

LA COMMISSION DE RECOURS DE L'ORGANISATION  
DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD.  
SON FONCTIONNEMENT  
A LA LUMIERE DE SA JURISPRUDENCE \*

par

G. VANDERSANDEN

Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles

INTRODUCTION

1. En contrepartie des obligations particulières qu'ils assument en tant qu'exécutants et responsables de la gestion d'un service public, les fonctionnaires bénéficient d'un ensemble de droits (collectifs et individuels) et de garanties (administratives et juridictionnelles).

Ce régime de protection dérogatoire au droit commun est une des caractéristiques essentielles du système de fonction publique de structure fermée propre à nos pays occidentaux<sup>1</sup>. Il se retrouve au sein de la fonction publique internationale qui tend de plus en plus à prendre modèle sur le système de structure fermée tout en conservant les spécificités propres à sa sphère d'action et qui se traduisent par un affaiblissement des garanties de carrière et par un régime statutaire encore teinté d'éléments contractuels. Ainsi, parmi les organisations européennes, seules les Communautés offrent à leur personnel fonctionnaire le bénéfice d'un véritable statut. Les autres agents des Communautés (temporaires, auxiliaires, locaux, conseillers spéciaux et agents d'établissement du C.C.R.N.) restent soumis au régime contractuel, mais jouissent par analogie des voies de recours ouvertes aux fonctionnaires, sauf les agents locaux dont les

\* Nous avons pris connaissance, au moment où nous avons envoyé notre manuscrit à l'éditeur, de l'article de M. G. GUILLAUME sur « La jurisprudence de la Commission de recours de l'O.T.A.N. de 1968 à 1972 », in *A.F.D.I.*, 1972, pp. 392 et ss.

<sup>1</sup> Un tel système signifie que « l'administration publique est considérée comme une chose à part à l'intérieur de la nation, qui demande des spécifications particulières et un personnel qui y consacre toute son activité professionnelle, moyennant quoi son passage dans l'administration soit organisé selon le régime d'avancement, de promotion, qu'on appelle la carrière. Ce système comporte donc deux éléments essentiels : le statut et la carrière » : GAZIER, F., *La fonction publique dans le monde*, Paris, Cujas, 1972, pp. 27-28.

litiges avec l'institution sont soumis à la juridiction compétente en vertu de la législation en vigueur au lieu où ils exercent leurs fonctions.

Le terme « statut », parfois utilisé dans d'autres organisations européennes pour qualifier le régime applicable aux agents (*cf.* O.C.D.E., Conseil de l'Europe, Benelux, E.L.D.O., E.S.R.O.), couvre en fait un règlement du personnel comportant des règles uniformes de carrière tout en laissant les conditions d'emploi principalement régies par le système contractuel. Il s'agit donc d'une application extensive du mot « statut » qui, sans être parfaitement correcte du point de vue juridique, est à tout le moins significative de l'état d'esprit dans lequel il y a lieu d'interpréter telle ou telle disposition en cas de litige.

Si différences il y a, c'est par conséquent davantage une question de degré que de nature, même si, considérés à leur point de départ, les systèmes sont fondamentalement opposés.

2. Il en est de même pour les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires européens. Dans toutes les organisations, le même souci a prévalu : offrir à l'agent intéressé le maximum de garanties pour assurer le respect de ses droits contractuels ou statutaires.

A cet effet, deux voies de recours sont généralement organisées : un recours administratif devant l'autorité hiérarchique supérieure et un recours contentieux devant un organe juridictionnel<sup>2</sup>. Ce système n'est pas original ni propre à la fonction publique européenne ou internationale : il se retrouve dans le droit administratif de la plupart des Etats continentaux et notamment des Six<sup>3</sup>. La procédure offre sans aucun doute les meilleures garanties d'impartialité et d'objectivité au sein des Communautés européennes où il appartient à la Cour de Justice, après épuisement du recours interne devant l'autorité investie du pouvoir de nomination, de statuer en définitive sur le contentieux de la fonction publique<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Tel est le schéma existant dans la plupart des organisations européennes. A l'E.S.R.O., toutefois, il n'y a pas de recours administratif, le litige étant immédiatement soumis à l'examen d'une commission de recours composée de six membres de nationalité différente désignés par le Conseil parmi des personnes d'une compétence reconnue, dont une ou plusieurs doivent avoir une qualification juridique. Au Benelux, c'est le Comité de ministres qui remplace l'organe juridictionnel ayant pouvoir de décision. Voy. BLOCH, R. et LEFEVRE, J., *La fonction publique internationale et européenne*, Paris, L.G.D.J., 1963, pp. 55 et ss.

<sup>3</sup> Voy. AUBY, J.M. et FROMONT, R., *Le recours contre les actes administratifs dans les pays de la C.E.E.*, Paris, Jurisprudence générale Dalloz, 1971.

<sup>4</sup> Articles 90 et 91 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes. On peut d'ailleurs se demander si la Cour de Justice ne risque pas d'être débordée par ce contentieux (près d'un quart des arrêts de la Cour y est consacré) et s'il ne conviendrait pas plutôt d'en confier le soin à un organe juridictionnel spécialisé. Un autre argument en ce sens réside dans la diversité de nature des recours dont la Cour peut être saisie (et qui fait d'elle à la fois une Cour internationale, constitutionnelle, interne à une « fédération » et administrative) et qui interdit aux juges malgré leur haute compétence, de connaître avec la même rigueur toutes les questions de droit qui leur sont soumises.

Dans les autres cas, tantôt la composition de l'organe juridictionnel devant lequel le recours est introduit (non seulement la présence d'un juge, mais même la présence d'une personne ayant une qualification juridique n'est pas en général requise), tantôt certains aspects du fonctionnement de cet organe (compétences mal définies, pouvoirs mal précisés), diminuent l'efficacité du système, même s'ils en préservent l'esprit.

Voyons à présent, d'une manière plus précise, ce qu'il en est à l'O.T.A.N.

### I. LE RECOURS ADMINISTRATIF

3. En vertu de l'article 61.1 du règlement du personnel civil de l'O.T.A.N. (ci-après R.P.C.), « tout agent ayant un grief à formuler au sujet de son travail ou de ses conditions de travail ou d'emploi doit, en premier lieu, en saisir le chef de division ou de service dont il relève, par l'entremise de son chef immédiat ». Si cette procédure ne donne pas satisfaction à l'agent, celui-ci peut, dans un délai raisonnable, soumettre par écrit sa réclamation au chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé, dans les conditions fixées aux articles 2 et 3 de l'annexe IX au règlement (art. 61.3. R.P.C.).

