



DIX-SEPTIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Questions relatives au Tribunal administratif de l'OIT**b) Statut du Tribunal**

1. La commission se souviendra qu'à sa 285^e session, en novembre 2002, une série de questions relatives à la modification des modalités de fonctionnement du Tribunal avait fait l'objet de discussions entre le Bureau et le Syndicat du personnel. Celles-ci avaient abouti à l'établissement d'une liste de questions qui avait été communiquée au Tribunal lui-même ainsi qu'aux organisations ayant reconnu la compétence du Tribunal pour commentaires¹.

Les questions

2. Le Bureau a préparé un résumé en huit points des opinions respectives du Tribunal et des organisations ayant répondu à la demande du BIT qui avait sollicité leurs commentaires². Il convient de rappeler que, si c'est au Tribunal lui-même qu'il incombe de modifier son Règlement, c'est à la Conférence internationale du Travail qu'il revient d'approuver toute proposition d'amendement à son Statut.

¹ Documents GB.285/PFA/16 et GB.285/PFA/16/2.

² L'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), l'Union interparlementaire (UIP), la Commission préparatoire de l'Organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBTO), l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) qui a communiqué les observations de trois des cinq associations du personnel, l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), le Service international pour la recherche agricole nationale (ISNAR) et l'Office européen des brevets (OEB) qui a également joint les commentaires de son association du personnel. Le comité du personnel de l'OMS a lui aussi présenté des commentaires.

Résumé des points soulevés et des réponses du Tribunal et des organisations

Point 1: Le Tribunal ne pourrait-il pas ajouter à son Statut un paragraphe d'introduction exprimant son adhésion aux principes généraux de la justice, en particulier à l'application du droit administratif international? On pourra se référer, à titre d'exemple, à l'article II du Statut du Tribunal administratif du Fonds monétaire international (FMI).

Réponse du Tribunal

Le Tribunal n'estime pas nécessaire que soient mentionnés dans son Statut les principes sur lesquels il fonde ses jugements. Il les invoque très fréquemment quand cela se justifie. Cependant, il n'a pas d'objection de principe à ce que l'on reprenne les termes utilisés dans le statut de certains tribunaux internationaux. Il serait possible d'ajouter un paragraphe à l'article I du Statut qui se lirait comme suit:

Article I – Statut – Le Tribunal applique les principes généralement admis du droit administratif international concernant le contrôle juridictionnel des actes administratifs.

Réponses des organisations

Une organisation (Eurocontrol) s'oppose à l'ajout d'un tel paragraphe à l'article premier du Statut au motif qu'il serait difficile de trouver une formulation exhaustive³.

Point 2: Dans quelle mesure le Tribunal adhère-t-il formellement à la doctrine du *stare decisis* ou à tout autre principe analogue – quel que soit le nom qu'on lui donne – selon lequel il est tenu par les précédents lorsqu'il ne les écarte pas expressément?

³ Eurocontrol suggère l'insertion d'un paragraphe inspiré de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice qui dispose que:

1. La Cour, dont la mission est de régler, conformément au droit international, les différends qui lui sont soumis, applique:
 - a) les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige;
 - b) la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le droit;
 - c) les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées;
 - d) sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit.
2. La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex aequo et bono*.

Il convient de souligner toutefois que la CIJ connaît des litiges entre Etats et non entre personnes privées.

Réponse du Tribunal

Le Tribunal a rappelé que la question de la force obligatoire des précédents divise les systèmes juridiques «représentés» en son sein. Certains systèmes considèrent que les précédents sont une source de droit, d'autres s'y refusent. Mais il est vrai que les organisations et les fonctionnaires internationaux ont besoin de sécurité juridique, et le Tribunal doit être très attentif à ne pas s'écarter des principes qu'il a dégagés par voie jurisprudentielle. C'est ce qu'il fait, et il est d'accord pour considérer qu'en cas de revirement de jurisprudence les distinctions opérées doivent être explicites et le raisonnement sur lequel il se fonde exposé.

Réponses des organisations

D'une manière générale, les organisations souscrivent aux commentaires du Tribunal; il semble que ce point ne donne pas lieu à une modification particulière du Statut du Tribunal⁴.

Point 3: Dans quelle mesure le Tribunal pense-t-il qu'il devrait: i) traiter, dans le cadre des jugements qu'il rend, tous les points de droit soulevés par une affaire; ii) exposer ses raisonnements de manière détaillée, en particulier lorsqu'il s'écarter de sa jurisprudence antérieure; et iii) examiner toutes les questions de fond d'une affaire qui, pour des raisons de procédure, serait normalement considérée comme non recevable?

