

ANNO XVII – N 50 – MAGGIO – AGOSTO 2015

Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale

Quadrimestrale
dell'Istituto Internazionale di Studi Giuridici

ARACNE

Istituto Internazionale di Studi Giuridici

L'Istituto ha lo scopo di:

- a) Studiare e dibattere, collaborando anche con altri Enti ed Istituti Internazionali, la soluzione dei problemi che interessano la legislazione di tutti i popoli, in un piano mondiale, attraverso l'organizzazione di convegni, conferenze e manifestazioni culturali al fine superiore della elaborazione dei principi fondamentali comuni. Tale attività si esplica anche a mezzo di pubblicazioni, di raccolte bibliografiche e di informazioni.
- b) Favorire gli studi di diritto comparato, facilitando le relazioni e gli scambi fra gli studiosi di diritto del mondo intero, docenti universitari, magistrati e avvocati.
- c) Realizzare programmi e corsi di formazione, autonomamente o d'intesa con altri Enti ed Istituzioni pubbliche e private.
- d) Effettuare ricerche e studi sulla cooperazione giuridica europea ed internazionale.
- e) Curare la pubblicazione della Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale.
- f) Pubblicare i risultati di ricerche ed attività svolte dall'Istituto in singoli volumi o periodici similari.

Presidente ad Onore: dott.ssa Daniela Veronica Gușă de Dragan. Consiglio di Amministrazione: prof. N. Cappuccio (P); prof. G.L. Cecchini; prof. A. Mastrangelo; avv. F. Petralia; dott. A. Ricca; prof.ssa E. Spatafora. Collegio dei Revisori: dott. S. Lollai (P); dott. P. Boni; dott. G.P. Rinaldi.

INDICE

<i>Per riflettere</i>	7
-----------------------	---

DOTTRINA

P. Simoncelli, <i>Rapporti economici e politici italo-turchi alla vigilia della grande guerra</i>	9
G.M. Palmieri, <i>Sur les perspectives de reforme de la protection juridictionnelle au sein des Organisations "coordonnées"</i>	27
M.G. Belgiorno de Stefano, <i>Le Comunità albanesi in Italia: libertà di lingua e di religione</i>	57
E. Benedetti, <i>La condizionalità democratica dell'Unione europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei "Balcani occidentali": limiti attuali e possibili sviluppi futuri</i>	85

NOTE E COMMENTI

A.L. Valvo, <i>Nota alla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (14 aprile 2015 – Ricorso n. 66655/13 – Contrada c. Italia)</i>	103
G. Bosco, <i>Verso la 32^{ma} Conferenza quadriennale della Croce Rossa</i>	106
G. Amatulli, <i>The implementation of International Law in the National framework: compliance of the National Law of Finland, Norway ad Sweden with the ILO Convention No. 169</i>	111
F.L. Ramaioli, <i>La clausola confessionale nel costituzionalismo egiziano</i>	121
E. Bushi, <i>, Enlargement toward Kosovo: a successful policy or a Powder keg?</i>	142

DOSSIER STATI – ARAB REPUBLIC OF EGYPT

<i>Constitution of the Arab Republic of Egypt (18 gennaio 2014)</i>	
(Legge egiziana sugli investimenti sul prossimo numero di questa <i>Rivista</i>).	147

ACCORDI INTERNAZIONALI

<i>Accordo tra la Repubblica Araba d'Egitto e la Repubblica italiana per la promozione e protezione degli investimenti</i> (fatto al Cairo il 2 marzo 1989, con Protocollo aggiuntivo di pari data)	181
---	-----

COMUNICAZIONI

<i>Il Trattato italo-jugoslavo di Osimo</i> (10 novembre 1975) (C. Montani)	187
<i>Ma cosa sta succedendo?</i> (R. Falaschi)	199
<i>25 aprile, fu vera gloria?</i> (G. Ruggiero)	202
<i>Democrazia diretta e Stato sociale</i> (G. Ruggiero)	206
<i>Morte sul treno, la stage di Balvano del tre marzo 1944. Orrori e responsabilità nell'eclissi della Patria</i> (L. Brussi)	209
<i>Cooperazione internazionale: uno strumento di politica economica da potenziare e valorizzare</i> (C. Montani)	213
<i>I nemici dell'Italia e dell'Europa</i> (M. Rallo)	214
<i>Medio Oriente, immigrazione e crisi greca</i> (Stelio W. Venceslai)	228

GIURISPRUDENZA

<i>Corte Europea dei Diritti dell'Uomo</i> (14 aprile 2015 – Ricorso n. 66655/13 – <i>Contrada c/Italia</i>) (testo in lingua francese)	237
--	-----

DOCUMENTI

<i>Lettera aperta al Presidente della Repubblica del Presidente della Società di Studi Fiumani</i>	251
<i>Esito delle elezioni presidenziali nella Repubblica Turca di Cipro del Nord</i>	253

PANORAMA

<i>Lettera a "Ulisse"</i> (P. Cappellari)	255
---	-----

<i>Stecche presidenziali</i> (I. Gabrielli)	257
<i>La vergogna di Osimo</i> (I. Gabrielli)	258
<i>Maria Renata Sequenzia, omaggio ad una vera patriota italiana</i> (C. Montani)	260

RECENSIONI

<i>Diritto dell'Unione europea. Istituzioni, norme, politiche</i> , di Paolo Bargiacchi, Aracne, Roma, 2015, pp. 788 (A. Sinagra)	263
<i>Il libero accesso ai servizi pubblici. Un diritto sociale discendente dal concetto di cittadinanza europea</i> , di Claudio Costantino, Aracne, Roma, 2015, pp. 149 (A. Sinagra)	265
<i>Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea, fondamento, limiti e funzioni</i> , di Chiara Cellerino, Aracne, Roma, 2015, pp. 336 (L. Seminara)	267
<i>Pan-africanism and International law</i> , di Abdulqawi A. Yusuf, The Hague, Brill/Nijhoff, 2014, pp. 269 (L. Seminara)	269
<i>Rivoluzione sociale. "Critica fascista" e il Corporativismo</i> , di Francesco Carlesi, Aga editrice, Milano, 2015, pp. 364 (A. Sinagra)	271
<i>Lettere prima della Foiba</i> , di Grazia Maria Giassi, Arti Grafiche Riva, Trieste, 2011, pp. 68 (L. Brussi)	272
<i>Rinascita di un Impero</i> , AA.VV., a cura di Alessio Caschera, Prefazione di Alain De Benoist, Circolo Proudhon Edizioni, Roma, 2015, pp. 272 (F. Carlesi)	273
Libri ricevuti (e segnalazioni bibliografiche)	275

SUR LES PERSPECTIVES DE REFORME DE LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE AU SEIN DES ORGANISATIONS «COORDONNÉES»

Giovanni Michele Palmieri*

Résumé: 1. *Considérations introductives: présentation du système de la Coordination; Colloque sur «Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens» (Luxembourg 1^{er}-2 avril 2011); contexte et ratio de l'initiative du personnel.- 2. Contrariétés de jurisprudence au sein du système de la Coordination.- 3. Les propositions des représentants du personnel.- 4. Les réactions des Administrations.- 5. Conclusions.*

1. Depuis 1958, un certain nombre d'Organisations internationales ayant leur siège en Europe ont été *coordonnées* à l'initiative de leurs organes directeurs (Conseil ou Comité des Ministres) par le biais de la création, sur une base non formelle, d'un Comité de coordination des Gouvernements (CCG), chargé d'adresser des recommandations aux organes directeurs des Organisations concernées sur la presque totalité des aspects concernant les rémunérations des fonctionnaires des Organisations (salaires et indemnités). En 1974, le CCG a recommandé l'adoption d'un Régime coordonné de pensions (RCP) qui s'est substitué aux régimes qui préexistaient au sein des Organisations. Ainsi, le CCG a acquis également la compétence en matière de pensions.

Le système coordonné a été formalisé en 1991 par le biais d'une *réglementation relative au système de la Coordination*, qui a été approuvée par les organes directeurs de six Organisations¹. En 2002, la réglementation relative au système de la Coordination a été modifiée à la suite d'une étude menée à bien par trois experts indépendants en matière de rémunérations. La nouvelle réglementation a fait l'objet du 154^{ème} rapport du CCR (faute de consensus parmi les membres du CCR, ce Rapport a été présenté par son Président) et a été par la suite approuvée par les organes directeurs des Organisations coordonnées.

A la suite de la disparition de l'UEO, EUMETSAT a été admise en tant que membre à part entière de la Coordination (après avoir été Organisation observatrice pendant quelques années).

La réglementation de la Coordination crée trois organes, à savoir:

- Le Comité de coordination des rémunérations (CCR);
- Le Comité des représentants des Secrétaires/Directeurs généraux (CRSG);
- Le Comité des représentants du personnel (CRP).

* Già Professore Associato di Diritto dell'Unione europea nella Università degli Studi di Trieste; già Capo Servizio al Consiglio d'Europa, Strasburgo.

¹ L'OCDE, l'OTAN, le Conseil de l'Europe, l'Agence spatiale européenne (ESA), l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), le Centre pour les prévisions météorologiques à moyen terme (CEPMMT).

Le CCR est l'organe consultatif des organes directeurs des six Organisations coordonnées dans les matières visées à l'article 1^{er} du règlement.²

Le CCR avant de formuler ses recommandations doit consulter les deux autres Comités, qui exercent donc une fonction consultative auprès du CCR. A cet égard l'article 6 de la réglementation précise au sous-paragraphe a. que *[l]es recommandations, sous forme de rapports, sont faites par le CCR par consensus et, dans la mesure du possible, conjointement avec le CRSG. Le CRP est consulté sur le projet du rapport en vue de prendre sa position en considération.*

Doit-on comprendre de cette disposition que la recherche de l'accord du CRSG doit se faire *dans la mesure du possible*? Le CCR doit rechercher un accord pendant *deux réunions suivant le dépôt de la proposition*. En l'absence d'accord, le CCR doit faire état dans son rapport des *opinions divergentes du CRSG*, ainsi que des *commentaires du CRP*. Au même sous-paragraphe *in fine*, le texte précise ce qui suit: *Toutefois, les débats concernant la méthode d'ajustement des rémunérations peuvent durer plus longtemps et pourraient nécessiter la tenue de trois réunions.*

Le CCR peut également émettre des *avis consultatifs* sur une question concernant spécifiquement une ou plusieurs Organisations coordonnées. Dans ce cas, la réglementation requiert la *consultation* du CRSG et du CRP.

Le règlement attribue donc à la fois au CRSG et au CRP un rôle consultatif à l'égard du CCR. Ce dernier est tenu de rechercher dans un premier temps l'accord du CRSG sur les projets de recommandations qu'il entend soumettre aux Conseils, ainsi que de prendre des précautions, notamment sur le plan de l'organisation de ses travaux, dans l'éventualité où l'accord avec le CRSG s'avère impossible.

Dans la pratique, le CRSG et le CRP (ce dernier se compose de représentants des Associations ou Comités du personnel des six Organisations ainsi que de l'Association qui regroupe les pensionnés relevant du Régime coordonné de pensions, l'AAPOCAD) sont appelés à collaborer et à se rencontrer à plusieurs reprises dans le courant de

² Article 1 – DOMAINE DE LA COORDINATION

a) L'objet du système de la coordination est de fournir des recommandations aux organes directeurs des Organisations Coordonnées, conformément aux dispositions de la réglementation, concernant:

i) les barèmes des traitements de base, ainsi que leur méthode d'ajustement, applicables à l'ensemble des catégories de personnel et à l'ensemble des pays où se trouvent des agents en activité ou des bénéficiaires d'une pension;

ii) le Règlement du Régime de pensions;

iii) l'objet, le montant et la méthode d'ajustement de:

-- l'indemnité d'expatriation

-- l'allocation de foyer

-- l'indemnité d'installation

-- l'allocation pour personne à charge

-- l'indemnité journalière de subsistance

-- l'indemnité kilométrique

-- l'indemnité pour enfant expatrié

-- l'indemnité d'éducation

-- l'allocation pour enfant handicapé.

l'année afin de préparer les réunions conjointes avec le CCR.