Les recours administratifs existent donc à deux niveaux, qui doivent être *successifs* :

- d'abord devant le chef de division ou de service;
- ensuite devant le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé<sup>5</sup>.

4. Par « chef d'un organisme de l'O.T.A.N. », il faut entendre l'administrateur placé à la tête de tout organisme de l'O.T.A.N. régi par les dispositions soit de la convention sur le statut de l'O.T.A.N., des représentants nationaux et du personnel international signée à Ottawa le 20 septembre 1951, soit du protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créé en vertu du Traité de l'Atlantique Nord signé à Paris le 28 août 1952, et employant du personnel civil international (art. 1 du règlement relatif aux réclamations et recours, figurant comme annexe IX au R.P.C.). A la date du 15 novembre 1965, il y avait trente-neuf organismes civils ou militaires dont les chefs exerçaient les compétences nécessaires pour prendre la plupart des décisions individuelles à l'égard des agents placés sous leur direction (*cf.* liste 1 jointe à l'annexe IX).

5. Le but de la réclamation étant d'obtenir une *décision* (contre laquelle il peut être éventuellement recouru devant la Commission de recours, voy. *infra*, n<sup>os</sup> 8 et suiv.) d'un chef de l'organisme de l'O.T.A.N., la requête lui est adressée sous couvert du fonctionnaire chargé de la gestion du personnel. Ce dernier

<sup>5</sup> A noter encore que « tout agent peut à tout moment consulter le fonctionnaire chargé, dans chaque organisme de l'O.T.A.N., de la gestion du personnel. Sauf dans les cas où la réclamation est fondée sur des motifs personnels, l'agent fait part à son chef immédiat de son intention de s'adresser au service du personnel » (art. 61.2 du R.P.C.).

communiqué pour information copie de la réclamation au chef de division ou de service intéressé (art. 2.1 de l'annexe IX). Si la réclamation est donc bien adressée au chef de l'organisme de l'O.T.A.N. visé, c'est au fonctionnaire chargé de la gestion du personnel qu'elle est remise et que, par ses soins, d'une part, elle est transmise à l'autorité administrative supérieure et d'autre part, copie en est donnée au chef de division ou de service intéressé.

Sans doute faut-il voir dans cette procédure le souci de maintenir les échelons responsables de l'administration étroitement informés des revendications formulées.

On voit mal pourquoi, toutefois, il est encore nécessaire d'envoyer copie de la réclamation au chef de division ou de service, puisque c'est d'abord devant lui que l'affaire a dû être portée. Les éléments nouveaux éventuellement contenus dans la deuxième réclamation, et qui peuvent avoir été inspirés par l'échec du premier recours administratif, ne devraient en fait être portés qu'à la connaissance du chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé.

En fournir copie au chef de division ou de service comme le règlement le prévoit, pourrait laisser supposer que le chef de l'organisme en cause prenne conseil auprès de son inférieur, aussi bien informé, et se laisse ainsi influencer par les arguments de ce dernier.

Il se peut même que ce soit la personne dont émane la décision contestée qui rende la décision prise sur recours hiérarchique en agissant par ordre du chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé. Ce cas s'est présenté dans l'affaire n° 4 du 19 avril 1967. Le caractère douteux d'une telle procédure a été souligné par la Commission de recours qui, tout en ayant considéré que, dans les circonstances de l'affaire, la délégation de pouvoirs n'avait pas entaché la validité de la décision prise, a souligné que ce fait « ne donnait pas à l'agent intéressé la certitude matérielle, et par suite la garantie morale, que son cas avait été examiné personnellement par le chef de l'organisme, auteur et responsable de ladite décision ».

Pourquoi, d'autre part, avoir confié au fonctionnaire chargé de la gestion du personnel le rôle de simple agent de transmission ? Ce n'est certes pas la meilleure procédure pour assurer la participation efficace des représentants du personnel de l'O.T.A.N. à la défense des intérêts de ses membres.

6. Avant que la décision du chef de l'organisme de l'O.T.A.N. soit rendue, l'avis d'un *Comité de réclamations* peut être demandé.

Cette requête peut émaner de l'agent requérant (art. 2.2. de l'annexe IX) ou être sollicitée d'autorité par le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. lui-même (art. 2.3. de l'annexe IX).

Elle doit être introduite dans un délai de quinze jours à compter du dépôt de la réclamation (art. 3.21 de l'annexe IX).

Le Comité de réclamations dispose d'un délai de trente jours, à compter de la date à laquelle il a été saisi pour donner son avis et présenter ses suggestions au chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé (art. 3.22 de l'annexe IX).

Dans les quinze jours qui suivent la notification de l'avis du Comité de réclamations, le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. rend sa décision. Il doit toutefois au préalable offrir au demandeur la possibilité d'être entendu par lui (art. 2.23 de l'annexe IX).

7. Ainsi que le prévoit l'article 3.1 de l'annexe IX, le Comité de réclamations est *composé* dans chaque organisme de l'O.T.A.N. de trois membres, à savoir :

- un président, désigné par le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. pour une période de deux ans parmi les agents appartenant au personnel civil ou militaire de l'O.T.A.N.<sup>6</sup>;
- un membre d'un grade au moins égal à celui du demandeur, choisi par le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. dans le personnel civil et international de cet organisme et appartenant à un service autre que celui du demandeur;
- un membre choisi dans ce même personnel par le Comité du personnel de l'association du personnel à laquelle appartient l'agent intéressé, ou à défaut d'un tel comité par ladite association.

Le Comité de réclamations n'est donc pas un organe permanent. C'est un organe *ad hoc* constitué pour chaque affaire.

On remarquera, d'une part, que sur les trois membres qui composent ce Comité, deux sont nommés par le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. à qui il appartient de statuer, d'autre part, qu'aucune précision n'est apportée sur la manière dont l'avis doit être rendu. Faut-il un avis global dégageant l'impression du Comité de réclamations après audition de l'intéressé, ou un avis circonstancié reprenant les questions et réponses dans leur détail ? Quels sont les pouvoirs du Comité de réclamations ? Sans doute, tous ceux nécessaires pour éclairer l'organe décisionnel sur la manière dont l'affaire se présente (d'où possibilité de convoquer des témoins, d'entreprendre des enquêtes, de nommer des experts...) et sur la solution qu'il y aurait lieu de lui donner. Les procès-verbaux des séances d'audition doivent-ils être contresignés par l'intéressé, ou tout au moins lui être communiqués ? Il semble malheureusement que tel ne soit pas le cas.

