connaissance approfondie de la jurisprudence qui sont nécessaires à l'exercice qualifié de la fonction de membre du Tribunal. Les renouvellements fréquents des mandats qui corrigent l'excessive brièveté de ceux-ci ne vont pas sans une part d'incertitude quant à la composition du Tribunal et nuisent à sa cohésion. Il y a donc lieu de porter la durée du mandat de membre du Tribunal à quatre ans au moins.

Une autre question sans doute mineure mais non dépourvue de portée symbolique mérite d'être soulevée : les membres du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) sont désignés dans le statut de cette juridiction comme étant des juges. Il n'en est pas ainsi dans le statut du TANU qui ne parle que des « membres du Tribunal ». Il conviendrait d'harmoniser sur ce point les deux statuts en

adoptant dans le statut du TANU la dénomination retenue par celui du TAOIT. De même le « Secrétariat » du TANU devrait être appelé Greffe et le chef de ce secrétariat devrait avoir le titre de Greffier, comme au TAOIT. Ces changements de dénominations contribueraient à mettre en valeur l'autorité juridictionnelle du Tribunal.