C'est donc dans ce contexte de contacts fréquents et de concertation entre les représentants du personnel, d'une part, et des Administrations, de l'autre, que le CRP a estimé qu'il valait la peine, pour une fois, d'étendre le dialogue à un sujet certes non coordonné, mais susceptible d'influencer la vie de la Coordination et le sort des décisions prises en son sein: la protection juridictionnelle. Le CRP a donc soumis aux Organisations des réflexions et propositions en matière de réforme de la protection juridictionnelle des agents des Organisations coordonnées. Il ne faut pas oublier à cet égard que si le rôle principal du CRP est d'examiner les propositions de texte qui sont émises au sein de la Coordination dans les domaines qui rentrent dans la compétence de cette dernière, dans la pratique les discussions entre les délégations des représentants du personnel des six Organisations et des pensionnés portent accessoirement sur d'autres aspects d'intérêt commun, notamment la politique du personnel et la protection juridique. C'est ainsi que le CRP, agissant en liaison étroite avec l'ensemble des organes statutaires représentatifs du personnel dans les six Organisations coordonnées, a organisé un Colloque sur les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens qui s'est tenu à Luxembourg les 1^{er} et 2 avril 2011³. Ce Colloque a permis, en premier lieu, d'examiner dans le détail les modifications récentes apportées au système de protection juridique offert par le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU) et de comparer ce système avec celui propre au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT). En outre, une attention toute particulière a été portée à la protection juridique au sein de l'Union européenne, au fonctionnement et à la jurisprudence du Tribunal de la fonction publique européenne (TFPUE). La situation de la justice administrative au sein des Organisations coordonnées a été examinée en gardant à l'esprit l'arrêt de la Cour de cassation belge du 21 décembre 2009⁴, dans l'affaire *Siedler*, qui, suite à un examen approfondi, était parvenue à la conclusion que la Commission de recours de l'UEO ne pouvait pas être considérée comme un juge indépendant et impartial et que partant, les droits garantis au demandeur par l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme n'étaient pas respectés. C'est pourquoi l'UEO ne pouvait pas, selon la Cour de cassation, se prévaloir de l'immunité de juridiction devant le juge belge. Le litige entre l'UEO et son ancien fonctionnaire devait donc être réglé par le juge belge en faisant application du droit interne de l'UEO. Les vices que la Cour de cassation belge avait identifiés dans le système de protection juridictionnelle de l'UEO caractérisent l'ensemble des juridictions coordonnées. Il est vrai cependant que la Cour de cassation française, le 29 septembre 2010, est

³ Cf. Actes du Colloque *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens – développements récents*, sous la direction de G.M. PALMIERI, éditions Bruylant, Bruxelles 2012.

⁴ *Cour de Cassation de la Belgique, Union de l'Europe Occidentale c. Siedler*, Cass No S 04 0129 F, ILDC 1625 (BE 2009), 21 décembre 2009.

arrivée à une conclusion opposée dans l'affaire *Illemassene*⁵, en reconnaissant que la procédure instituée au sein de l'OCDE a une nature juridictionnelle et comporte toutes les garanties nécessaires d'impartialité et d'équité. Ces contrariétés de jurisprudence entre les Cours suprêmes de deux pays européens qui sont membres de toutes les Organisations coordonnées, témoignent tout au moins d'une difficulté certaine à appréhender de façon univoque le problème que pose la justice administrative internationale sous l'angle de sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme.

Le CRP, confronté d'une part à des progrès importants accomplis au sein de certaines Organisations internationales sur le plan de la nomination des juges, et de l'autre l'institution d'une juridiction d'appel, a estimé que l'heure était venue d'étudier la possibilité d'apporter des modifications au système de protection juridictionnelle en vigueur dans les Organisations coordonnées. Une révision de ce système pourrait à la fois renforcer la confiance des agents envers la protection juridique qui leur est offerte et minimiser le risque que d'autres juridictions nationales considèrent que la justice administrative au sein des Organisations coordonnées n'est pas de nature à satisfaire aux exigences posées par la Convention Européenne des Droits de l'Homme, avec des conséquences sur l'immunité de juridiction des Organisations. L'ensemble de ces considérations a fait l'objet de lettres qui ont été envoyées par les Associations/Comités du personnel aux Secrétaires/Directeurs généraux des Organisations coordonnées. Ces lettres évoquent également la nécessité d'éviter des contrariétés de jurisprudence. Les représentants du personnel soulignaient à cet égard que le problème posé par ces contrariétés était aigu notamment pour les pensionnés. En effet, une disposition du RCP exige qu'il soit appliqué de manière uniforme. Or des contrariétés de jurisprudence qui interprètent la même règle de façon opposée sont susceptibles de battre en brèche cette exigence. C'est en raison de l'importance que revêt le sujet des contrariétés de jurisprudence qu'il convient de lui consacrer une attention toute particulière dans les paragraphes qui suivent.

2. Au cours de l'histoire de la Coordination, il est arrivé que des agents – généralement soutenus par l'Association ou le Comité du personnel de leur Organisation – aient introduit des recours contre des actes administratifs d'application de dispositions édictées par les Conseils des Organisations coordonnées sur proposition du CCR. En d'autres termes, les organes juridictionnels ont interprété des dispositions dites *coordonnées*. Dans un nombre réduit mais significatif de cas, des interprétations opposées ont été données à la même disposition par deux ou plusieurs juridictions administratives des Organisations coordonnées.

Les contrariétés de jurisprudence ont fait surgir un grand nombre de perplexités au sein du personnel des Organisations coordonnées quant à la validité d'une notion primordiale telle la certitude du droit et ont donné lieu, en 1980, à plusieurs tentatives de surmonter le problème. C'est surtout la doctrine spécialisée

⁵ Cass., Chambre sociale, *Illemassene c. OCDE*, arrêt n°1804, FS-D, 29 septembre 2010.

en droit de la fonction publique internationale qui a imaginé des solutions institutionnelles, impliquant des réformes législatives souvent ingénieuses, dans le but d'éliminer à l'avenir les contrariétés⁶.

Ces auteurs ont prêché dans le désert. En effet, les représentants des Secrétaires généraux ont constamment fermé la porte à toute proposition visant à l'établissement d'une instance juridictionnelle commune aux Organisations coordonnées. Les conseillers juridiques des Organisations coordonnées se sont exprimés dans un avis daté du 8 mars 1993⁷.

Ils se sont fondés sur la considération que les divergences sont rares, et que tout nouveau système juridictionnel entraînerait des *complexités accrues* dans la vie des Organisations, y compris l'accroissement des délais.

Il peut être intéressant de rappeler trois cas de contrariétés remontant aux années 80 et un cas récent.

Le premier cas de contrariétés concerne l'interprétation des dispositions instituant un prélèvement temporaire sur les rémunérations des agents de grade A et L. Ces dispositions étaient contenues dans le 191^{ème} rapport du Comité de coordination des experts budgétaires des Gouvernements (CCG) (1983)⁸. La question relative à la légalité du prélèvement a été portée par des membres du personnel devant les Commissions de recours du Conseil de l'Europe, de l'OCDE, de l'OTAN et de l'ESA. Quatre Commissions de recours ont jugé le prélèvement légal, mais elles se sont appuyées chacune sur des considérations différentes⁹. En revanche, la Commission de recours du Conseil de l'Europe a déclaré le prélèvement illégal par sentence du 15 mai 1985¹⁰.

Le 191^{ème} rapport précité modifiait également de façon substantielle le régime d'ajustement périodique des rémunérations des agents des catégories B et C. Les Commissions de recours de l'OCDE et de l'ESA ont eu à juger l'ensemble de la situation des agents des Organisations coordonnées et sont parvenues à la conclusion que ces modifications étaient légales¹¹. En revanche, la Commission de recours du

⁶ Cf. M. PIQUEMAL, *Fonction publique internationale – Problèmes actuels, l'exemple de l'OTAN*, éditions du Papyrus, 1998 (p. 210-214). Cet auteur résume la déposition de MM. PELLET, RUZIÉ, FURST et WEBER, GROUX et VANDERSANDEN. En outre, il formule sa propre proposition qui s'articule en trois étapes (p. 217-223).

⁷ Cf. avis des conseillers juridiques de l'Agence spatiale européenne, du Conseil de l'Europe, de l'OTAN et de l'OCDE (SIO 93/44).

⁸ Il s'agit du prédécesseur du CCR.

⁹ Cf. *Commission de recours de l'OCDE, décision n°105 du 23 novembre 1985; Commission de recours de l'OTAN, décisions n°174 à 180, 182, 184 à 186, 188 à 195 du 14 février 1985; Commission de recours de l'Agence spatiale européenne, décision du 8 juillet 1986, ESA/CR/42, affaires n°24 à 27 (L., L. F. B. et consorts c/ESA)*.

¹⁰ Sentence de la *Commission de recours du Conseil de l'Europe, Stevens et autres c/ Secrétaire Général, recours n°101-113/1984, 15 mai 1985*.

¹¹ *Commission de recours de l'OCDE, décision n°106 du 23 novembre 1985* et décision de la

Conseil de l'Europe a déclaré irrecevables *ratione temporis* des recours introduits par des agents de catégorie B et C¹². Toutefois, elle a indiqué que cette décision portant sur la recevabilité des recours ne faisait pas *obstacle aux initiatives qu'il appartient aux organes statutaires compétents de prendre pour éviter que des différences de traitement injustifiées ne se produisent entre les agents* (§ 69). Il s'agissait d'un *obiter dictum* qui faisait clairement état de l'opinion de la Commission de recours quant au fond de l'affaire. Il convient d'ajouter que les agents des catégories B et C ont obtenu par décision du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le remboursement partiel des sommes qui avaient été retenues à la suite de l'introduction du nouveau mode de calcul des ajustements des rémunérations.

La deuxième contrariété concerne la prise en compte d'une retenue, dite «*inhouding*» dans le passage du brut au net des rémunérations des fonctionnaires néerlandais. Cette affaire a été portée devant la Commission de recours du Conseil de l'Europe, la Commission de recours de l'ESA et le Tribunal administratif de l'OIT. Ce dernier a été saisi par des agents de l'Office européen des brevets (OEB), Organisation qui à l'époque jouissait d'un statut d'observateur auprès des Organisations coordonnées. La Commission de recours du Conseil de l'Europe a considéré que la prise en compte de l'*inhouding* était illégale pour ce qui concerne le calcul de l'ajustement des pensions, mais légale pour ce qui est des agents en activité¹³. Par contre, la Commission de recours de l'ESA et le TAOIT ont considéré la prise en compte de l'*inhouding* illégale tant pour les agents en activité que pour les retraités¹⁴.

Le troisième cas de contrariété concerne l'interprétation des dispositions du 254^{ème} rapport du CCG concernant le calcul des salaires B et C. La légalité de cette disposition a été examinée par trois juridictions administratives, à savoir la Commission de recours du Conseil de l'Europe, le Tribunal administratif de l'OCDE et la Commission de recours de l'OTAN. Les deux premières juridictions ont annulé les décisions attaquées, alors que la Commission de recours de l'OTAN les a jugées légales. Encore une fois les motivations à la base des deux décisions de la Commission de recours du Conseil de l'Europe et du Tribunal administratif de l'OCDE sont profondément différentes. En particulier la Commission de recours du Conseil de l'Europe a constaté la violation d'un principe général du droit, à savoir le principe «*du juste équilibre entre les charges et les avantages*». En effet, la Commission a constaté que les agents du Conseil de l'Europe n'étaient nullement couverts pour un risque au titre duquel ils doivent supporter des charges pour lesquelles aucune contrepartie n'est offerte.

Commission de recours de l'ESA citée dans la note précédente.