Il est à craindre qu'en l'absence de directives précises concernant le fonctionnement du Comité de réclamations et la procédure de ses débats, la qualité de ses avis dépende trop du choix des hommes qui le composent. Cela représente un danger pour l'intéressé dont les revendications risquent de ne pas être toujours

<sup>6</sup> Le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. nomme en même temps un président suppléant du Comité de réclamations chargé de remplacer, en cas d'empêchement, le président, dans les mêmes conditions et pour la même durée (art. 3.12, annexe IX).

examinées avec toute la rigueur et l'objectivité voulues, et cela nuit tant au chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé dont l'information risque d'être incomplète qu'au travail de la Commission de recours qui, si elle est saisie, devra prendre connaissance de l'ensemble du dossier, et donc de l'avis du Comité de réclamations, pour se faire l'opinion la plus juste possible sur l'affaire qui lui est soumise.

## II. LE RECOURS JURIDICTIONNEL

8. En cas de décision défavorable du chef de l'organisme de l'O.T.A.N., l'agent intéressé peut soumettre sa plainte à une *Commission de recours*.

Avant l'institution de cette Commission, par suite de l'entrée en vigueur, le 20 octobre 1965, du règlement de procédure de réclamation et de recours devenu l'annexe IX au R.P.C. de l'O.T.A.N., la plupart des différends étaient réglés par voie de conciliation et, en cas d'échec de cette procédure, soumis à l'arbitrage du Secrétaire général, après consultation d'un comité *ad hoc*.

La Commission de recours est *composée* d'un président et de deux membres titulaires, de nationalité différente<sup>7</sup>. Leur désignation est faite par le Conseil de l'Atlantique Nord pour une durée de trois ans, en dehors du personnel de l'organisation et des délégations nationales près du Conseil, parmi les personnes de compétence établie, dont une au moins doit avoir une compétence juridique. Leur nationalité doit être celle de l'un des Etats membres de l'O.T.A.N. (art. 4.11 de l'annexe IX).

Le Conseil désigne également, dans les mêmes conditions, les *suppléants* du président et des deux membres titulaires (art. 4.12 de l'annexe IX). Ceux-ci remplacent les membres titulaires absents (art. 4.15 de l'annexe IX). En cas de décès du président, ou de l'un des membres titulaires de la Commission de recours, ou de l'un de leurs suppléants, de démission ou d'indisponibilité prolongée, il est procédé à une nouvelle désignation pour une durée de trois ans (art. 4.14 de l'annexe IX).

La composition de la Commission de recours peut être modifiée à la demande d'une des parties en invoquant une présomption de partialité (à l'exception de toute considération basée sur la nationalité d'un membre de la Commission). La Commission statue sur la demande présentée hors de la présence du membre intéressé (art. 4.16 de l'annexe IX).

L'*indépendance* des membres de la Commission est garantie par l'article 4.17 de l'annexe IX. Ceux-ci ne peuvent recevoir aucun mandat impératif, ni être l'objet d'aucune mesure de contrainte. Ils jouissent pour autant que cela est

<sup>7</sup> A la suite du décès, en septembre 1973, de Sir Christopher Steel, ambassadeur du Royaume-Uni à la retraite, c'est M. Faïma qui assume temporairement la présidence de la Commission. Il est assisté de M. Guillaume, maître de requêtes au Conseil d'Etat et de M. J. von Oertzen, directeur au ministère de l'Intérieur de la République fédérale d'Allemagne.

nécessaire pour l'exercice efficace de leurs fonctions, des privilèges et immunités fixés à l'article 21 de la convention signée à Ottawa le 20 septembre 1951, dans les conditions prévues par ladite convention.

Il est à noter enfin, qu'en raison du caractère très confidentiel de certaines activités de l'O.T.A.N., toute personne désignée pour remplir les fonctions de président, de membre titulaire ou de suppléant, doit être munie d'un certificat de sécurité l'autorisant à accéder aux renseignements classés « Cosmic très secret » (art. 4.13 de l'annexe IX).

9. La *compétence* de la Commission de recours est définie au chapitre 4.2 de l'annexe IX. En vertu de cette disposition, la Commission de recours connaît des litiges d'ordre individuel auxquels pourrait donner lieu toute décision d'un chef d'un organisme de l'O.T.A.N. prise de sa propre autorité ou en application d'une décision du Conseil et qu'un agent, ancien agent ou ses ayants droit estiment leur faire tort<sup>8</sup>. A cette occasion, la Commission de recours a compétence pour résoudre toute question relative à l'interprétation et à l'application du règlement de personnel civil, des contrats et autres conditions d'engagement (art. 4.21 de l'annexe IX). Elle a les pouvoirs d'annuler les décisions contraires au contrat et autres conditions d'engagement de l'intéressé ou aux dispositions applicables au règlement du personnel civil, et de condamner l'organisation à réparer le dommage résultant d'une irrégularité commise par le chef d'un organisme de l'O.T.A.N. (art. 4.22 de l'annexe IX).

Cette règle connaît toutefois une exception : au cas où le Secrétaire général ou, en ce qui concerne les organismes régis par les dispositions du protocole de Paris, le Commandant suprême intéressé fait valoir que l'exécution d'une décision d'annulation soulèverait d'importantes difficultés, la Commission de recours se borne à fixer une indemnité à allouer au requérant en raison du préjudice subi (art. 4.23 de l'annexe IX).

Il est intéressant de constater que le recours administratif qui consiste à s'adresser au chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé pour obtenir une décision individuelle n'est pas un préalable nécessairement obligatoire à la saisine de la Commission. Il suffit que le préjudice dont l'agent se plaint trouve son origine dans une décision d'un chef de l'organisme de l'O.T.A.N. Dans un tel cas, le recours administratif perd sa raison d'être, puisque la décision incriminée émane immédiatement du plus ample informé au sein de l'administration.

