

JUGEMENTS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'OIT SUR REQUÊTES CONTRE L'UNESCO

Avis consultatif du 23 octobre 1956

Cet avis consultatif traite de la question des jugements du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur requêtes contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco).

Par une résolution adoptée le 25 novembre 1955, le Conseil exécutif de l'Unesco avait décidé de soumettre à la Cour, pour avis consultatif, les questions juridiques ci-après :

“I. — Le Tribunal administratif était-il compétent, aux termes de l'article II de son statut, pour connaître des requêtes introduites contre l'Unesco, en date du 5 février 1955, par MM. Duberg et Leff et la dame Wilcox, et, en date du 28 juin 1955, par la dame Bernstein ?

“II. — Dans le cas d'une réponse affirmative à la question I :

“a) Le Tribunal administratif était-il compétent pour vérifier si le pouvoir conféré au Directeur général de ne pas renouveler des engagements de durée définie a été exercé pour le bien du service et l'intérêt de l'Organisation ?

“b) Le Tribunal administratif était-il compétent pour se prononcer sur l'attitude qu'aux termes de l'Acte constitutif de l'Unesco le Directeur général doit observer dans ses relations avec un Etat Membre; notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique gouvernementale de cet Etat Membre ?

“III. — En tout état de cause, quelle est la validité des décisions rendues par le Tribunal administratif dans ses jugements n^{os} 17, 18, 19 et 21 ?”

Au reçu de la demande d'avis, la Cour avait donné aux Etats membres de l'Unesco admis à ester devant la Cour, ainsi qu'à l'OIT et aux organisations internationales ayant reconnu la juridiction du Tribunal administratif de l'OIT, l'occasion de lui présenter leurs vues. Plusieurs Etats ont fait usage de cette faculté. L'Unesco également : à ses exposés, cette organisation a joint des observations qui ont été formulées par le Conseil des fonctionnaires intéressés. Ayant ainsi devant elle des informations adéquates, la Cour n'a pas ouvert de procédure orale.

La Cour, décidant aujourd'hui par 9 voix contre 4 de donner suite à la demande d'avis, répond affirmativement à la question I par 10 voix contre 3. Par 9 voix contre 4, elle se déclare d'avis que la question II n'appelle aucune réponse de sa part et, par 10 voix contre 3, elle répond à la question III que la validité des jugements n'est plus sujette à contestation.

Le juge Kojevnikov, tout en souscrivant à la décision de la Cour de donner suite à la demande d'avis, ainsi qu'à la partie finale de l'avis sur les questions I et III, a

déclaré ne pouvoir se rallier à l'avis de la Cour sur la question II. Trois juges, MM. Winiarski, Klaestad et sir Muhammad Zafrulla Khan, ont joint à l'avis les exposés de leur opinion individuelle. MM. Hackworth, président, Badawi, vice-président, Read et Cordova, juges, y ont également joint les exposés de leur opinion dissidente.

*
* *

Dans son avis, la Cour, constatant que les faits sont essentiellement les mêmes pour les quatre affaires, se réfère uniquement au cas de M. Peter Duberg (jugement n^o 17). Celui-ci était titulaire à l'Unesco d'un contrat d'engagement de durée définie venant à expiration le 31 décembre 1954. En 1953 et 1954, il n'avait pas répondu à deux questionnaires établis par le Gouvernement des Etats-Unis destinés à mettre à la disposition du Directeur général de l'Unesco certains renseignements relatifs aux citoyens des Etats-Unis employés dans cette organisation. Invité à comparaître devant l'*International Organizations Employees Loyalty Board of the United States Civil Service Commission*, il refusa de se rendre à cette convocation et, le 13 juillet 1954, en informa le Directeur général de l'Unesco. Celui-ci lui fit savoir le 31 août que, ne pouvant considérer sa conduite comme compatible avec les hautes qualités d'intégrité exigées des fonctionnaires de l'Organisation, il ne lui offrirait pas d'autre engagement à l'expiration de son contrat. Auparavant, dans une note administrative datée du 6 juillet 1954, le Directeur général avait annoncé sa décision d'offrir le renouvellement de leurs contrats aux titulaires d'engagements de durée définie venant à expiration à la fin de 1954 ou au début de 1955, pourvu qu'ils possédassent les qualités requises de travail, de compétence et d'intégrité. En dépit de l'avis contraire du Conseil d'appel de l'Unesco, auquel Duberg s'était adressé, la décision de ne pas renouveler son contrat fut maintenue. Le 5 février 1955, il introduisit une requête devant le Tribunal administratif de l'OIT, qui, par jugement du 26 avril, se déclara compétent et statua sur le fond. C'est dans ces circonstances que le Conseil exécutif de l'Unesco, contestant la compétence du Tribunal en l'espèce, et par conséquent la validité du jugement, a demandé à la Cour un avis en se prévalant des dispositions de l'article XII du statut du Tribunal.

La Cour recherche tout d'abord si elle doit donner suite à cette demande. Elle relève en premier lieu qu'aux termes de l'article XII l'avis aura force obligatoire, conséquence qui dépasse la portée attachée à un avis consultatif par la Charte des Nations Unies et le Statut de la Cour. Toutefois, cette disposition, qui n'est pas autre chose qu'une règle de conduite pour le Conseil exécutif, n'affecte en rien le mode selon lequel la Cour fonctionne.