¹² Sentence de la *Commission de recours du Conseil de l'Europe, Jeannin et autres c/Secrétaire Général, recours n°118-128/1985, 30 avril 1986.*

¹³ Sentence de la *Commission de recours du Conseil de l'Europe, recours n°133-145/1986, Egbert Ausems et autres c/Secrétaire Général, 3 août 1987.*

¹⁴ Respectivement, *Commission de recours de l'Agence spatiale européenne, décision du 11 octobre 1990, ESA/CR/50, affaire n°42 («Inhouding»)* et *TAOIT, jugement n°936, affaires Geisler n°2 et Wenzel (n°3), 8 décembre 1988.*

Le Tribunal administratif de l'OCDE s'est borné à prendre en compte la lettre du 254^{ème} rapport, en considérant que la prise en compte de contribution au régime français d'indemnisation du chômage n'était pas conforme au paragraphe 31(i.) de l'annexe 4 au dit rapport. Il a estimé que par conséquent il n'était pas *nécessaire de se prononcer sur les autres moyens*.

La Commission de recours de l'OTAN s'est prononcée par la suite dans les décisions portant sur les *affaires n°296 et 297*, portées devant elle par deux membres du personnel civil d'un organisme de l'OTAN ayant son siège en France. Les requérants ont fait valoir devant elle la sentence de la Commission de recours du Conseil de l'Europe et la décision de l'OCDE. Mais dans ses *décisions n°293, 296 et 297 du 3 mai 1994* (cette dernière introduite par un membre du personnel civil d'un organisme de l'OTAN ayant son siège en Allemagne), la Commission de recours a jugé que la référence au principe d'équilibre des charges et des avantages était inopérante dans la mesure où cette question ne se posait pas dans le présent litige et, par ailleurs, s'est appuyée sur une interprétation non littérale de la disposition en objet, à savoir une interprétation fondée sur les travaux préparatoires.

Cette pluralité de vues sur une question importante, à la fois sur le plan des principes et de sa portée concrète pour les agents des Organisations coordonnées, n'est pas de nature à renforcer la confiance que le personnel est en droit d'avoir dans la légalité des dispositions et des mécanismes qui régissent l'établissement et l'ajustement de leurs rémunérations.

Une contrariété de jurisprudence plus récente concerne la Commission de recours de l'OTAN, d'une part, et le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe, de l'autre. Elle mérite qu'on s'y attarde pour deux raisons fondamentales: d'une part il n'existe pas encore à notre connaissance de commentaires juridiques sur cette contrariété; de l'autre elle se distingue de toutes les autres en ce que l'une des deux juridictions administratives concernées (le TACE) exclut précisément dans la partie narrative de sa sentence l'existence même d'une contrariété de jurisprudence par rapport à la décision *de eadem re* prise par la CROTAN¹⁵.

Afin de comprendre la portée de la divergence entre les deux juridictions, il convient de rappeler que le fond du problème puise son origine dans les dispositions toutes particulières du 139^{ème} rapport du CCR en matière d'ajustement des rémunérations. La méthode d'ajustement contenue dans le 139^{ème} rapport était basée sur le parallélisme avec les fonctionnaires dans les sept fonctions publiques de référence – comme toutes les méthodes depuis 1976 – mais contenait des innovations majeures, à savoir:

- le calcul de l'indice de la référence n'était plus basé sur la rémunération nette de *grades comparables* dans les fonctions publiques nationales, mais sur la rémunération nette d'*emplois sélectionnés*;

¹⁵ *Décisions de la CROTAN n°700 du 14 septembre 2006 et n°706 du 24 mai 2007 et sentence du TACE, Charreton et autres, recours n° 370-378/2006 et 381/2006, 3 octobre 2007.*

- pour la première fois le calcul de la rémunération «*afférente*» se fonde sur la prise en compte de *tous les autres changements pécuniaires et non pécuniaires apportés aux conditions d'emploi dans les fonctions publiques nationales, ainsi que les déductions sociales obligatoires*;
- les déductions des salaires des fonctions publiques au titre des prestations non versées au personnel de l'Organisation coordonnée ne seront pas prises en compte (cf. article 4.2.3.3).

Afin de comprendre la raison d'être de ces innovations, il convient de se référer à la partie narrative du 139^{ème} rapport. L'on y retrouve l'affirmation selon laquelle *le CCR a reconnu que dans le passé, l'indice de référence actuel n'a pas réussi à refléter l'évolution des salaires de la majorité des fonctions publiques nationales des pays de référence (principe du parallélisme)*. Les remèdes proposés par le CCR étaient censés améliorer la prise en compte effective de l'évolution des fonctions publiques nationales.

En réalité, au cours des quatre années d'application de la méthode, aucun autre élément au-delà de l'évolution des rémunérations n'a été constaté à l'exception des modifications aux horaires de travail, à deux reprises en 2003 et en 2006. Le 139^{ème} rapport fut adopté en juin 2002. A l'automne de cette année, le CCR fut confronté à la première application de la nouvelle méthode. Il fut contraint de constater qu'une mutation importante dans les conditions de travail des fonctionnaires français était apparue, à savoir la diminution de l'horaire de travail (le passage aux 35 heures). Les autorités françaises indiquèrent au CCR que les fonctionnaires français étaient passés de 36,72 heures hebdomadaires à 35 heures. Ce chiffre fut considéré par le CCR comme provisoire.

Quelle était la justification du caractère provisoire du chiffre? La question s'est posée de savoir si la modification d'heures devait être évaluée sur la base du texte législatif réglementaire fixant le nombre d'heures, ou bien sur la base de la pratique. Dans le premier cas, le passage était de 39 à 35 heures; dans le second de 36,72 à 35 heures.

Le passage de 36,72 heures hebdomadaires à 35 heures s'est traduit par une diminution du temps de travail de 4,68%. L'augmentation théorique des salaires dans la fonction publique française était donc de 4,91%. Compte tenu des pondérations prévues dans la méthode (article 4.2.4.3 du 139^{ème} rapport), cette augmentation traduisait un impact de + 0,94% sur l'indice de référence.

Dans son 143^{ème} rapport (qui était, tout comme le 139^{ème} rapport, un rapport du Président), le CCR a présenté les résultats de la méthode en gardant séparés les éléments monétaires des éléments non monétaires. De plus, il a invité chaque Conseil à examiner la façon dont il entendait appliquer la partie non monétaire (+ 0,94%). Les Organisations coordonnées à la suite de cette recommandation ont adopté trois décisions différentes: octroi d'un ajustement intégral; octroi d'un ajustement amputé de 0,94 %; remplacement de 0,94% par l'octroi de deux jours de congés annuels supplémentaires.

Tant le Conseil de l'Atlantique Nord que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ont choisi la troisième solution en octroyant deux jours de congés supplémentaires en remplacement du 0,94%. Cependant, au Conseil de l'Europe, la décision a été précédée d'un accord en bonne et due forme conclu entre le Secrétaire général et le Comité du personnel.

Au 1^{er} janvier 2004 et 2005, aucun élément non monétaire ne fut constaté. En particulier, l'on ne releva aucune diminution ou augmentation dans les horaires de travail des sept fonctions publiques de référence. En revanche, au cours des travaux relatifs à la révision au 1^{er} janvier 2006, la délégation allemande au CCR signala une augmentation du temps de travail dans la fonction publique allemande. L'impact sur l'indice de référence de cette augmentation fut calculé à - 0,9%.

La délégation allemande se fonda, pour apprécier l'augmentation du temps de travail, sur les textes législatifs pertinents. Le chiffre français étant resté provisoire, il fallait donc s'interroger sur la façon la plus appropriée d'appréhender les variations du temps de travail. Les membres du CCR furent obligés par des impératifs élémentaires de cohérence et de logique de retenir une méthode strictement analogue à celle qui venait d'être adoptée pour la fonction publique allemande : les variations étaient celles qui ressortaient des textes législatifs. Pour la France, la comparaison entre le décret n°2000-815 du 25 août 2000 et le décret n°94-725 du 24 avril 1994 faisait clairement apparaître que le temps de travail dans la fonction publique française était passé de 39 à 35 heures hebdomadaires. Il était ainsi clair que l'indice de référence avait été sous-estimé en 2003, 2004 et 2005 de 1,2 % par année, soit globalement de 3,6 %.

Ainsi la question de la correction des chiffres français s'imposa-t-elle à l'attention des trois collègues dont se compose la Coordination. A cet égard, le CCR se limita à recommander aux Conseils des Organisations coordonnées *de prendre note que les Secrétaires/Directeurs généraux examineront, compte tenu de la situation de chacune de leur Organisation, l'augmentation des heures de travail dans la fonction publique allemande et la correction de l'impact de la réduction des heures de travail dans la fonction publique française en 2002 qui, lorsqu'elles sont combinées, donnent une augmentation de +0,3 % de l'indice de référence* (voir annexe 2). Ils en tiendront compte dans les conditions d'emploi du personnel et prendront les mesures appropriées -168^{ème} rapport du CCR, § 4(b.)-.

A l'OTAN, le problème a été débattu au sein du GCSF (Groupe consultatif des conseillers financiers, organe interne du Conseil de l'Atlantique Nord) dans lequel le Secrétaire général a pris position dans une lettre en faveur de la compensation rétroactive tout en rappelant que *des arguments juridiques forts* militaient en faveur de cette compensation. Le Conseil a été dans l'impossibilité de prendre une décision faute de consensus.

En revanche, au Conseil de l'Europe, le Secrétaire général a refusé de soumettre au Comité des Ministres la question relative à la mise en conformité. Il a signifié au Comité du personnel qu'il n'avait aucune obligation de le faire et que de toute façon l'Organisation n'avait pas les moyens d'adopter une telle décision.

En ce qui concerne l'ajustement au 1^{er} janvier 2006 la solution retenue par les deux Organisations est identique: le Conseil de l'OTAN et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe remplacèrent l'augmentation de 0,3% par l'octroi d'une demi-journée de congé supplémentaire. Il convient de remarquer que tant le Secrétaire général de l'OTAN que son homologue du Conseil de l'Europe, n'ont pas demandé l'accord du Comité du personnel sur cette mesure. Cela n'a rien de surprenant pour l'OTAN qui ne l'avait pas fait en 2003. En revanche, pour le Conseil de l'Europe on a pu constater un revirement brusque de la pratique. Il s'était limité à communiquer ses intentions au Comité du personnel et à demander à ce dernier des *commentaires*.

Les agents de l'OTAN ont attaqué les décisions prises sur les deux points dans le cadre d'un seul recours. Il s'agit notamment des *affaires n°705 et 706* sur lesquelles la Commission de recours s'est prononcée le 24 mai 2007. Les requérants se plaignaient à la fois de l'absence de mise en conformité des barèmes pour les années 2003 à 2005 et de l'ajustement *compensatoire* au 1^{er} janvier 2006.

En revanche, au Conseil de l'Europe, deux groupes de recours ont été formés: d'une part le recours portant contre l'absence de mise en conformité des barèmes¹⁶; de l'autre, le recours portant sur les modalités de l'ajustement au 1^{er} janvier 2003¹⁷. Sur le premier groupe de recours, le Tribunal administratif s'est prononcé sans trancher quant au fond par sentence du 12 juillet 2007. Le Secrétaire général a été censuré pour ne pas avoir soumis au Comité des Ministres *la question de savoir si –à cause de cette erreur– l'Organisation doit ou non compenser les salaires et les retraites rétroactivement pour réparer ladite erreur* (§ 40). Sur le deuxième groupe de recours le Tribunal s'est prononcé par sentence du 3 octobre 2007. Il peut être utile de souligner que par la première sentence le TACE ne tranche pas la question de fond (l'Organisation est-elle ou non obligée de remettre le barème des agents en conformité et donc à réparer l'erreur commise?). En revanche, la deuxième sentence tranche quant au fond, en déclarant que le Secrétaire général n'a pas violé la méthode en octroyant les 0,3% en termes non monétaires.