Réponse du Tribunal

- i) Le Tribunal reconnaît l'obligation du juge d'examiner toutes les questions juridiques soulevées, sous réserve de la recevabilité de la requête.
- ii) Le Tribunal applique déjà les dispositions du paragraphe 2 de l'article VI du Statut, qui se suffit à lui-même et qui, selon lui, n'a pas à être modifié. Pour le cas où il s'écarterait de sa jurisprudence, le Tribunal renvoie à ce qui est dit en réponse au point 2.
- iii) Le Tribunal ne peut, de manière générale, accepter en principe de se prononcer sur des conclusions irrecevables car cela le conduirait, par exemple, à admettre des requêtes qui n'auraient pas été soumises aux instances de recours interne, ou qui remettraient en cause des décisions administratives prises depuis longtemps, ou qui ouvriraient des litiges purement fictifs ou l'entraîneraient à outrepasser sa compétence.

Réponses des organisations

Sur ce point également, les organisations partagent, d'une manière générale, la position du Tribunal. L'AIEA considère qu'en pratique il serait utile que le Tribunal motive ses jugements de façon plus abondante et détaillée⁵. En ce qui concerne le

⁴ L'Association du personnel du CERN jugerait opportun d'ajouter un paragraphe au Statut du Tribunal reprenant la position du Tribunal. L'Association du personnel de l'OEB pense aussi qu'il serait utile que cela soit mentionné dans le Statut.

⁵ L'une des associations du personnel d'Eurocontrol et l'Association du personnel de l'OEB ont fait la même observation.

point iii), l'OMPI a déclaré que: «elle s'opposerait très fermement à toute tentative allant dans ce sens. Si tel était le cas, les membres du personnel pourraient, par exemple, être tentés d'outrepasser les procédures de recours interne des organisations et de saisir directement le Tribunal de l'OIT. Ce serait la porte ouverte à un flot de litiges et cela encouragerait les membres du personnel et d'autres personnes n'ayant pas qualité pour agir à contester sur le fond des décisions administratives des années après la prescription des délais.» Le CERN a noté que, si l'on acceptait ce point, on transformerait une procédure contentieuse en une procédure consultative. L'OMS a déclaré qu'elle serait favorable à l'institution d'un mécanisme permettant aux organisations de limiter, dans certains cas, leur réponse à la question de la recevabilité en première instance. C'est un point sur lequel le Tribunal voudra peut-être se pencher mais, dans ses commentaires, cette organisation ne demande pas de modification du Statut à ce stade.

Point 4: Le Tribunal pourrait-il envisager l'introduction dans son Règlement d'une disposition établissant les droits d'une partie à laquelle le Tribunal ordonne de produire les documents demandés par une autre partie; la règle XVII du Tribunal administratif du FMI offre un exemple de ce type de disposition?

Réponse du Tribunal

Le Tribunal ne voit pas d'objection de principe à l'inclusion d'une telle disposition mais estime que la production de documents ne peut être ordonnée qu'à condition que l'existence de ces documents soit démontrée, qu'ils soient clairement identifiés et que leur utilité à la cause soit manifeste. Le Tribunal ne pourra ordonner que les documents produits soient communiqués à l'autre partie qu'après avoir vérifié qu'ils ne portent pas atteinte à la vie privée de tiers et qu'ils sont pertinents pour la solution du litige.

Réponses des organisations

Etant donné que cette question concerne le Règlement du Tribunal et non pas son Statut, le Bureau propose que le Tribunal examine lui-même cette question de façon plus approfondie. L'OMS a spécifiquement fait observer que: «il convient d'envisager la protection de certains types de communications internes, notamment certains avis consultatifs portant sur des sujets tels que les avantages et les risques liés à des mesures particulières».

Point 5: Le Tribunal estime-t-il utile de reconsidérer les délais fixés par ses Statut et Règlement afin de s'assurer qu'ils sont réalistes, tant du point de vue du Tribunal lui-même et du greffe que de celui des parties, des requérants et des organisations défenderesses?

et

Point 6: Le Tribunal a-t-il des observations à faire sur la possibilité, prévue par l'article 7.2 de son Règlement, de rejeter une requête sans autre procédure, auquel cas les requérants ne sont pas mis en mesure de faire des observations avant la décision du Tribunal?