Les pouvoirs d'annulation de la Commission de recours s'étendent au recours en carence, c'est-à-dire à l'annulation de la décision implicite de rejet qui résulte du silence gardé durant un certain temps par l'administration. C'est ainsi que

<sup>8</sup> Ces conditions de recevabilité du recours sont reprises à l'art. 4.31 de l'annexe IX, 1<sup>re</sup> phrase : « les requêtes soumises à la Commission de recours ne sont recevables que si elles portent sur une décision faisant grief et prises par le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé ».

l'article 4.31 de l'annexe IX prévoit que le silence gardé pendant plus de trente jours par le chef d'un organisme de l'O.T.A.N. sur une réclamation présentée par un agent, ou une demande formulée par un ancien agent ou un ayant droit, sera regardée comme valant rejet implicite de ladite réclamation ou de ladite demande. Ceci ne vaut pas toutefois si, à la suite du dépôt d'une plainte un Comité de réclamations a été constitué. Dans un tel cas, la Commission de recours ne peut être saisie avant que le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. ait rendu sa décision. Il faut en déduire que l'agent intéressé ne possède pas de moyen de contrainte pour forcer le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. à rendre sa décision dans les quinze jours qui suivent la notification de l'avis du Comité de réclamations, si ce délai n'est pas respecté.

10. La Commission de recours a arrêté son *règlement de procédure*, ainsi que l'article 4.24 de l'annexe IX le lui impose, le 27 juillet 1966<sup>9</sup>.

En fait, ce règlement précise certaines dispositions figurant déjà à l'annexe IX, de telle sorte que les deux textes doivent être superposés pour obtenir une vue d'ensemble du fonctionnement de la procédure devant la Commission de recours.

Les *requêtes* doivent être déposées auprès du secrétariat de la Commission de recours dans un délai de soixante jours à compter de la notification de la décision attaquée. Dans des cas très exceptionnels, et pour des motifs dûment justifiés, la Commission peut toutefois admettre des requêtes présentées hors de ce délai (art. 4.24 de l'annexe IX).

Les enquêtes doivent être établies en deux exemplaires (art. 1, a, du règlement de procédure)<sup>10</sup>.

Elles doivent être présentées par écrit, indiquer de façon précise les moyens invoqués par l'intéressé et les conclusions principales et subsidiaires de la demande, et être accompagnées de toutes les pièces justificatives (art. 1, a, du règlement de procédure et art. 4.33 de l'annexe IX). Celles-ci comprennent obligatoirement la décision contestée, la demande écrite éventuellement adressée

<sup>9</sup> Ce texte a été légèrement modifié deux fois depuis lors, les 18-19 avril 1967 et le 25 octobre 1968.

<sup>10</sup> Selon le modèle annexé au règlement de procédure, la requête doit comporter les précisions suivantes :

- nom, prénoms et adresse du requérant;
- auteur, date et objet de la décision attaquée;
- exposé des faits :
  - a) date de la demande écrite préalable éventuellement adressée au chef de l'organisme de l'O.T.A.N.;
  - b) date de la réponse ou mention du silence gardé pendant plus de trente jours par le chef de l'organisme de l'O.T.A.N.;
  - c) moyens et arguments présentés;
- conclusions principales et subsidiaires de la demande;
- date et signature.



au chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé et, sauf en cas de silence gardé par ce dernier pendant plus de trente jours, la notification au requérant du rejet de sa demande. A défaut de ces documents, une copie devra en être produite certifiée conforme aux originaux par le requérant (art. 1, b, du règlement de procédure).

Il importe de souligner qu'il n'est donné suite aux requêtes que si le requérant a versé au contrôleur financier du Secrétariat international, dans un délai de soixante jours à compter de leur dépôt, un cautionnement égal à 1 % de son salaire de base annuel (art. 4.34 de l'annexe IX).

Les requêtes n'ont pas d'effet suspensif. Il est toutefois demandé aux chefs des organismes de l'O.T.A.N., pendant la période durant laquelle une requête peut être présentée ou est en cours d'instruction, de ne prendre aucune décision nouvelle qui modifierait la position au sein de l'organisme de l'O.T.A.N. au détriment du requérant et rendrait par là même impossible la réparation demandée par ce dernier au cas où il serait fait droit à sa requête (art. 4.35 de l'annexe IX).

La langue de procédure est le français ou l'anglais. Toutes les requêtes et pièces justificatives doivent être traduites dans une de ces deux langues (art. 1, c, du règlement de procédure).

11. Une fois introduites, les requêtes sont immédiatement communiquées au chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé qui doit produire, dans un délai de soixante jours à compter du dépôt de la requête, des observations par écrit. Celles-ci sont ensuite transmises au requérant qui, pour présenter une réplique par écrit, dispose d'un délai de trente jours à compter de la date à laquelle il a reçu lesdites observations (art. 4.41 de l'annexe IX)<sup>11</sup>.

Toutes ces communications sont adressées au *Secrétaire de la Commission* et exécutées par ses soins. C'est lui qui veille aussi à compléter les dossiers des affaires dans les délais prescrits et à les transmettre aux membres de la Commission de recours :

- dans les quarante jours à compter de la réception de la réplique ou, si cette réplique n'a pas été reçue dans les délais fixés, dans les quarante jours suivant l'expiration desdits délais;
- au moins trente jours avant la séance au cours de laquelle elles sont examinées (art. 2, a, du règlement de procédure et art. 4.42 de l'annexe IX).

Il appartient également au Secrétaire de notifier la date des séances aux membres de la Commission, au conseiller juridique de l'O.T.A.N., au chef de

<sup>11</sup> Ces délais peuvent être prolongés, à titre exceptionnel, par décision du président de la Commission de recours (art. 4.53 de l'annexe IX).

l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé et au requérant, au moins quinze jours à l'avance (art. 2, b, du règlement de procédure).

Le Secrétaire de la Commission de recours est désigné par le Secrétaire général parmi les membres du Secrétariat international de l'O.T.A.N.<sup>12</sup>. Dans l'exercice de ses fonctions, il n'est soumis qu'à l'autorité de la Commission (art. 4.61 et 4.62 de l'annexe IX).

12. C'est au *Président de la Commission de recours* qu'il appartient de la convoquer (art. 4.51 de l'annexe IX). Cette convocation doit intervenir dans un délai maximal de septante jours à compter de l'expédition des dossiers aux membres de la Commission (art. 4.52 de l'annexe IX).

Outre ses pouvoirs qui lui permettent de prolonger éventuellement les délais d'instruction des recours (voy. *supra*, note 11), le Président de la Commission ou un membre qu'il désigne à cet effet, statue au provisoire dans l'intervalle des sessions, sur toutes mesures qui lui sont demandées et qui ont pour objet, soit de régler les incidents de procédure qui peuvent survenir en cours d'instruction (désistement et non-paiement du cautionnement, voy. *supra*, n° 10), soit de faire toute constatation utile à la décision (*sic*) du litige. Autant que possible, ces constatations doivent être faites contradictoirement; elles donnent lieu à un rapport écrit à la Commission (art. 3, a, du règlement de procédure).