Sur deux points, à savoir l'ajustement au 1^{er} janvier 2003, la CROTAN prend une décision opposée à celle du TACE. La décision de la CROTAN comporte d'abord une série de rappels des règles applicables, rappels qu'il convient de souligner ci-après:

- la méthode d'ajustement des rémunérations revêt une valeur réglementaire, en ce qu'elle est intégrée au règlement du personnel civil de l'OTAN;
- le respect de la méthode est en outre imposé par un principe général du droit, à savoir le principe qui impose que les droits des fonctionnaires internationaux en ce qui concerne l'ajustement de leurs rémunérations dépendent d'une règle *stable, objective et transparente*. La CROTAN se réfère au *jugement n°1265 du TAOIT du 14 juillet 1993 sur les recours Berlioz, Hansson, Heitz, Pary (n°2) et Slater*;

¹⁶ *Commission de recours du Conseil de l'Europe, Babocsay et autres, recours n°361-365/2006 et 368/2006, 12 juillet 2007.*

¹⁷ *Sentence du TACE, Charreton et autres, recours n° 370-378/2006 et 381/2006, 3 octobre 2007.*

- la méthode contenue dans le 139^{ème} rapport dispose de la prise en compte de *tous les changements pécuniaires et non pécuniaires à porter aux conditions d'emploi dans les fonctions publiques nationales*. L'ajustement des traitements *«auxquels doit procéder chaque année l'Organisation est le résultat d'une opération arithmétique précise;*
- aucune disposition en vigueur ne permet, selon la CROTAN, le remplacement de l'ajustement, calculé selon les critères énoncés dans la méthode, par l'octroi de jours de congés supplémentaires. Dans ce contexte la Commission de recours constate que la seule possibilité de déroger aux résultats mathématiques de la méthode d'ajustement consiste à appliquer la disposition de la méthode intitulée *faisabilité budgétaire*. La CROTAN constate que *cette faculté n'a pas été utilisée en l'espèce*.

Pour l'ensemble de ces raisons, la CROTAN a accueilli la thèse des requérants, ainsi que leur demande d'annuler à la fois la note de service n°ON2006001, par laquelle le Secrétaire général avait communiqué sa décision de remplacer l'augmentation de 0,3% par l'octroi d'une demi-journée de congés supplémentaires, et les fiches de paye des requérants, dont le salaire avait été amputé illégalement de 0,3%.

Le TACE, pour sa part, commence par résumer à sa façon la méthode contenue dans le 139^{ème} rapport et conclut son résumé par une affirmation non étayée: *le rapport ne dit rien quant à la manière (pécuniaire ou non pécuniaire) de payer [sic] l'ajustement*.

Que veut dire le TACE par cette phrase obscure? Il accède à la thèse soutenue (pour la première fois dans l'histoire de la Coordination) par le Secrétaire général selon laquelle il ne ressortirait *nulle part que des changements pécuniaires ou non, apportés aux conditions de travail dans la fonction publique nationale, doivent impérativement et automatiquement se traduire par une augmentation pécuniaire*. Cette thèse revient à prétendre que l'expression *prendre en compte*, contenue dans la très grande majorité des *méthodes d'ajustement salarial* élaborées par le CCR et est contenue également dans plusieurs passages du 139^{ème} rapport, ne dirait rien sur les modalités de cette prise en compte. En raisonnant ainsi, le TACE fait l'impasse sur l'existence des principes généraux du droit qui exigent que les méthodes d'ajustement soient des méthodes mathématiques, objectives, prévisibles et transparentes. Ainsi, le TACE ne respecte pas la logique de la méthode (et implicitement des méthodes précédentes). Il n'en respecte non plus la lettre. Et pourtant le terme *indice* se réfère à un nombre selon le dictionnaire de l'Académie Française (9^{ème} édition): un indice est un *nombre exprimant un rapport entre deux grandeurs en économie et en statistiques: rapport qui mesure la variation dans le temps ou dans l'espace d'une grandeur ou d'un ensemble de grandeurs*. Voilà pourquoi la prise en compte d'un élément aux fins de l'établissement d'un indice ne peut revêtir une autre signification que mathématique.

Ainsi, le TACE ne tient même pas compte de sa propre jurisprudence constante selon laquelle les normes constitutives de l'ordre juridique interne d'une Organisation internationale (statuts, règlements, arrêtés, etc.) doivent être interprétées sur la base des mêmes critères qui, en droit international, président à l'interprétation des traités.

Il s'agit de la méthode dite littérale consacrée par l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁸. L'expression *prendre en compte* doit donc être placée dans le contexte de la norme et tenir compte de son objet et de son but. Conformément à l'article 5 paragraphe 1 du 139^{ème} rapport, les *barèmes belges* sont ajustés d'un montant déterminé par la prise en compte simultanée de l'indice de référence ou de l'indice des prix, alors que les *barèmes pour les autres pays* sont ajustés également en tenant compte des parités de pouvoir d'achat. Il ne fait pas de doute que l'expression *prendre en compte*, tout comme l'expression *ajuster* contenues dans la méthode coordonnée d'ajustement des salaires, correspondent toujours et uniquement à une traduction en termes monétaires de la rémunération visée. Cette interprétation est la seule qui soit conforme à la lettre du rapport examinée dans son contexte, à la lumière de son objet et dans son but.

Le TACE va très loin dans sa sentence dans la mesure où il ne se borne pas à considérer que seule la prise en compte des éléments non pécuniaires (des modifications dans les horaires de travail) peut se faire de façon non pécuniaire. Il parvient, comme nous l'avons vu plus haut, à une conclusion beaucoup plus large selon laquelle *la méthode ne s'exprime pas sur la manière (pécuniaire ou non pécuniaire) de payer une augmentation de salaire* (§ 7). Une telle affirmation est contraire à la jurisprudence du Tribunal lui-même ainsi qu'à la jurisprudence internationale dans son ensemble. Elle est également contraire à la lettre des dispositions interprétées, et leur logique.

Avant de rendre sa sentence, le TACE avait pris connaissance des décisions n°705 et 706 de l'OTAN précitées. Il avait donc tenu compte du fait que l'interprétation de la CROTAN était inconciliable avec celle que le TACE s'apprêtait à donner dans sa sentence. C'est, partant, avec un grand étonnement que l'on peut lire au paragraphe 60 de sa sentence précitée que selon le TACE la décision attaquée était illégale au sein de l'ordre juridique de l'OTAN mais légale au Conseil de l'Europe, puisque la «*situation*» au sein de cette Organisation *est différente de celle de l'OTAN*.

Malheureusement le TACE ne prend pas la peine d'étayer son point de vue et d'expliquer pourquoi la situation était différente dans les deux Organisations.

Il est possible que le TACE ait cru trouver un appui dans la recommandation du CCR qui, concernant l'ajustement au 1^{er} janvier 2006, recommandait aux Conseils des Organisations coordonnées *de prendre note que les Secrétaires/Directeurs généraux examineront, compte tenu de la situation de chacune de leurs Organisations, l'augmentation des heures de travail dans la fonction publique allemande et la correction de l'impact de la réduction des heures de travail dans la fonction publique française en 2002*.

Il s'agirait cependant d'un raisonnement erroné. En réalité, la CROTAN et le TACE n'ont pas pris leurs décisions sur la base d'une situation prétendument *différente*

¹⁸ Cf. notamment *sentences du TACE, Zimmermann c/ Secrétaire Général*, recours n°226/96, 24 avril 1997 et *Baechel c/Secrétaire Général*, recours n°251/99, 22 octobre 1999.

au sein de chacune des deux Organisations. La contrariété de jurisprudence s'explique tout simplement par le fait que la CROTAN a examiné la lettre et la signification de la méthode d'ajustement comme elle l'a toujours fait, en tenant compte de son caractère mathématique et objectif. En revanche, le TACE a inventé, par le biais d'une argutie dénuée même de fondement sémantique, une interprétation de la norme qui lui enlève toute portée mathématique.

La sentence du TACE a profondément déçu les agents de l'Organisation non pas en raison de sa conclusion (à savoir la non-annulation des actes attaqués), mais à cause du raisonnement qui a été développé et des argumentations fournies. L'impression très nette est que le Tribunal a rendu une réponse purement politique à la demande des agents de l'Organisation de se voir appliquer les résultats de la méthode d'ajustement au 1^{er} janvier 2006. En particulier, il n'a fait aucun effort pour rendre juridiquement présentables les conclusions auxquelles il est parvenu. Force est de constater une baisse de la qualité de la jurisprudence du TACE sur le plan même de la technique juridique. Voilà pourquoi cette contrariété de jurisprudences jette une ombre négative sur la volonté du TACE de trancher objectivement toutes les questions dans lesquelles il est question des droits des agents sur le plan des rémunérations.

3. De l'avis du CRP, la réforme de la justice administrative au sein des Organisations coordonnées devrait comporter deux étapes. La première consisterait en la création d'une juridiction commune de première instance; la seconde en l'introduction d'un appel.

Par souci de réalisme, le CRP s'est toutefois limité à étudier dans le détail uniquement la première étape, en formulant des propositions concrètes quant aux caractéristiques que devrait revêtir, à son avis, la *nouvelle juridiction commune*.

Les propositions du CRP s'articulent autour de quatre axes: composition, compétence, procédure et décisions de la future juridiction commune.

Dans toutes les Organisations coordonnées, les membres de l'organe juridictionnel –qu'il s'agisse d'une *Commission de recours* ou d'un *Tribunal administratif*– sont désignés par l'organe directeur (Conseil ou Comité des Ministres). La seule exception concerne le Président et le Président suppléant du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe, qui sont nommés par la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Dans tous les cas la procédure de désignation des juges est purement interne à l'Organisation, sans qu'il y ait appel public aux candidatures (comme c'est le cas à l'Union européenne pour ce qui concerne les juges du Tribunal de la fonction publique (TFPUE)).

Ce mode de désignation des juges est également un legs de la Société des Nations. Il n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes, notamment en ce qui concerne la suspicion légitime qui pourrait peser à l'égard de l'indépendance des membres de l'organe juridictionnel. En effet, s'il est vrai que formellement c'est toujours le Secrétaire général ou le Directeur général de l'Organisation que les justiciables assignent devant l'organe juridictionnel, il n'en demeure pas moins que parmi les actes dont les requérants peuvent demander l'annulation, certains –et non des moindres– ne

sont autre chose que des actes par lesquels le Secrétaire ou Directeur général applique une disposition édictée par le Conseil (ou Comité) des Ministres de l'Organisation. Tel est le cas notamment des différends en matière de rémunérations, indemnités et pensions¹⁹. Ainsi, c'est l'une des parties en cause – même si «partie» *de facto* et non *de jure* – qui a procédé à la désignation des juges, de surcroît à la suite d'une procédure dépourvue de transparence. Cette réalité ne semble pas conforme à la maxime qu'exprime le dicton *justice must not only be done but also seen to be done*.

Sur ce point, les Nations Unies et l'Union Européenne ont fait des progrès importants. Bien que les organes décideurs soient toujours en dernière analyse responsables de la désignation des juges, il n'en demeure pas moins qu'ils se sont entourés de comités de présélection qui se chargent de constituer une liste de juges dans un ordre de préférence²⁰. Selon le CRP, il serait important d'instituer un Comité de présélection pour la future juridiction commune. Il devrait être composé exclusivement de personnalités extérieures, à l'instar du système de l'Union Européenne. En outre, la liste des membres du Comité devrait être soumise à l'instance représentative du personnel. Dans ce cas, l'obligation d'un avis conforme serait de nature à dissiper toute discussion ou difficulté ultérieure quant à l'indépendance effective des personnalités choisies. Le Comité de présélection devrait être constitué de personnes capables d'apprécier pleinement les compétences et les qualités des candidats. C'est pourquoi il devrait être composé de juristes (juges, avocats, professeurs de droit, etc.), en tenant compte de la répartition géographique et de la parité hommes/femmes. Ce Comité pourrait être composé de cinq membres, comme à l'ONU.

¹⁹ En effet, les organes directeurs sont tenus d'appliquer correctement les procédures d'ajustement des rémunérations qu'ils ont adoptées, en vertu du principe général du droit *legem patere quam ipse fecisti*. Si un organe directeur viole ce principe, la décision qu'il prend est viciée d'illégalité. Ce vice se répercute sur les actes d'application du Secrétaire ou Directeur général qui peuvent ainsi être déférés par les agents concernés devant la juridiction administrative compétente. Dans ce sens s'est exprimé de façon particulièrement claire le TACE dans sa sentence sur les *recours N° 182-185/1994, Auer et autres c/Secrétaire Général, du 26 janvier 1996*. Le Tribunal a notamment réaffirmé: *[L]a compétence du Tribunal pour se prononcer sur une décision ou mesure du Secrétaire Général dans un cas où, comme en l'espèce, le Secrétaire général s'était trouvé dans l'obligation d'exécuter une décision du Comité des Ministres sans avoir la possibilité de contester cette décision (§ 54)*.