Réponse du Tribunal

Le Tribunal a fait observer qu'aux termes de son Règlement les délais d'introduction d'une requête sont de trente jours, de trente jours pour la réponse de la défenderesse, de trente jours pour la réplique et de trente jours pour la duplique. Aux termes de l'article 14 du Règlement, le Président peut accorder une prorogation de ces délais en réponse à une demande dûment motivée qui n'excède pas, en règle générale, soixante jours, soit un total

de quatre-vingt dix jours pour la production d'un mémoire. Cela étant, on observe que la durée moyenne d'instruction d'une affaire peut varier entre quatre et douze mois. Par ailleurs, lorsque l'on approche d'une session, les prorogations de délai demandées par la défenderesse pour produire sa duplique ne sont accordées que dans la mesure où elles ne vont pas au-delà de la date d'ouverture de ladite session; par conséquent, soit elles ne sont accordées que partiellement, soit elles sont refusées. De ce fait, il n'y a pas au greffe du Tribunal d'affaires qui restent en souffrance, c'est-à-dire d'affaires en état d'être jugées au cours d'une session et qui ne le seraient pas, sauf si la procédure a été abrégée de façon inattendue soit parce que les parties n'ont pas demandé les prorogations de délai habituelles ou ont produit leurs écritures avant les délais prévus, soit parce qu'elles ont renoncé à produire une réplique ou une duplique. On voit ainsi que la procédure d'instruction des affaires devant le Tribunal administratif est particulièrement rapide (surtout si on la compare à celle d'autres tribunaux administratifs, comme celui des Nations Unies par exemple). Par conséquent, les motivations et les avantages éventuels d'une révision des délais ne ressortent pas clairement. Si les délais peuvent paraître brefs, ce sont eux qui garantissent que la procédure est d'une durée raisonnable. En outre, le Président utilise les possibilités offertes par l'article 14, de manière équitable, entre les requérants et les organisations défenderesses. S'agissant des requêtes rejetées dans le cadre d'une procédure sommaire qui semblent susciter une inquiétude, le Tribunal rappelle que le requérant est informé par le greffe du Tribunal administratif que sa requête ne sera pas instruite et sera traitée sommairement en application de l'article 7, paragraphe 2, du Règlement. Rien n'empêche le requérant, au cas où il estimerait cette procédure inadaptée, d'adresser un nouveau mémoire au Tribunal qui sera joint à la procédure. Les principes d'une procédure contradictoire sont parfaitement respectés.

Réponses des organisations

Les organisations ont tendance à souscrire aux commentaires du Tribunal et, d'une manière générale, ne voient pas la nécessité de modifier son Statut. Le CERN considère qu'il serait judicieux d'accorder à l'organisation défenderesse le droit de demander, dans sa réponse à une requête, l'application d'une procédure sommaire. Toutefois, il semble que, dans son libellé actuel, le paragraphe 1 de l'article 7 du Règlement n'exclut pas l'application d'une telle procédure.

Point 7: Le Tribunal pense-t-il qu'il serait souhaitable de modifier son Règlement de manière à rendre la procédure orale obligatoire, notamment pour les affaires dans lesquelles les deux parties en font la demande expresse dans leurs pièces écrites?

Réponse du Tribunal

Le Tribunal est favorable à davantage de transparence. Toutefois, la proposition tendant à rendre obligatoire l'audition des parties chaque fois qu'il en est fait la demande est évidemment irréaliste; en outre, il convient d'en mesurer les conséquences en termes de lourdeur de la procédure et de coûts. Le Tribunal, en revanche, estime qu'il pourrait faire droit à la demande de débat oral pour autant que cette demande soit formulée à la fin de la procédure écrite et que l'autre partie y consente formellement. Dans un tel cas, il en fixerait les conditions et les limites, notamment celles relatives au temps de plaidoirie imparti.

Réponses des organisations

Aucune organisation n'a soulevé d'objection spécifique à la tenue d'auditions dans les cas où les deux parties sont effectivement d'accord. Dans sa réponse, le Tribunal semble accepter cette mesure procédurale et aucun amendement au statut ne semble donc

nécessaire. C'est au Tribunal qu'il revient d'envisager une modification de son Règlement s'il le juge approprié⁶. Toutefois, il semble que toute demande d'audition ou tout refus d'accéder à une telle demande devrait être motivé par des raisons dont le Tribunal pourra apprécier la validité. Il convient également de signaler que, dans de nombreux cas, des procédures orales ont déjà eu lieu dans le cadre de la procédure de recours interne préalable, le Tribunal ayant en mains le rapport de ces auditions.

Il importe toutefois d'appeler l'attention sur le coût des auditions, en particulier en ce qui concerne les frais de voyage, qui seraient à la charge de l'organisation défenderesse. Le Bureau, dans les conclusions sur ce point qu'il soumettra en temps opportun au Conseil d'administration et à la Conférence, suggèrera que le Tribunal tienne compte de cet élément lorsqu'il définira les procédures relatives aux auditions.

Point 8: Le Tribunal a-t-il une idée de la façon dont il serait possible d'introduire dans son Statut et dans son Règlement la proposition suivante: accorder au Syndicat du personnel qualité pour agir devant le Tribunal en son nom propre, dans les cas où: *a)* le syndicat estime qu'il est porté atteinte à ses droits ou prérogatives; et *b)* une décision réglementaire ou quasi réglementaire touche l'ensemble du personnel ou une ou plusieurs catégories particulières de personnel?