Citons encore, parmi les pouvoirs du Président, outre celui de diriger les séances, celui de donner acte du désistement éventuel d'un requérant et celui de rejeter comme irrecevable toute requête dont l'auteur n'a pas, dans les délais requis, versé le cautionnement prévu par l'article 4.34 de l'annexe IX (voy. *supra*, n° 10) (art. 3, b, du règlement de procédure).

Enfin, lorsqu'une affaire, dans laquelle le Secrétariat international n'est pas partie, se trouve en état d'être jugée, le Président peut, s'il l'estime nécessaire, ou à la demande d'un des membres de la Commission, prier le Secrétaire général de faire présenter oralement à la séance les observations juridiques du Secrétariat (art. 3, c. du règlement de procédure).

13. Les *séances de la Commission de recours* ne sont pas publiques (art. 4.71 de l'annexe IX). Ceux qui y assistent sont conviés au secret absolu sur les faits et sur les opinions qui y sont exprimées (art. 4.76 de l'annexe IX).

La Commission peut décider de siéger malgré l'absence d'une des parties, à condition que la date de la séance lui ait été régulièrement notifiée (art. 4, a, du règlement de procédure).

La langue de procédure est le français ou l'anglais. Le bénéfice de l'interprétation peut être demandé par toute personne en séance. De même, tout témoin

<sup>12</sup> C'est actuellement M. J. Leconte qui assume cette fonction.

n'ayant pas une connaissance suffisante de l'une ou l'autre des langues officielles peut être autorisé par le Président à s'exprimer dans une autre langue; dans ce cas, l'interprétation nécessaire sera assurée par la délégation de son pays auprès de l'O.T.A.N. (art. 4, b, du règlement de procédure).

Lexamen de chaque affaire est précédé par un rapport du Secrétaire de la Commission sur l'instruction des recours (art. 2, c, du règlement de procédure). Au cas où une exception relative à sa composition a été soulevée, la Commission procède à son examen préalablement à celui de la requête qui lui est soumise (art. 4, c. du règlement de procédure).

Les débats sont contradictoires. Leur objet est de permettre aux parties intéressées de développer oralement tout argument à l'appui des moyens invoqués dans leurs mémoires. A cet effet, elles peuvent se faire assister ou représenter par un membre du personnel civil ou militaire de l'O.T.A.N., ou par un conseil choisi par elles (art. 4.72 de l'annexe IX).

En principe, la Commission peut obtenir communication de toutes pièces qu'elle estime utiles à l'examen des requêtes dont elle est saisie. Transmission en est faite au chef de l'organisme de l'O.T.A.N. et au requérant (art. 4.73 de l'annexe IX). Toutefois, si l'intérêt de l'Alliance impose de conserver le secret absolu sur des informations de caractère particulièrement confidentiel, le Secrétaire général, agissant personnellement en tant que président du Conseil, peut soit de son propre chef, soit sur proposition du chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé, décider que certaines pièces ne seront pas communiquées à la Commission de recours ou faire donner l'ordre à un agent de l'organisation de ne pas répondre à certaines questions. Le matériel classé fourni par un Etat membre n'est en aucun cas divulgué sans l'accord dudit Etat (art. 4.75 de l'annexe IX).

Ce pouvoir « politique » du Secrétaire général, même s'il est spécifié qu'il ne peut être exercé au détriment du requérant, échappe en réalité à tout contrôle : il relève du pouvoir discrétionnaire absolu du Secrétaire général.

Le côté « secret » de certaines activités de l'O.T.A.N. pèse également sur la liberté d'expression des témoins. Si ceux-ci, en principe, doivent répondre de façon exacte et complète aux questions qui leur sont posées (art. 4.75 de l'annexe IX), ils sont tenus au secret des séances de la Commission et, s'il s'agit d'agents civils ou militaires de l'O.T.A.N., ils ne peuvent communiquer à la Commission des informations couvertes par le secret professionnel et venus à leur connaissance en dehors de leurs fonctions à l'organisation (art. 4, d, du règlement de procédure).

En cas de nécessité, il peut être procédé, si la Commission en décide ainsi, à toute mesure d'instruction ou d'audition de témoins, par l'un de ses membres ou par toute personne qu'elle désignera à cet effet. Les constatations ainsi faites donnent lieu à un rapport écrit de la Commission qui en remet copie aux parties

(art. 4, e, du règlement de procédure). Si la nécessité de procéder à une telle mesure apparaît en cours de séance, la Commission peut convenir que la décision sera rendue sans que la Commission tienne une nouvelle réunion à cet effet (article 4, f, du règlement de procédure).

Les *délibérations* de la Commission sont secrètes. Seuls les membres de la Commission y participent (art. 4.77 de l'annexe IX et art. 4, a, du règlement de procédure).

14. *Les décisions de la Commission de recours* sont prises à la majorité des voix. Elles sont rendues par écrit. Elles doivent comprendre le résumé de l'instruction et des débats, ainsi que l'énoncé des motifs retenus. Elles sont signées par le Président et par le Secrétaire de la Commission, et notifiées par ce dernier au chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé et au requérant aussitôt que possible après leur adoption (art. 4.81 de l'annexe IX et art. 5, a, du règlement de procédure).

Leur diffusion est également assurée par les soins du Secrétaire de la Commission à l'intention notamment des délégations nationales et des chefs des organismes de l'O.T.A.N. Communication peut également en être faite à ceux qui en ont fait la demande. Dans un tel cas, la Commission peut décider qu'une décision ne sera diffusée qu'après élimination du nom des requérants et de toute personne qui y est mentionnée (art. 4.81 de l'annexe IX et art. 5, b, du règlement de procédure).

En rendant sa décision, la Commission ordonne le remboursement du cautionnement déposé par l'intéressé (voy. *supra*, n° 10), à moins qu'elle n'estime que la requête était abusive. Dans ce dernier cas, le montant du cautionnement est versé au budget du Secrétariat international de l'O.T.A.N. (art. 4.82 de l'annexe IX).

Au cas où elle a admis le bien-fondé d'une requête, la Commission ordonne que l'organisme de l'O.T.A.N. remboursera, dans la limite raisonnable, les frais justifiés exposés par le requérant. De plus, les frais exposés par les témoins seront remboursés par l'organisme de l'O.T.A.N. dans les limites fixées par la Commission (art. 4.83 de l'annexe IX).