²⁰ Au Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (TFPUE), les juges sont nommés par le Conseil de l'UE (statuant à l'unanimité), après consultation d'un comité. Ce comité est composé de sept personnalités parmi d'anciens membres de la Cour de justice et du Tribunal de première instance et de juristes possédant des compétences notoires. Ces personnalités sont désignées pour une période de quatre ans, au terme de laquelle elles peuvent être à nouveau désignées. La présidence est assurée par l'un des membres, désigné par le Conseil. Le comité siège valablement si au moins cinq de ses membres sont présents et statue à la majorité simple. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante. Le comité donne un avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et qui présente une liste de candidats dont le nombre correspond au moins au double de celui des juges à nommer (voir *Décision 2005/49/CE, Euratom du Conseil, du 18 janvier 2005*).

Le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU) a eu l'occasion de se prononcer sur cette question et a considéré qu'il n'était pas souhaitable que les membres de délégations nationales puissent être élus membres du Tribunal: voir son jugement n°740, Pappas, en date du 22 novembre 1995.

Les propositions du CRP sont rigoureuses en ce qui concerne les conditions que les individus doivent satisfaire pour être membre d'un Tribunal. De l'avis du CRP, il est légitime d'exiger des juges une certaine expérience professionnelle au sein de professions juridiques (juges, avocats, professeurs de droit). Le but est celui de s'assurer que les juges aient un niveau de qualification élevé. Cette condition n'existait pas au sein de juridictions importantes, telles la Commission de recours de l'OTAN. Les juges devraient avoir des nationalités différentes et être ressortissants d'un pays membre des Organisations coordonnées. Le CRP appuie la reconduction de la règle actuellement en vigueur au sein du Conseil de l'Europe, de l'Agence spatiale européenne (ESA) et de l'OTAN, selon laquelle les membres et anciens membres du personnel ne peuvent devenir juges de la juridiction commune. Cependant, une règle analogue devrait être édictée pour ce qui est des membres des délégations nationales. Dans les deux cas le but est le même: éviter tout risque de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts. La confiance que l'ensemble des agents doit pouvoir nourrir envers les juges est en soi un bien précieux, qu'il s'agit de protéger par un certain nombre de garde-fous.

S'agissant d'une réforme visant à moderniser les statuts des organes juridictionnels, le CRP estime que la parité hommes/femmes devrait également être prise en compte.

En ce qui concerne le nombre des membres, la proposition du CRP vise à créer un *pool* de neuf juges. En effet, la base géographique des Organisations internationales est différente, bien qu'il y ait un noyau dur d'États qui appartiennent aux six Organisations coordonnées. C'est grâce au mécanisme du *pool* que la composition du Tribunal pourrait s'adapter aux diverses réalités dans chacune des Organisations, en faisant en sorte que seuls les ressortissants des pays membres de l'Organisation concernée fassent partie du collège appelé à se prononcer sur les recours introduits par des agents de cette Organisation. Cela dit, et selon le CRP, la composition des formations ne devrait pas être figée et un panachage devrait être opéré par l'organe lui-même, en assurant que chaque *formation de jugement* se compose de trois juges ayant la nationalité d'un des pays membres de l'Organisation concernée.

La durée du mandat varie significativement d'une Organisation à l'autre, tant au sein de la Coordination qu'en général dans le panorama des Organisations internationales. La proposition du CRP est que le mandat du juge soit de six ans et qu'il soit renouvelable une seule fois, sous réserve de l'approbation du Comité de présélection.

Conformément à un principe général du droit, tout requérant peut récuser un juge qui fait partie du collège appelé à juger sa cause. Ce droit a été parfois exercé (par exemple au sein du Conseil de l'Europe²¹), mais les demandes des requérants n'ont jamais prospéré.

²¹ *Sentences rendues par le TACE, Beygo c/ Secrétaire Général, recours n°s 211/1995, 213-214/1995, 220/1996, 222-223/1996, 227-228/1997, 229-230/1997, 242-243/1998, 28 avril 1999; Article 28 du règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.*

S'agissant du nouvel organe juridictionnel, le CRP voudrait s'inspirer du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, qui prévoit expressément la possibilité pour les juges de se récuser lorsqu'ils ont eu ou semblent avoir un conflit d'intérêts dans une affaire. En outre, une partie pourrait présenter au Tribunal une demande motivée de récusation d'un juge en invoquant un conflit d'intérêts²².

Le CRP fournit d'autre part une réponse à la question de savoir où devrait être basé le greffe du nouvel organe juridictionnel. Le CRP est parti de la considération que le Conseil de l'Europe est la seule parmi les six Organisations au sein de laquelle les membres du greffe exercent à plein temps leurs fonctions. Le Tribunal, en outre, est le seul qui dispose de sa propre salle d'audience. Pour ces raisons, le CRP propose que le nouveau greffe de la juridiction commune soit basé à Strasbourg, au Conseil de l'Europe. Bien entendu, la rémunération des membres du greffe serait prise en charge par l'ensemble des Organisations coordonnées. Ce mode de rémunération n'est pas nouveau, car les agents du Service international des rémunérations et des pensions (SIRP) qui fournissent le Secrétariat au Comité de coordination sur les rémunérations (CCR) et au Comité des représentants des Secrétaires généraux (CRSG) sont des agents de l'OCDE rémunérés par l'ensemble des Organisations coordonnées. Dans le cas du greffier et de ses collaborateurs, il s'agirait, selon la proposition du CRP, d'agents du Conseil de l'Europe, rémunérés par l'ensemble des Organisations.

Le CRP propose que la désignation des membres du greffe fasse également l'objet d'une consultation appropriée de l'instance représentative du personnel des Organisations coordonnées.

Pour ce qui est de la compétence de la juridiction – tant *ratione materiae* que *ratione personae* – les propositions du CRP ne vont pas à l'encontre de la situation actuelle. Il convient de rappeler que les juridictions administratives internationales sont des juridictions d'attribution: leurs compétences ne peuvent résulter que des dispositions réglementaires qui les ont créées²³. Ces dispositions peuvent être interprétées par les juridictions à la lumière des principes généraux du droit²⁴ et de la fonction publique internationale²⁵, de façon indépendante et équitable²⁶.

En particulier le CRP fait, en matière de compétences, les propositions suivantes:

- une disposition expresse devrait prévoir le pouvoir de la juridiction commune d'ordonner des expertises;

²² *Décision de la Commission de recours de l'OCDE, n°55, Pfalzgraf, du 2 mai 1975.*

²³ *Décision de la Commission de recours de l'OCDE, n°55, Pfalzgraf, du 2 mai 1975.*

²⁴ Le TACE et son prédécesseur la CRCE ont affirmé à d'innombrables reprises la primauté des principes généraux du droit sur le droit interne et dérivé de l'Organisation. Voir la *sentence de la CRCE, Artzet, recours n°8/1972, 10 avril 1973.*

²⁵ *Décision de la Commission de recours de l'Agence spatiale européenne du 7 décembre 1994.*

²⁶ Article 62 du Règlement de procédure du Tribunal de la fonction publique européenne.

- les candidats aux concours externes devraient avoir le droit d'ester en justice, comme c'est le cas dans le droit de l'Union Européenne.

Il est par ailleurs important de souligner que le CRP considère qu'il ne serait pas raisonnable de demander l'introduction d'actions collectives (*class actions*) ou *recours collectifs*.

Nous pensons par ailleurs que les organes statutaires qui, dans chacune des Organisations, représentent les agents, devraient avoir un droit d'ester en justice, bien qu'uniquement dans le cadre de la défense de leurs droits et privilèges tels que reconnus par chacun des statuts du personnel des Organisations coordonnées.

En matière de procédure, les propositions du CRP sont également classiques. Pour ce qui est des procédures préalables, le CRP considère que les délais doivent être suffisamment longs pour permettre au requérant d'agir, tout en étant raisonnables de façon à contribuer à la bonne administration de la justice et préserver la sécurité juridique.

Quant à la procédure précontentieuse, qui existe dans toutes les Organisations coordonnées, bien qu'elle soit régie par des dispositions fort différentes, le CRP se réserve la faculté de revenir sur cette question de façon plus approfondie.

S'agissant de la procédure contentieuse, l'avis du CRP est que les règles régissant les délais du contentieux devraient être claires et précises et que les statuts de la juridiction commune devraient prévoir la possibilité d'allonger les délais lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.

Pour ce qui est des langues officielles, le CRP considère que le maintien de l'anglais et du français en tant que langues officielles au sein de la juridiction commune serait opportun.

Une seule Organisation coordonnée, l'OTAN, prévoit le versement d'un cautionnement au moment de la requête sous peine d'irrecevabilité. Le montant de ce cautionnement s'élève à 1 % du salaire de base annuel. Le CRP estime qu'il serait préférable de ne pas prévoir cette obligation dans le cadre du Statut de la juridiction commune.

Le recours n'a pas d'effet suspensif dans les Organisations coordonnées, mais le Tribunal a – dans le Statut du Conseil de l'Europe et du CEPMMT – la possibilité d'ordonner la suspension des effets de l'acte attaqué. S'y ajoute dans certaines Organisations (OCDE, Conseil de l'Europe et, partiellement, OTAN), l'obligation pour l'Organisation de ne prendre aucune nouvelle décision administrative qui rendrait la réparation plus difficile si le recours est accueilli.

Les propositions du CRP visent à garder au moins cette obligation dans les textes de la juridiction commune. En outre, le CRP propose que les statuts de la future instance commune contiennent une clause permettant au Tribunal, de son initiative ou sur demande des parties, de juger une affaire par priorité (étant entendu que le terme *référé* ne serait pas utilisé).

Le CRP est également favorable à la prévision d'une possibilité d'intervention, dans les termes propres au Conseil de l'Europe: à savoir, chaque agent de

l'Organisation peut demander à intervenir dans une cause *s'il justifie d'un intérêt suffisant à la solution du litige*²⁷. Le but de l'intervention est uniquement celui de soutenir les conclusions d'une des parties.

Les autres propositions en matière de procédure sont également classiques:

- l'ensemble des documents produits par le Secrétaire général devraient être communiqués au requérant, au nom du principe de l'égalité des armes;
- la confidentialité de certains éléments devrait pouvoir être protégée par décision de la juridiction commune qui pourrait décider de préserver l'anonymat du requérant;
- il serait important de maintenir la possibilité pour la future juridiction commune de convoquer des témoins;
- les audiences devraient être publiques au sein de la nouvelle juridiction commune. Ceci serait la règle. Mais des cas de huis clos pourraient être décidés à titre exceptionnel au vu des circonstances propres à une affaire déterminée²⁸.

En matière de décision de l'organe de recours, le CRP s'abstient également de toute proposition susceptible de modifier de façon significative le *statu quo*. Les points suivants méritent d'être soulignés:

- seule la nouvelle juridiction commune serait responsable pour déterminer le niveau des indemnités à verser. En d'autres termes, les statuts ne devraient pas traiter ce problème;
- pour ce qui concerne la fâcheuse tendance de certaines juridictions administratives internationales à accorder une indemnité en lieu et place de l'exécution de la décision, le CRP estime d'abord qu'il est important d'éviter la généralisation d'un système de remplacement issu de l'exécution des jugements. Il propose que le Statut de la future juridiction commune s'inspire de la clause existante dans le Statut du personnel du Conseil de l'Europe, à savoir: *si le Secrétaire général ou la Secrétaire générale estime que l'exécution d'une sentence d'annulation est susceptible de créer au Conseil de graves difficultés d'ordre interne, il ou elle en font part dans un avis motivé au Tribunal. Si le Tribunal juge fondés les motifs invoqués par le Secrétaire général ou la Secrétaire générale, il fixe le montant d'une indemnité compensatoire à verser au requérant ou à la requérante*²⁹;
- le CRP serait favorable à la reproduction dans le Statut de la future juridiction commune d'une clause similaire à celle contenue dans l'article 60 paragraphe 6 du Statut personnel du Conseil de l'Europe selon laquelle: *le Secrétaire général ou la Secrétaire général informe le Tribunal dans les 30 jours à compter de la date de la sentence de l'exécution de celle-ci*;

²⁷ Article 10 du Statut du TACE.