Réponse du Tribunal

Le Tribunal estime que cette faculté contre laquelle il ne soulève pas d'objection devrait probablement être étendue aux associations ou syndicats des autres organisations internationales ayant reconnu la compétence du Tribunal, ou du moins à celles qui le souhaiteraient. Tout amendement du Statut à cet effet devrait faire référence aux organisations syndicales «les plus représentatives». Dans ces conditions, chaque organisation ayant reconnu la compétence du Tribunal aura l'obligation de communiquer à celui-ci ou au greffe le nom de l'organisation la plus représentative de son personnel ayant qualité pour agir et de lui faire connaître, le cas échéant, tout changement ultérieur. L'article II du Statut pourrait prévoir que ces organisations syndicales ont qualité pour former des requêtes contre les décisions portant atteinte à leurs droits ou aux intérêts collectifs des membres du personnel ou de certaines catégories de membres du personnel.

Réponses des organisations

Cette idée est en fait une initiative du Bureau et elle a reçu le soutien des organisations qui ont répondu, à l'exception de l'OMS et dans une moindre mesure d'Eurocontrol, du CERN et de l'ISNAR qui ont soulevé d'importantes réserves quant aux détails de cette mesure et considéré qu'elle pourrait «politiser et placer dans un contexte contentieux la discussion de questions qui normalement devraient faire l'objet de débats constructifs entre l'administration et les représentants du personnel». Par ailleurs, le texte du projet d'amendement, tel que rédigé par le Bureau, n'a pas encore été approuvé par le Syndicat du personnel du BIT. Dans ces conditions, étant donné les réserves de l'OMS et du CERN, deux des plus importantes organisations reconnaissant la compétence du Tribunal et le fait qu'elles ont demandé que soient menées des discussions plus approfondies sur cette proposition, le Bureau suggère que des consultations plus étendues

⁶ L'association du personnel du CERN pense que la partie requérante devrait avoir le droit de formuler des commentaires sur le refus du Tribunal d'entendre un témoin dans une affaire donnée. L'association du personnel de l'OEB pense qu'un requérant a droit à ce que soit tenue une procédure orale.

soient organisées sur ce point avant qu'une proposition d'amendement du Statut ne soit soumise à la commission.

Autres questions

3. La question des coûts engendrés par des requêtes frivoles ou vexatoires a été soulevée par plusieurs organisations. Comme l'indique l'OMPI: «les organisations sont de plus en plus fréquemment confrontées à des requêtes frivoles pour l'examen desquelles certains de leurs fonctionnaires sont contraints de consacrer un temps, une énergie et des ressources disproportionnés pour assurer leur défense contre des plaintes dépourvues de fondement. Il ne serait pas contraire au droit de la fonction publique internationale d'accorder les dépens aux organisations défenderesses en cas de plaintes frivoles si le requérant n'a pas gain de cause. Nous serions favorables à l'introduction de l'octroi de tels dépens dans les cas qui manifestement le méritent.» Le Bureau tient à signaler à ce propos qu'à sa dernière session, en novembre 2002, le Tribunal a accepté ce point dans le jugement n° 2211. Par conséquent, aucune modification du Statut, ni même du Règlement, ne semble nécessaire. Une des questions qui ont été soulevées portait sur l'éventualité de l'instauration d'un mécanisme permettant au Tribunal de répondre, entre les sessions, à des demandes justifiées d'éclaircissement ou d'interprétation de ses jugements.

Conclusions

4. Etant donné le faible nombre de réponses reçues des organisations ayant reconnu la compétence du Tribunal, le Bureau pourrait envisager la tenue d'une courte réunion au BIT entre ces organisations et le greffe du Tribunal plus tard dans l'année, après avoir tenu d'autres consultations avec le Syndicat du personnel du BIT, en vue de parvenir à un accord sur une modification particulière du fonctionnement du Tribunal et éventuellement sur des amendements à son Statut. L'OMS et l'OMPI ont souligné la nécessité de tenir d'autres consultations avec les organisations, en particulier en ce qui concerne la reconnaissance de la qualité pour agir des associations du personnel.
5. *La Commission du programme, du budget et de l'administration voudra donc sans doute recommander au Conseil d'administration d'inviter le Bureau à préparer, lorsque le moment sera opportun et en tenant compte des résultats des consultations nécessaires qui auront été menées, un ensemble de propositions d'amendements qui seront examinées par le Conseil d'administration dans le cadre de l'examen de cette question et qui seront soumises à la 92^e session de la Conférence (juin 2004).*

Genève, le 4 mars 2003.

Point appelant une décision: paragraphe 5.