Les décisions de la Commission de recours peuvent faire l'objet d'une action en rectification et d'une action en révision.

L'article 5, c, du règlement de procédure prévoit que lorsqu'un motif invoqué dans une décision de la Commission est entaché d'erreurs matérielles susceptibles d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire, le requérant ou le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé peut introduire devant la Commission un recours en rectification dans un délai de deux mois à dater de la notification de ladite décision. De même, un recours en révision, fondé sur des motifs impérieux, peut être introduit par les mêmes personnes dans les mêmes délais (art. 4.84 de l'annexe IX et art. 5, d, du règlement de procédure).

### III. LA JURISPRUDENCE DE LA COMMISSION DE RECOURS

15. *Généralités.* — A ce jour, la Commission de recours a rendu cinquante décisions, en ce compris les ordonnances du Président.

Les deux premières décisions datent d'octobre 1966. En 1967, la Commission s'est prononcée sur sept affaires; en 1968 sur cinq; en 1969 sur huit; en 1970 sur huit; en 1971 sur quinze et en 1972 sur neuf. A la date du 31 mai 1973, la Commission de recours avait déjà rendu cinq décisions pour cette année.

Les litiges soumis à l'examen de la Commission sont donc en nombre relatif croissant. Ce phénomène est sans doute dû à une meilleure connaissance par les agents du fonctionnement du système contentieux auquel ils peuvent recourir pour obtenir la protection de leurs droits. Il n'en demeure pas moins que le nombre des recours reste très faible par rapport à l'ensemble des agents au service de l'organisation. Tant l'efficacité de la procédure de conciliation administrative qu'une certaine réticence à réclamer au sein d'une institution disciplinée et confidentielle par nature, expliquent apparemment cet état de choses.

L'examen de la jurisprudence de la Commission permet de préciser, par l'interprétation donnée, la portée de certaines dispositions de l'annexe IX et du règlement de procédure tels qu'examinés, *supra*, n° 11.

16. *Composition de la Commission de recours.* — Des demandes en récusation de membres de la Commission de recours ont été soulevées dans les affaires n° 15 (a), en cause M.B... contre décisions n° 8 et n° 16 (a), en cause M. Z... contre décision n° 9. Dans les deux cas, les demandes en récusation ont été formées lors de recours en révision. L'argumentation du requérant, dans l'affaire n° 15 (a), consistait à prétendre, en se basant sur un éventuel principe général de la procédure en la matière, que tout recours en révision devait être examiné par des personnes autres que celles ayant rendu la décision dont il est demandé révision. Pour vérifier le bien-fondé de cette argumentation, la Commission de recours a procédé à un examen comparé de la pratique suivie en la matière, non par des juridictions nationales, mais par des juridictions administratives internationales. Elle a ainsi passé en revue la procédure en vigueur pour les demandes de révision des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies (jugement n° 73 du 5 décembre 1958), du Tribunal administratif de l'O.I.T. (jugements n° 94 et suiv., aff. Jurado), des décisions de la Commission de recours de l'O.C.D.E. (décision n° 19 du 10 janvier 1955) et des arrêts de la Cour internationale de Justice. Elle en a conclu à l'inexistence d'un tel principe général de procédure et a même affirmé que la pratique est au contraire en sens inverse, de telle sorte que les membres d'une juridiction internationale ayant concouru à l'adoption d'une décision peuvent, si aucun texte ne le leur interdit expressément, régulièrement siéger lors d'un examen tendant à la révision de ladite décision.

Plus sérieuse était la présomption de partialité évoquée tant dans l'affaire n° 15 (a), que dans l'affaire n° 16 (a) pour demander la modification de la composition de la Commission de recours.

Pour M. B... dans l'affaire n° 15 (a), cette présomption s'appliquait *ipso facto* à tous les membres de la Commission dès que ceux-ci devaient statuer sur un recours en révision. Fort justement, la Commission a fait remarquer à ce propos que si la thèse de M. B... était retenue, toute demande de révision devrait normalement être examinée par les trois membres suppléants; il en résulterait que la Commission composée de ses suppléants constituerait ainsi un organe de révision des décisions rendues par le Président et les membres titulaires, de telle sorte que les membres suppléants deviendraient en réalité des juges d'appel des décisions rendues par le Président et les membres titulaires. La Commission en conclut qu'une telle formule serait manifestement contraire à l'intention du Conseil de l'Atlantique Nord, telle qu'exprimée à l'article 4.84 de l'annexe IX au R.P.C. de l'O.T.A.N. (recours en révision, voy. *supra*, n° 14).

Dans l'affaire n° 16 (a), le requérant demandait, non pas le remplacement en bloc des membres de la Commission de recours, mais uniquement celui de son Président et d'un membre effectif. Conformément à l'article 4.16 à l'annexe IX au R.P.C., la Commission a délibéré sur chacune des demandes en récusation hors de la présence du membre de la Commission intéressé. Le requérant faisait valoir à l'encontre de M. Guillaume que celui-ci avait été conseiller juridique de l'O.T.A.N. de 1961 à 1967, qu'il avait collaboré à la préparation de l'exécution des décisions litigieuses<sup>13</sup> et qu'en conséquence, il ne saurait examiner le recours avec toute l'impartialité voulue. La Commission a rejeté cette argumentation en se fondant sur le fait qu'à l'époque où il a présenté sa première requête, le requérant n'ignorait rien de ces faits, auxquels il s'était d'ailleurs référé dans son mémoire en réplique dans lequel il avait précisé qu'il ne voyait aucune objection à ce que la Commission ait sa composition présente. Le requérant avait en outre reçu en son temps une lettre de M. Guillaume dans laquelle celui-ci offrait de se retirer de la Commission au cas où le moindre doute existerait sur la manière dont il s'acquitterait de sa fonction. Outre qu'il n'a pas donné suite à cette lettre, M. Z., le requérant, s'est présenté à l'audience sans formuler la moindre objection.

En revanche, la Commission a fait droit à la demande de récusation dirigée contre Sir Christopher Steel, également fondée sur le doute d'impartialité<sup>14</sup>, en considérant que le requérant n'avait eu connaissance des qualités contestées du

<sup>13</sup> Il s'agissait de décisions prises en matière de personnel à l'occasion du transfert du Secrétariat international de l'O.T.A.N. de Paris à Bruxelles.