D'autre part, la procédure consultative ainsi engagée se présente comme faisant en quelque sorte fonction de recours contre les jugements du tribunal. C'est le dessein de faire porter devant la Cour certaines contestations relatives à la validité de jugements rendus par le Tribunal entre une organisation internationale et ses fonctionnaires, alors que, d'après le Statut même de la Cour, seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant elle, qui a abouti à substituer à cet effet la voie consultative à la voie contentieuse. La Cour n'a pas à apprécier les mérites de cette solution : elle doit rechercher seulement si son statut et son caractère judiciaire font ou non obstacle à ce qu'elle s'y prête. Or, contrairement à la pratique admise, la voie consultative ici instituée comporte une certaine inégalité entre l'Unesco et les fonctionnaires intéressés. Tout d'abord, les dispositions du statut du Tribunal administratif font que le Conseil exécutif de l'Unesco est seul à pouvoir ouvrir cette procédure. Mais cette inégalité antérieure à l'examen de la question par la Cour n'affecte pas la manière dont celle-ci procède audit examen. En second lieu, dans le développement de la procédure à suivre devant la Cour, si le Statut et le Règlement de la Cour offrent à l'Unesco les facilités nécessaires pour lui soumettre leurs arguments, il n'en va pas de même pour les fonctionnaires. Mais il a été remédié en l'espèce à cette difficulté, d'une part, parce que les observations des fonctionnaires ont été transmises par l'intermédiaire de l'Unesco et, d'autre part, parce qu'il n'y a pas eu de procédure orale.

Il ne semble donc pas qu'il y ait, dans ces conditions, de motif déterminant pour que la Cour refuse de donner suite à la demande d'avis.

La Cour examine alors la première question qui lui est posée. Elle remarque que, aux termes des dispositions du statut du Tribunal administratif, pour que le Tribunal soit compétent pour connaître de la requête d'un fonctionnaire, il faut que ce dernier invoque l'inobservation des stipulations de son contrat d'engagement ou des dispositions du Statut du personnel. Il faut donc exiger que la requête fasse apparaître un rapport sérieux et non factice entre le grief et les stipulations ou dispositions invoquées, sans toutefois exiger que les faits allégués emportent nécessairement les conséquences que les requérants prétendent y attacher, ceci constituant le fond du litige.

En l'espèce, les fonctionnaires intéressés ont invoqué devant le Tribunal administratif une interprétation de leur contrat et du Statut du personnel selon laquelle ils auraient eu un droit au renouvellement de leur contrat. Cette prétention était-elle suffisamment fondée pour établir la compétence du Tribunal ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire de considérer les contrats d'engagement non pas seulement dans leur lettre, mais aussi dans leurs rapports avec les conditions dans lesquelles ils sont intervenus et la place qu'ils tiennent dans l'Organisation. Or, dans la pratique des Nations Unies et des institutions spécialisées, les titulaires d'engagements de durée définie, sans être assi-

milés aux titulaires de contrats permanents ou de contrats de durée indéterminée sont souvent traités comme ayant droit à un emploi continu, dans des conditions compatibles avec les besoins et le bien général de l'Organisation. Cette pratique doit mettre en garde contre une interprétation des contrats de durée définie qui, s'attachant littéralement et exclusivement à la clause de durée qu'ils contiennent, en déduirait que, le terme fixé étant échu, il est impossible de se prévaloir de ces contrats pour critiquer le refus de les renouveler. Cela reviendrait, au surplus, à ne pas tenir compte de ce qu'est le renouvellement d'un tel contrat, renouvellement qui est en somme le prolongement du contrat antérieur, ce qui fait qu'il existe un lien juridique entre le renouvellement et l'engagement initial. Ce lien, qui constitue la base juridique de la réclamation du fonctionnaire, apparaît encore dans la note administrative du Directeur général, en date du 6 juillet 1954, citée plus haut. La Cour estime qu'on pouvait raisonnablement soutenir qu'un avis administratif libellé dans des termes aussi généraux pouvait être considéré comme liant l'Organisation. Si le Directeur général jugeait à propos de refuser à un fonctionnaire le bénéfice de cette offre générale, la contestation qui pourrait être élevée sur ce point tombait dans la compétence du Tribunal administratif.

D'autre part, la Cour remarque que, devant le Tribunal, les requérants comme l'Unesco se sont placés sur le terrain des dispositions du Statut du personnel, dans le cadre desquelles entrait également la note administrative du 6 juillet. Cette note constituait, de l'avis de la Cour, une modification au Règlement du personnel, modification que le Directeur général avait pouvoir de faire en vertu du Statut du personnel. En outre, elle se réfère explicitement ou implicitement au texte du Statut du personnel et en particulier à cette notion d'intégrité au sujet de laquelle a surgi la controverse soumise au Tribunal administratif. Ainsi, tant sur le terrain de l'inobservation des stipulations des contrats que sur celui de l'inobservation des dispositions du Statut du personnel, les requérants avaient un motif valable de réclamation et le Tribunal était fondé à affirmer sa compétence.

La Cour donne, pour ces raisons, une réponse affirmative à la question I. Quant à la question II, la Cour relève qu'une demande d'avis présentée expressément dans le cadre de l'article XII du statut du Tribunal administratif doit se limiter à la contestation de décisions du Tribunal affirmant sa compétence ou à des cas de faute essentielle dans la procédure. La question II ne se référant ni à l'une ni à l'autre de ces deux chefs de contestation, la Cour n'est pas en mesure d'y répondre.

La Cour, ayant ainsi écarté le grief d'incompétence du Tribunal administratif, seul relevé par le Conseil exécutif de l'Unesco, répond à la question III en reconnaissant que la validité des quatre jugements n'est plus sujette à contestation.