²⁸ Le CEPMMT et l'OTAN imposent le secret de la procédure, alors que le principe de la publicité des débats découle de l'article 11 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et de l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

²⁹ Article 60 paragraphe 7 du Statut du personnel du Conseil de l'Europe.

- pour ce qui est des remboursements des dépens, le CRP estime qu'il serait inopportun que les statuts de la future juridiction commune prévoient un plafond;
- dans l'optique de la création d'une instance juridictionnelle commune, le CRP se dit favorable à la création d'une base de données regroupant l'ensemble de la jurisprudence des juridictions des Organisations coordonnées. Cette base commune fait aujourd'hui cruellement défaut;
- aucune innovation n'est proposée pour ce qui est des voies de recours contre la décision, en attendant la future juridiction d'appel (seconde étape). Pour l'instant, les recours en rectification, en révision et en interprétation devraient demeurer possibles.

4. Le Secrétaire général de l'OCDE a répondu au CRP avec une série d'observations et objections préliminaires. Dans son courrier du 13 septembre 2012, il souligne cependant que ses objections ne présentent pas un caractère définitif et qu'il serait prématuré de trancher de façon définitive la question qui lui a été soumise par le CRP.

L'OCDE se réfère, par ailleurs, au jugement de la Cour de cassation française de septembre 2010 par lequel la Cour a noté que la justice administrative au sein de l'OCDE est en conformité avec les exigences posées par le droit international public en pareille matière. En particulier les juges du Tribunal administratif de l'OCDE exercent leurs fonctions avec impartialité et en pleine indépendance. Par ailleurs, l'OCDE souligne que le nombre de cas dont est saisi chaque année le Tribunal administratif est extrêmement restreint. Si l'on tient compte du fait que les cas de contrariétés de jurisprudence sont également rares, l'on peut s'interroger sur l'utilité de suivre la proposition du CRP. Au demeurant, cette dernière contient des points à l'égard desquels l'OCDE est en désaccord, à savoir:

- le CRP propose de limiter le mandat des juges à six ans, alors que la Cour de cassation française a insisté sur la nécessité de mandats longs; par ailleurs, les juges de l'OCDE exercent des mandats successifs jusqu'à un maximum de 19 ans;
- la juridiction coordonnée aurait la tâche redoutable de statuer en tenant compte des particularités législatives de chacune des Organisations coordonnées, particularités qui présentent entre elles des différences remarquables;
- si la future juridiction commune devait être basée à Strasbourg, il y aurait des coûts importants de voyage pour les audiences et ces coûts pèseraient aussi bien sur les requérants que sur l'Administration;
- il y a le risque que la nouvelle juridiction, comme c'est le cas du TAOIT, ne soit pas en mesure pour des raisons pratiques liées à un nombre excessif de recours de tenir des audiences publiques.

D'autre part, l'OCDE se prononce également sur la deuxième étape, à savoir l'instauration d'un degré d'appel, sur lequel pourtant le CRP n'a pas fait de proposition concrète. L'Organisation souligne que le droit à appel ne figure pas au nombre des droits garantis par la Convention Européenne des Droits de l'Homme, comme la Cour Européenne l'a conclu à plusieurs reprises.

D'emblée, l'on peut remarquer que le souci manifesté pour le coût que

supporterait l'Administration si les audiences devaient se tenir à Strasbourg semble en contradiction avec le point de départ de la position de l'OCDE, à savoir que depuis 1950, il y a eu seulement trois cas en moyenne par année qui ont été soumis au Tribunal administratif de l'OCDE.

Par ailleurs, l'on notera une erreur dans la lettre. Son auteur se réfère à la reconnaissance par l'OCDE de la *juridiction du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe*. Or tel n'est pas le cas. Le CRP propose qu'une nouvelle juridiction commune soit créée. Cette dernière serait basée à Strasbourg pour la simple raison que le Conseil de l'Europe est le seul qui ait mis un greffe permanent à la disposition de son Tribunal.

Le point positif de la réponse de l'OCDE est que l'Organisation réaffirme sa disponibilité à discuter la question avec les représentants du personnel.

La réponse de l'ESA se pose sur un autre plan. Le Directeur général informe les représentants du personnel qu'à son avis il serait *extrêmement improbable* que les Organisations coordonnées parviennent à un consensus autour des propositions du CRP. Néanmoins, le Directeur général pense que certaines des propositions peuvent être utilement discutées au sein de chaque Organisation afin d'améliorer les mécanismes de protection juridictionnelle existants. Le Directeur assure le personnel qu'au sein de l'ESA, la volonté existe d'améliorer la protection juridictionnelle en tenant compte de certaines propositions émises par le CRP.

Le CEPMMT est également satisfait de son propre système de protection juridictionnelle, ce qui n'exclut pas, selon le Directeur de l'Administration, la possibilité d'améliorations futures. En particulier, le Directeur souligne que les dispositions en vigueur sont compatibles avec l'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme en ce qui concerne le caractère équitable de la procédure.

Le Centre formule trois objections à l'égard de la proposition du CRP de créer une juridiction commune, à savoir :

- sa mise en œuvre entraînerait des coûts supplémentaires pour le Centre;
- en l'absence d'informations suffisantes sur le siège du Tribunal et son *modus operandi*, l'on peut imaginer que la participation aux activités du Tribunal entraînerait des difficultés à la fois pour le personnel et pour les membres de l'Administration, notamment en ce qui concerne les voyages;
- le Conseil du Centre refuse de nommer des juges qui n'aient pas la nationalité d'un pays membre du Centre.

Pour ce qui concerne cette dernière objection, le Directeur oublie que le système de *pool* imaginé par le CRP est destiné justement à faire en sorte que seuls des juges ressortissants des pays membres des Organisations coordonnées puissent siéger au sein de la juridiction commune.

Pour ce qui concerne la *deuxième étape* à laquelle fait allusion le CRP, à savoir l'introduction d'un degré d'appel, le Centre est d'avis que cette étape n'est tout simplement pas *nécessaire*. Enfin, de façon abrupte, le Directeur de l'Administration rappelle que l'objectif de la Coordination et le rôle du CCR, du CRSG et du CRP sont limités aux salaires, aux indemnités et au régime coordonné des pensions, et que *the*

organisation of a co-ordinated tribunal does not fall within this scope. Il est difficile de comprendre la pertinence de cette affirmation par rapport au débat. S'agit-il d'une sorte de déclaration d'*irrecevabilité* de la proposition du CRP?

Enfin, le Directeur fait part au CRP du fait qu'il est très improbable que la proposition du CRP soit mise en œuvre en ce qu'elle recueille très peu d'adhésion de la part des autres Organisations coordonnées.

Le Directeur général d'EUMETSAT se déclare également satisfait du système juridictionnel mis en place, système qu'il décrit dans le détail, en soulignant l'importance de la phase précontentieuse ou de *premier niveau* comme il préfère la définir. L'expérience de la Commission de recours d'EUMETSAT est limitée. En effet, en 27 ans d'existence, l'organe n'a rendu que cinq décisions juridictionnelles.

Le Directeur général souligne que les membres de la Commission de recours d'EUMETSAT sont les mêmes qu'à l'ESA, définie comme *old sister organisation*. Ce type de composition indiquerait, selon le Directeur général, qu'EUMETSAT a pris en compte le souci d'éviter les contrariétés de jurisprudence. Toutefois, il n'estime pas nécessaire de créer une instance judiciaire commune au simple motif qu'*EUMETSAT n'a pas encore eu une expérience directe d'une divergence de décision prise par sa Commission de recours sous d'éventuelles questions sur lesquelles une autre juridiction d'une autre Organisation coordonnée se serait prononcée.*

EUMETSAT se déclare également prête à des discussions avec les représentants du personnel aux fins de continuer à maintenir le système juridictionnel interne à la hauteur des standards internationaux.

La Présidente du Conseil de dix anciens Etats membres de l'UEO s'est limitée à prendre note de la proposition du CRP et à assurer ce dernier du fait que ses propositions et ses observations seront prises en compte le moment venu lorsqu'il s'agira de réfléchir à la protection juridictionnelle accordée aux agents de l'Organisation et à leurs ayants droit.

Le Conseil de l'Europe et l'OTAN n'ont pas répondu. Dans le cas de cette dernière, la situation était particulière car le projet de remplacement de la CROTAN par le TAOTAN était déjà bien avancé.

5. Les problèmes et les incompréhensions qui viennent d'être décrits dans les parties précédentes du présent article trouvent leur origine, avant tout, dans une dérive de la conception de la *Coordination*. En clair, lorsque les États membres des Organisations coordonnées ont créé en 1958, de façon tout à fait informelle, le système de la *Coordination*, ils visaient l'objectif ambitieux de créer en Europe une sorte d'«espace commun» pour les fonctionnaires internationaux d'un certain nombre d'Organisations internationales qui y étaient basés. Cet espace devait être caractérisé par des conditions identiques de traitement économique, tant pour ce qui concernait les barèmes des salaires que les indemnités. La mise en place en 1974 d'un Régime coordonné de pensions indique que l'intérêt pour la *Coordination* était encore élevé à cette époque. L'idée était non seulement d'éviter qu'une sorte de compétition s'installe entre les différentes Organisations en vue d'attirer les meilleurs éléments,

mais également de créer un espace dans lequel la mobilité inter-Organisations soit rendue possible, voire facilitée. Force est de constater que les Administrations des Organisations coordonnées n'ont jamais accordé d'importance à la mobilité inter-Organisations. Certes, lorsque le sujet de la mobilité est abordé (par exemple au sein des réunions de la Coordination), les représentants des Secrétaires généraux rétorquent que les Organisations ont des bassins de recrutement différents et s'intéressent à des profils différents de professionnels, tels les économistes pour l'OCDE, les juristes pour le Conseil de l'Europe, les spécialistes en défense pour l'OTAN, les ingénieurs spatiaux pour l'ESA, etc. Ils oublient cependant qu'au sein des Organisations coordonnées, comme dans le système commun des Nations Unies (où les Organisations sont également extrêmement différentes), l'on retrouve des groupes professionnels qui existent dans toutes les Organisations internationales³⁰. Il s'agit du personnel des services administratifs *chargé des problèmes budgétaires et financiers de la gestion et de la programmation des activités, de l'entretien des bâtiments et de la sécurité, de l'organisation et du secrétariat des organes interétatiques, des conférences et des réunions d'experts, de l'achat et de la maintenance du matériel, de l'impression ou de la reproduction des documents, ...*³¹; du personnel des ressources humaines, du personnel des services de l'information et de la documentation (bibliothécaires, archivistes, documentalistes), du personnel du protocole et des services juridiques (*qui interviennent dans la mise en œuvre, et souvent, l'élaboration des textes provenant de l'Organisation en cas de difficulté dans la relation avec les états membres, de contentieux avec les membres du personnel, ou par la conclusion d'application des contrats passés par l'Organisation*)³².

Partout, en outre, on trouve un personnel linguistique, ainsi que des assistants administratifs. L'on peut affirmer qu'aucun effort n'a été déployé afin de faciliter la mobilité interinstitutionnelle de ce personnel. Il aurait suffi de décider un niveau d'ouverture des avis de vacance réservé aux agents des Organisations coordonnées. En l'absence de toute disposition positive, les cas de transfert du personnel d'une Organisation à une autre relèvent uniquement du parcours individuel et sont par-là purement anecdotiques.