<sup>14</sup> Le Président de la Commission de recours avait la qualité de représentant permanent du Royaume-Uni au Conseil de l'Atlantique Nord à la date à laquelle ce dernier a approuvé une réglementation relative au Fonds de Prévoyance, qui, selon le requérant, aurait été adoptée au mépris des contrats intervenus antérieurement.

Président de la Commission qu'après que la décision dont la révision était demandée fut intervenue.

La Commission de recours affirme ainsi la règle selon laquelle une demande en récusation formée lors d'un recours en révision ne peut être déclarée recevable, lorsqu'elle vise un membre de la Commission ayant déjà siégé dans l'affaire qui a donné lieu à la décision dont la révision est sollicitée, que si elle est fondée sur des faits parvenus à la connaissance du demandeur postérieurement à la décision initiale.

Un autre cas où la composition de la Commission de recours a été contestée est l'affaire n° 34 du 19 novembre 1971 où le requérant, M. F., considérait que, selon lui, la Commission devrait être composée « d'un juge et de deux juristes sans aucun lien passé ou présent avec l'O.T.A.N., les délégations à l'O.T.A.N., les agences de l'O.T.A.N. ou le S.H.A.P.E. ». Fort justement, la Commission a rejeté ces affirmations qui n'avaient d'autre fondement que le désir du requérant et qui ne reposaient sur aucun texte juridique. Au contraire, la Commission étant composée conformément à l'article 4.11 de l'annexe IX au R.P.C. de l'O.T.A.N. (voy. *supra*, n° 8), il ne lui appartenait pas de s'interroger sur l'opportunité de la règle ainsi fixée et des désignations ainsi opérées. Cette affaire met toutefois en évidence le doute qui peut naître du fait de procédures de nominations qui ne sont pas assorties de toutes les garanties d'indépendance nécessaires à l'exercice de l'art de juger.

17. *Compétences de la Commission de recours.* — La Commission ne procède pas à l'examen systématique de sa compétence, chaque fois qu'une affaire lui est soumise. Elle se borne à vérifier la régularité de l'instruction et n'examine sa compétence que lorsqu'une question pertinente se pose à ce sujet ou que le requérant l'y invite expressément.

La jurisprudence de la Commission de recours en cette matière n'est donc pas empreinte d'un formalisme excessif. Il n'en demeure pas moins qu'en plusieurs occasions, la Commission, ayant à contrôler sa compétence, a précisé certaines notions et comblé certaines lacunes du R.P.C. de l'O.T.A.N.

Voyons plus exactement comment la Commission a appliqué les textes qui fondent sa compétence et les règles qu'elle a dégagées à ce propos.

a) *Date d'entrée en vigueur du règlement de procédure.*

Le Conseil de l'Atlantique Nord qui a approuvé, le 20 octobre 1965, les conclusions du groupe de travail chargé d'élaborer la procédure de réclamations et de recours au sein de l'O.T.A.N., a notamment fait siennes les dispositions du paragraphe 11, selon lesquelles « il ne convenait pas de donner au règlement à intervenir un caractère rétroactif et que, par suite, seules les décisions intervenues à une date postérieure à la décision du Conseil pourraient être portées devant les Comités de réclamations ou devant la Commission de recours ».

La Commission de recours a eu l'occasion d'interpréter ce texte dès l'affaire n° 2, à propos d'une demande d'indemnité introduite par suite d'une décision de licenciement en date du 30 septembre 1965. La partie adverse, en l'occurrence la N.A.M.S.A. (Agence O.T.A.N. d'entretien et d'approvisionnement) a immédiatement contesté la compétence de la Commission, la décision litigieuse étant antérieure à la date d'entrée en vigueur du règlement de procédure, et celui-ci ayant été déclaré dépourvu d'effets rétroactifs.

La Commission, loin de s'en tenir à la lettre des textes, s'est attachée à rechercher à quelle date, *dans les circonstances de l'affaire*<sup>15</sup>, la décision visant le requérant était intervenue au sens des dispositions précitées. Elle a ainsi constaté que la lettre du 30 septembre 1965 comportant la décision incriminée fixait un délai de préavis jusqu'au 31 décembre 1965; que ce délai avait été prolongé jusqu'au 28 mars 1966, par suite d'une maladie dont souffrait le requérant; que cette lettre avait fait l'objet d'une confirmation en date du 28 octobre 1965; qu'ensuite, le 30 novembre 1965, le directeur général de la N.A.M.S.A. avait décidé de soumettre la réclamation du requérant à la Commission de recours interne de l'agence de Châteauroux, prévue aux articles 61 et 62 (provisaires) du règlement du personnel antérieur à la création de l'actuelle Commission de recours; qu'enfin, le 21 décembre 1965, le directeur général de la N.A.M.S.A., après examen des conclusions du rapport de la Commission de recours interne, avait déclaré confirmer les termes de sa lettre du 30 septembre 1965. Sur base de ces faits, la Commission a considéré que, par l'effet de la procédure d'appel initiée par la N.A.M.S.A. elle-même, la décision finale de licenciement n'avait été prise que le 21 décembre 1965, donc postérieurement à la décision du Conseil du 20 octobre 1965. Au surplus, ajoutait la Commission, et c'est en cela que, dépassant les circonstances de la cause, elle énonçait une règle que lui imposait son interprétation. « il ne serait pas conforme aux intentions du Conseil qu'un agent qui a appartenu à l'organisation jusqu'au 28 mars 1966, ne puisse bénéficier des garanties instituées plus de cinq mois antérieurement ».

En conséquence, la Commission s'est déclarée compétente pour examiner le recours.

#### b) *Fondement de la compétence de la Commission.*

Dans deux affaires, portant les n°s 8 et 15 (c), la Commission de recours a donné acte aux requérants que sa compétence ne résulte pas d'un quelconque compromis, mais bien des dispositions pertinentes de l'annexe IX au règlement du personnel civil de l'O.T.A.N., en l'occurrence l'article 4.21 (voy. *supra*, n° 9).

Dans une autre affaire (affaire n° 34 du 19 novembre 1971), le requérant contestait que la décision du Conseil de l'Atlantique Nord du 20 octobre 1965

<sup>15</sup> C'est nous qui soulignons.



créant la Commission de recours avait respecté les principes généraux formulés par la Convention d'Ottawa <sup>16</sup> et concernant tant la composition du tribunal que son organisation et son fonctionnement.