A la volonté délibérée de ne pas élargir la Coordination à des domaines autres que ceux liés à l'établissement des barèmes et des indemnités, s'est ajoutée quelques années plus tard l'invention de la *faisabilité budgétaire*³³. La faisabilité budgétaire est une clause insérée dans les «méthodes d'ajustement des rémunérations», qui fut d'abord rédigée par le CCR lui-même et qui permettait à chaque Conseil de ne pas appliquer du tout, ou d'appliquer partiellement, les résultats de la méthode

³⁰ Cf. à cet égard Alain PELLET et David RUZIE, *Les fonctionnaires internationaux*, éditions Presse Universitaire de France, 1993, p.80-81.

³¹ Cf. *Op. cit.* p.81.

³² *Ibidem.*

³³ Sur la genèse de ce concept, Cf. M. PIQUEMAL *op.cit.*, p. 224 et suivantes.

d'ajustement, tel que recommandé par le CCR. Cela allait forcément aboutir à des divergences dans le barème des traitements des agents des Organisations coordonnées. Mais ce n'était pas une première. En effet, des divergences dans les barèmes étaient déjà apparues à la suite de contrariétés de jurisprudence, notamment pour les barèmes des agents B et C en France.

Par la suite et jusqu'à nos jours, le CCR préféra confier aux Conseils eux-mêmes la tâche de rédiger leur propre clause de faisabilité. Ainsi des clauses différentes, bien que présentant des similitudes, sont aujourd'hui en vigueur pour les agents des six Organisations coordonnées. Cette possibilité de dérogation a été introduite et maintenue par volonté des États membres. En effet, le CCR avait souhaité, à l'origine, se couvrir des accusations qui lui étaient périodiquement lancées par les représentants permanents siégeant dans les Conseils des Organisations coordonnées, à savoir d'adresser des recommandations d'ajustement sans tenir compte des contraintes budgétaires propres à chaque Organisation. Il est vrai que les représentants des Secrétaires généraux ont au début subi l'introduction de la clause de faisabilité budgétaire. Mais ils s'en sont facilement accommodés par la suite. De même la décoordination qui s'en est suivie est une réalité qui ne semble effrayer pour le moment ni le CCR, ni le CRSG. Par ailleurs, la décoordination court le risque de s'approfondir et s'aggraver.

Ces signaux de décoordination croissante, et donc de perte progressive de la raison d'être de la Coordination au fil des années, ont été accentués par la disposition contenue à l'article 1 b. de la réglementation de la Coordination, dont la dernière phrase se lit comme suit: *En cas de conditions divergentes dans les Organisations coordonnées, les recommandations relatives aux indemnités peuvent prendre la forme de cadres applicables dans toutes les Organisations, à l'intérieur desquels chaque Organisation a la flexibilité d'adopter des dispositions d'application visant à répondre à ses besoins propres. Le CCR est tenu informé de ces dispositions.* Cette disposition introduit une flexibilité, limitée, pour ce qui concerne les indemnités. L'on pourrait donc comprendre à la lecture de cette disposition que le but de la Coordination demeure de fournir des barèmes identiques, à la seule exception de l'application de l'accord de faisabilité et des *cadres* pour la fixation des indemnités. Mais non: la méthode d'ajustement des rémunérations en vigueur, à savoir le 211^{ème} rapport du CCR, prévoit à son article 9 une *gestion flexible des rémunérations*. L'article 9 paragraphe 1 est formulé comme suit: *A l'issue du processus de consultation du personnel, en vigueur dans chaque Organisation, le Secrétaire/Directeur général d'une Organisation coordonnée peut proposer à l'organe directeur de l'Organisation concernée des mesures portant sur la gestion flexible des rémunérations. Les mesures en question sont mises en œuvre à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire décidée par l'organe directeur de l'Organisation concernée.*

Cet article n'est pas compatible avec le règlement sur la Coordination, qui prévoit la gestion flexible uniquement des indemnités et *a fortiori* l'exclut pour les rémunérations. Sauf à estimer que la réglementation de la Coordination peut être amendée de façon non formelle, thèse qui semble incompatible avec l'article

10 *in fine* de ladite réglementation (*cette dernière peut être revue par les organes directeurs des Organisations coordonnées après trois ans de fonctionnement du système*). Aucune *révision* n'a été entamée.

Les dispositions sur la flexibilité des indemnités et des rémunérations ont été fortement voulues par les représentants des Secrétaires généraux. Les délégués nationaux au sein du CCR ne s'y sont pas opposés dans la mesure où ils ne se sont pas éloignés de la logique de la faisabilité budgétaire: dans le but d'éviter d'éventuelles critiques, ils préfèrent déléguer le plus grand nombre possible de décisions aux Conseils des six Organisations.

Peut-on conclure pour autant que les Secrétaires généraux des Organisations coordonnées ont l'intention à terme de se défaire du mécanisme de la Coordination? La réponse est négative. Nous en tenons pour preuve la circonstance que dans la presque totalité des Organisations, au sein de l'organe directeur, des Délégations nationales posent et reposent de façon cyclique (le cycle du renouvellement des Délégations qui composent l'organe) la question de savoir s'il est opportun que l'Organisation demeure dans le cadre coordonné. Chaque fois, les Administrations ressortent plus ou moins le même argumentaire (qui circule de l'une à l'autre) dans lequel l'on réaffirme que l'appartenance à la Coordination présente plus d'avantages que d'inconvénients, notamment pour ce qui concerne le travail d'analyse et de recherche des données pertinentes, effectué par le SIRP, la consultation avec le personnel, etc. Les Administrations tiennent donc à garder en vie la Coordination, mais à la condition qu'elle reste un *forum* technique dans lequel on prend connaissance de certaines données qui intéressent l'évolution des rémunérations (notamment pour ce qui concerne l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires nationaux dans un certain nombre de pays de référence, selon le principe dit du *parallélisme*) mais dont les indications, sous forme de recommandations, puissent toujours être revues à la baisse au sein de chaque Conseil. Il faut préciser, au passage, que la possibilité de révision des recommandations du CCR au sein de l'Organisation ne saurait être qu'à la baisse parce que la logique de la clause de faisabilité budgétaire telle qu'elle existe dans la presque totalité des Organisations et telle qu'elle est comprise par les décideurs rend politiquement impensable d'envisager une exception à la hausse au bénéfice des agents d'une ou plusieurs Organisations.

Cette conception minimaliste de la Coordination se concilie mal avec une éventuelle tentative de création d'une instance coordonnée commune. En effet, comme nous l'avons vu, aucune Administration ne considère que les contrariétés de jurisprudence posent un vrai problème. A cet égard, elles se limitent à souligner le caractère sporadique des contrariétés et ne manifestent aucune préoccupation ou inquiétude pour l'avenir.

Une deuxième considération introduit un second niveau de lecture des réactions des Administrations des Organisations coordonnées. Il s'agit d'un certain

nationalisme d'Organisation selon l'expression heureuse d'Alain PELLET³⁴. Ce nationalisme recèle également le nationalisme *de juridiction*, selon le même auteur, lequel cite expressément les Organisations coordonnées dans les termes suivants: *Je ne peux, par exemple, m'empêcher de penser que les fortes réticences marquées, ici ou là, vis-à-vis de la nécessaire unification des juridictions administratives des Organisations coordonnées tient plus à la force des habitudes qu'à l'examen raisonné du problème*³⁵. Il convient ici de remarquer que l'ensemble des auteurs qui se sont intéressés au droit de la fonction publique internationale a fustigé l'extrême éparpillement des juridictions, qui conduit à des différences dans l'interprétation du droit et dans la solution du problème. À la limite, cette atomisation des juridictions pourrait amener à la mise à mort du concept même du droit de la fonction publique internationale, remplacé par le droit de chaque Organisation internationale (droit de l'EUMETSAT, droit du Centre Météo...). Cela d'ailleurs pointe dans la réponse du Secrétaire général de l'OCDE puisqu'une objection à son sens forte à la création d'une juridiction coordonnée résiderait dans la considération que celle-ci aurait la tâche prétendument redoutable de statuer en tenant compte des particularités législatives de chacune des Organisations coordonnées. En d'autres termes cette objection fait l'impasse sur le concept de l'unité du droit de la fonction publique internationale et fait ressortir comme élément dirimant l'existence d'un droit propre à chaque Organisation. Afin d'essayer de mieux cerner et synthétiser le problème, il convient de rappeler que le droit de la fonction publique internationale, tel qu'il s'est construit à partir de la jurisprudence, recèle un dualisme de sources : d'une part les conventions qui établissent les Organisations internationales et les droits dérivés, tels les statuts du personnel; de l'autre, les principes généraux du droit qui occupent le rang le plus élevé dans la hiérarchie des sources et qui ne sont pas le fruit de la volonté d'un législateur³⁶.

S'il est normal que les normes écrites soient interprétées dans leur contexte et que les juges tiennent compte de leurs particularités, les principes généraux du droit sont plus difficiles à saisir pour ce qui est de leur portée dans un cas concret, dans la mesure où il ne s'agit pas de normes écrites. La majorité des juridictions administratives internationales a placé expressément ces principes au sommet de la hiérarchie des sources³⁷.

³⁴ Cf. *Actes des journées d'étude sur le contentieux de la fonction publique internationale*, éditions Pedone, 1995, conclusion p.255.

³⁵ *Ibidem*

³⁶ Cf. *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux européens*, *op. cit.*, G.M. PALMIERI, avant-propos p.IX et suivantes et en particulier la doctrine citée à la note 3.

³⁷ Tel est le cas du TAOIT, cf. L. GERMOND, *Les principes généraux selon le Tribunal administratif de l'OIT*, édition Pedone, 2009, p.17, note en bas de page. Pour ce qui concerne le TACE, cf. *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux européens op. cit.*, J.P. CUNY, *Le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe*, p.215 et suivantes. A la page 216, l'on peut notamment lire ce qui suit: *En ce qui concerne les principes généraux du droit, l'on retrouve une jurisprudence extrêmement vaste qui fixe la hiérarchie des normes et prévoit au sommet de cette hiérarchie lesdits*

Il faut souligner que les interprétations qui peuvent être données *in concreto* quant à la validité et quant au contenu des normes non écrites peuvent être différentes, voire conflictuelles, ce qui pose assurément un problème de clarté et de cohérence. Dans certaines limites, ce problème est physiologique et caractérise le droit de la fonction publique internationale au stade actuel de son évolution. La seule façon de le surmonter consisterait en la création d'une sorte de «*Cour de cassation*» des Organisations internationales, telle qu'envisagée par Pellet³⁸. Cette proposition, bien qu'extrêmement sensée, apparaîtrait aujourd'hui comme utopique. A l'heure actuelle et au niveau des Organisations coordonnées, un grave problème réside dans la tentation que pourraient avoir certaines juridictions de nier le caractère contraignant des principes généraux du droit.

Lors du Colloque de Luxembourg (Cf. avant-propos, *op. cit.* p. x), nous avons cité les *décisions n°730 et 731 de la Commission de recours de l'OTAN, en date du 21 mai 2008*, qui d'une part, reconnaissent l'existence et la nécessaire application des principes généraux du droit, mais de l'autre, affirment l'existence du pouvoir discrétionnaire du juge qui peut décider d'intervenir seulement lorsque les violations sont *graves*. Il est sous-entendu que ce pouvoir discrétionnaire s'accompagne de l'appréciation souveraine par la juridiction de la gravité de chaque violation. La Commission de recours de l'OTAN a été remplacée par le Tribunal administratif de l'OTAN³⁹. Ce dernier, dans la décision sur le *recours n°901 du 14 janvier 2014*⁴⁰, semble nier l'applicabilité des principes généraux du droit au sein du droit interne de l'OTAN. Une telle affirmation, avec autorité de chose jugée au sein d'une des Organisations coordonnées, équivaut à nier l'existence même d'un droit de la fonction publique internationale. En effet, ce dernier, pour exister, nécessite la reconnaissance d'une source suprême non écrite (les principes généraux du droit). L'alternative que le TAOTAN laisse entrevoir est que le droit interne de chaque Organisation trouve en lui-même sa raison d'être, son principe et sa fin.

Quoiqu'il en soit, le nationalisme de «*juridiction*» auquel se réfère PELLET s'accompagne d'un désintéret objectif des Organisations envers le phénomène du droit de la fonction publique internationale. Et pourtant, comme l'affirment Pellet et RUZIÉ⁴¹: *Avec ses défauts, ses incertitudes, ses flottements, la protection juridictionnelle n'en constitue pas moins la plus sûre des garanties des fonctionnaires internationaux contre l'arbitraire administratif et l'exercice parfois capricieux par le chef du Secrétariat d'un*

principes, tels qu'ils ressortent de la jurisprudence internationale.

³⁸ Cf. *op. cit.* : *Je crois profondément à l'unicité du droit de la fonction publique internationale; une centralisation aussi poussée que possible de l'instance d'appel contribuerait à ancrer cette unicité dans les faits. Je suis donc partisan non seulement d'un second degré de juridiction (au moins de la création d'une instance chargée de "juger les droits") à l'intérieur de chaque système d'Organisation, mais encore une véritable "Cour Mondiale de cassation administrative".*

³⁹ Le 1^{er} juillet 2013.

⁴⁰ Référence AT-J(2014)0002.

⁴¹ *Les fonctionnaires internationaux, cit.*, p.117 et 118.

pouvoir sans contrepoids réel. Cette considération explique pourquoi les représentants du personnel tiennent à la création d'une juridiction coordonnée commune et d'un degré d'appel. Il est à craindre qu'elle explique en même temps pourquoi les Administrations non seulement se désintéressent du problème, mais manifestent une hostilité franche à toute démarche dans cette direction.

Même si l'on devait faire abstraction de cette toile de fond, force serait de constater que les objections des Administrations sont loin d'être convaincantes. D'abord, il y a les objections de caractère budgétaire: le fait de tenir les audiences à Strasbourg coûterait de l'argent à la fois aux Administrations et aux requérants. Ces objections ont une portée minimale, si l'on considère que les Organisations qui les avancent soulignent en même temps que le nombre de recours en leur sein est extrêmement limité. L'on voit mal donc une Organisation coordonnée soumise soudainement à une pression budgétaire insoutenable du fait de la création de l'instance unique. De plus, les Associations et Comités du personnel, ainsi que les Syndicats présents dans plusieurs Organisations coordonnées, ont le moyen d'aider les requérants à supporter les frais liés au déplacement au siège du Tribunal, au demeurant modestes. Par ailleurs, l'idée d'établir le Tribunal à Strasbourg ne constitue sans doute pas une condition *sine qua non* de la proposition du CRP. Bien évidemment la proposition actuellement sur la table a le mérite d'exister. Si elle était sérieusement discutée, elle pourrait être revue de façon à prendre en compte la plus grande partie des objections, y compris celles de caractère «pragmatique», telle la crainte formulée par l'OCDE que la nouvelle juridiction ne soit pas en mesure de tenir des audiences publiques.

Certaines objections, comme celle du Centre Météo concernant la nationalité des juges, découlent plutôt d'une mauvaise compréhension de la proposition du CRP que d'un obstacle réel.

Une autre objection de principe avancée par l'OCDE et par le Centre Météo mérite d'être examinée. Le système existant – soulignent ces Administrations – répond aux exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme; d'ailleurs, en ce qui concerne la proposition de créer une juridiction d'appel, le droit à l'appel ne figure pas au nombre des droits garantis par ladite Convention.

En réponse à cet argument, il convient de souligner quelques points:

- le CRP n'a pas affirmé que le système actuel de protection juridique était incompatible avec la CEDH. Il s'est limité à rappeler que la Cour de cassation belge dans l'arrêt précité a retenu, pour ce qui concerne la Commission de recours de l'UEO, cette incompatibilité. Les arguments utilisés par la Cour de cassation belge à l'égard de l'UEO sont également valables à l'égard des autres juridictions coordonnées, *mutatis mutandis*. En outre, il ne faut pas oublier que la Cour Européenne des Droits de l'Homme a reconnu le caractère relatif des immunités des Organisations internationales. Pour la Cour, l'immunité de juridiction dont ces Organisations jouissent doit se concilier avec le respect des droits de l'Homme tel que consacré par la Convention et ses protocoles additionnels. Investie d'un certain nombre de cas concrets, la Cour a été prudente. Cependant,

- l'examen de sa jurisprudence montre qu'il demeure loisible à tout fonctionnaire international de saisir la Cour pour lui apporter la preuve qu'il relève d'un ordre juridique (celui de l'Organisation internationale qui l'emploie) qui lui assure des garanties moindres par rapport à celles exigées par la Convention Européenne⁴²;
- la Convention Européenne des Droits de l'Homme a pour ambition de fixer certains droits que les pays membres ne peuvent méconnaître ou violer. Elle n'empêche aucunement les États signataires de la Convention d'aller au-delà en reconnaissant des droits plus étendus aux individus. Il est à peine nécessaire de réaffirmer que le CRP n'a pas invoqué la CEDH afin de justifier la création d'une juridiction commune. Par ailleurs, pour ce qui est de l'appel, la position exprimée par les Administrations précitées, prise à la lettre, reviendrait à affirmer que si une situation juridique déterminée n'était pas érigée en droit absolu par la CEDH, elle ne pourrait même pas faire l'objet d'une discussion au sein des Organisations coordonnées.

Pour ce qui est de l'observation de l'Administration du Centre Météo selon laquelle la Coordination se limite aux salaires, aux indemnités et au régime coordonné des pensions, sa portée n'est pas claire. L'Administration du Centre a-t-elle l'intention de nier pour ainsi dire la recevabilité de l'initiative du CRP? Ou bien essaie-t-elle de fonder l'impossibilité théorique de créer une juridiction commune? Dans les deux cas, il s'agirait d'une objection bien faible. En effet, quant à la première interprétation, les représentants du personnel ont bien la possibilité de soumettre des propositions aux Secrétaires/Directeurs généraux des mêmes Organisations dans un domaine autre que ceux dont l'article 1^{er} de la réglementation de la Coordination dresse la liste. Par ailleurs, les Directeurs généraux ont consacré eux-mêmes plusieurs réunions à l'examen de l'opportunité de réformer la protection juridictionnelle au niveau coordonné. Pour ce qui est de la seconde interprétation, il suffit de rappeler que la juridiction commune n'aurait aucune relation directe ou formelle ni avec la réglementation sur la Coordination, ni avec les organes que ces dernières prévoient.

Enfin, deux éléments ultérieurs apparaissent des réponses des Organisations. En premier lieu, les consultations que les Administrations ont eues entre elles à l'égard de la proposition du CRP ont fait émerger une opposition généralisée à prendre en considération à la fois la création d'une juridiction commune et l'introduction d'un degré d'appel. En deuxième lieu, des discussions demeurent possibles, comme le dit clairement l'Administration de l'ESA, au sein de chaque Organisation dans le but d'apporter des améliorations au mécanisme de protection juridictionnelle existant. Des assurances quant à la disponibilité à discuter avec le personnel sont données également par l'OCDE, EUMETSAT et l'UEO. L'on comprend que ces éventuelles discussions sont censées porter notamment sur la protection interne à chaque Organisation.

Les réponses des Organisations – tout comme l'absence de réponse (tel

⁴² Cf. G.M. PALMIERI, *Fonction publique internationale et immunités de juridiction des Organisations internationales à travers le prisme de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, dans *Studi in onore di Claudio Zanghi*, volume 3 – Tome 1, p. 253 et suivantes.

est le cas du Conseil de l'Europe et de l'OTAN) – s'apparentent à une fin de non-recevoir de la proposition du CRP. Les efforts relatifs à l'organisation du colloque du Luxembourg ne sont pas vains, puisque les actes de ce Colloque ont comblé un vide⁴³. Néanmoins, les efforts visant à faire progrès sur le plan législatif semblent aujourd'hui enfermés dans une impasse. Quoi qu'il en soit, les aléas liés à des développements qui demeurent possibles sur le plan de la jurisprudence tant nationale qu'internationale pourraient faire émerger à court ou à moyen terme une nouvelle donne et créer donc une situation nouvelle. Le débat entamé par le CRP aura en tout cas permis de faire le point sur les positions des uns et des autres à un moment où la fonction publique dans les Organisations coordonnées évolue vers des niveaux accrus de précarité pour ce qui est de la politique contractuelle et d'érosion du régime de la rémunération, notamment pour ce qui est des indemnités. L'octroi de garanties juridiques plus solides et donc le renforcement de la confiance des agents dans le mécanisme de règlement des litiges auraient représenté un signal positif de la part des Administrations. En revanche, les réponses reçues s'apparentent à une fin de non-recevoir adressée à une proposition des représentants du personnel des Organisations coordonnées qui pourtant visait à accroître la cohérence de la Coordination et les garanties juridictionnelles, tout en ayant à cœur l'unité du droit de la fonction publique internationale. La position des Administrations se prête à être interprétée et résumée de la façon suivante: pour ce qui est de la protection juridique, aucun progrès n'est envisageable au niveau coordonné; toute éventuelle réforme ne peut se concevoir qu'à l'échelle de chaque Organisation.

ABSTRACT

How and why have the present concerns of staff and pensioners concerning Jurisprudence arisen? Some past and recent history, and a discussion of the areas which the Coordination system of the Organisations affects and how it is administered.

The events of the past four years: how the concerns of the staff and pensioners led to the Luxembourg Symposium of March 2011, and how recent reforms in other international organisations have been implemented, with comparisons with current legal requirements, such as those based on the European Convention of Human Rights, within the EU and elsewhere. Some examples are given of the problems and conflicts that can arise with the current legal systems of the Coordinated Organisations when employees turn to national courts for resolution, and how such decisions may

⁴³ Cf. S. VAN RAEPENBUCH et Georges VANDERSANDEN, présentation de l'ouvrage, *op. cit.* (*Il n'existe pas, à ce jour, d'ouvrage faisant le point de façon systématique et synthétique, sur ces questions. Par la mise en valeur comparative des différents systèmes, mettant en relief les efforts réalisés mais aussi les lacunes et les faiblesses qui subsistent, cet ouvrage pourrait être le point de départ d'une réflexion constructive, à l'issue des expériences de chacun à la naissance d'une protection juridictionnelle plus efficace des fonctionnaires et des agents, respectueuse des droits fondamentaux. Tel est l'avenir que nous lui souhaitons.*)

themselves create further conflicts both with the jurisprudence of the Organisation and between different nations.

A brief discussion is made of the suggestions and recommendations arising from the Luxembourg Symposium made by the Committee of Staff Representatives of the Coordinated Organisations (CRP), and how previous Administrations have reacted to earlier suggestions. Three detailed examples of past anomalies are given, which could have been avoided, had action been taken on the basis (ground) of those suggestions.

Practical suggestions as to the composition of a new Appeals Board or Tribunal common to all Organisations: selection and appointment of the members of such a Board, stringent requirements for qualifications, and the transparency of the selection procedure, with possibilities for challenging or – failing – that challenge by an appellant. A mention is also made of the possibilities of a second, higher level, or Appellate Court, to be discussed at a future time.

Recommendations are submitted for the physical location of the Board, with remarks on costs of the procedures; further suggestions are made regarding time limits for the Board's hearings and the implementation of the decisions thereof. The perils of substituting financial recompense for removing the cause of the grievance are discussed.

A single register of all hearings and decisions, common to all Organisations, should be maintained and be openly available.

Following the presentation of the suggestions and recommendations to the Secretary/Director Generals of all organisations, all except one of the Administrations have replied with comments on the proposals: most of them were negative. The article discusses the responses of the Organisations in great detail, giving an analysis of the problems and misunderstandings and comparing how recent cases have been dealt within the framework of Coordination. Further comments are made on the way in which Coordination is being restricted to matters concerning salaries and pensions, whilst excluding matters such as staff mobility and indeed results of acts of Jurisprudence.

Finally the article reaffirms the CRP's view that a single Appeals Board or Tribunal would have a number of advantages, among others offering coordinated decisions, compliance with human rights, enhancing the legal protection (immunity) of the Organisations, and a reduction of costs.