La Commission de recours a décliné toute compétence pour procéder à l'examen de la conformité de ces textes, faisant remarquer que les éléments qui déterminent sa saisine sont limitativement énumérés à l'annexe IX du règlement du personnel civil et ne prévoient pas ce cas.

c) *Cautionnement.*

Le 31 juillet 1968, un recours collectif a été introduit par cinq anciens agents de l'O.T.A.N., tendant à l'annulation de décisions du Secrétaire général relatives aux indemnités dues aux requérants à la suite de la résiliation de leur contrat, et au versement desdites indemnités. Sur ces cinq personnes, trois ont négligé de verser au contrôleur financier du Secrétariat international, dans les soixante jours requis à compter du dépôt de la requête, un cautionnement égal à 1 % de leur salaire de base annuel, en application de l'article 4.34 de l'annexe IX (voy. *supra*, n° 10). En conséquence, le Président de la Commission a, dans l'affaire n° 13 (a), rejeté les trois requêtes en question comme irrecevables, conformément aux pouvoirs qu'il détient en vertu de l'article 3 du règlement de procédure de la Commission (voy. *supra*, n° 12). Toutefois, un des requérants dont le pourvoi avait été déclaré de la sorte irrecevable, M<sup>me</sup> G.-J..., fit observer que, par suite du fait que la correspondance relative à l'affaire devait être adressée, pour des raisons de facilité, à un autre requérant, la lettre du Secrétaire-greffier l'informant de l'obligation de déposer un cautionnement ne lui était jamais parvenue. Dès la réception de la décision n° 13 (a), cette requérante a, le 21 janvier 1969, fait part à la Commission de ces faits, confirmé ses conclusions et versé le cautionnement requis. Devant cette situation, la Commission a d'abord interprété la lettre du 21 janvier 1969 comme tendant à la révision de la décision n° 13 (a), et l'a déclarée recevable car reposant en l'espèce sur des motifs impérieux (voy. *supra*, n° 14). Elle a ensuite déclaré la décision n° 13 (a) nulle et non avenue en tant que, par suite du non-respect d'une formalité non imputable à l'intéressée, elle avait rejeté le pourvoi de cette dernière comme irrecevable. La Commission a donc examiné au fond, dans l'affaire n° 13 (b), la requête de M<sup>me</sup> G.-J... conjointement à celle des deux autres demanderesses qui avaient en temps utile rempli la formalité du cautionnement préalable.

Un autre cas de recours collectif est celui qui a fait l'objet des décisions nos 23 (a) et 23 (b). Dans la première affaire, le Président de la Commission (compétent parce qu'il s'agissait d'un incident de procédure — voy. *supra*,

<sup>16</sup> Et plus spécialement l'art. 24 selon lequel le Conseil est tenu de prendre « toutes mesures utiles pour procéder au règlement des litiges qui peuvent notamment s'élever entre l'Organisation et son personnel ».

n° 12) a rejeté les requêtes comme irrecevables pour non-paiement en temps voulu du cautionnement. Dans la deuxième affaire, la Commission de recours a procédé à l'examen au fond des requêtes de ceux qui avaient régulièrement satisfait à cette formalité.

d) *Délais de recours.*

Dans l'affaire n° 11, le demandeur, M. X., a déposé sa requête au-delà du délai de soixante jours requis à compter de la notification de la décision attaquée (voy. *supra*, n° 12). La Commission a toutefois relevé le requérant de la forclusion en principe encourue, ce dernier n'ayant pas reçu communication du règlement du personnel civil de l'O.T.A.N. en vigueur à la date de son recrutement.

Les délais de recours peuvent être prolongés « dans des cas très exceptionnels et pour des motifs dûment justifiés », ainsi que le prévoit l'article 4.32 de l'annexe IX (voy. *supra*, n° 10).

La Commission a eu l'occasion, par deux fois, de se prononcer sur l'application de cette règle.

La requête de M. G. (affaire n° 37), a été introduite plus de neuf mois à compter de la notification de la décision attaquée, donc bien au-delà des délais requis. Ce retard était dû au fait que M. G., au lieu de saisir directement la Commission de recours après confirmation par voie administrative de la décision qui lui fut infligée, s'était obstiné de saisir l'administration de multiples recours gracieux, d'ailleurs tous rejetés, et dont aucun n'avait pour effet de rouvrir le délai de recours contentieux. Il restait à M. G., s'il voulait que son recours fût examiné, de demander à la Commission d'user des pouvoirs qu'elle tient de l'article 4.32 de l'annexe IX pour le relever de la forclusion encourue. Ce qu'il fit, en se fondant, d'une part, sur le fait que l'importance de son pourvoi était telle<sup>17</sup> que les règles de délai posées par l'article 4.32 devaient être écartées, et d'autre part, sur la considération que si, en temps utile, certains faits ordonnés par enquête administrative et concernant un autre agent avaient été connus par le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé, celui-ci n'aurait probablement pas pris la décision attaquée. La Commission de recours a rejeté ces deux arguments dont le manque de pertinence était évident.

En revanche, dans une affaire récente, en date du 31 mai 1973 (affaire n° 49), la Commission de recours a accueilli un recours introduit avec plus de cinq mois de retard, en raison du fait que le requérant s'était trouvé, peu de temps après la décision qui lui fut adressée, dans un état de santé très pénible ayant nécessité son hospitalisation et l'ayant mis dans l'impossibilité temporaire de gérer ses affaires.

<sup>17</sup> La requête visait à obtenir l'annulation d'une décision infligeant un blâme écrit.

e) *Droit d'action.*

— *Agent (notion).* La Commission de recours ne connaît que des litiges soumis à son attention par un agent, ancien agent ou ses ayants droit (voy. *supra*, n° 9). L'article B (V 1) (c) du préambule au règlement du personnel civil de l'O.T.A.N. précise que le terme « agent » couvre tout membre du personnel d'un organisme de l'O.T.A.N. « occupant un poste international figurant au tableau d'effectifs approuvé par cet organisme ». C'est sur base de cette définition que la Commission a rejeté le recours de M. C... (affaire n° 26 du 10 juin 1971), dont le contrat ne précisait pas s'il était engagé comme consultant ou personnel temporaire et de ce fait soumis aux dispositions du règlement du personnel civil de l'O.T.A.N. applicables à ces personnels, ou s'il était recruté comme personnel de statut local soumis au droit italien. La Commission s'est déclarée incompétente du fait que le requérant n'occupait pas, dans l'organisation du personnel de l'O.T.A.N., un poste au sens défini ci-dessus. Le fait que le requérant ait par la suite signé avec le Quartier général un nouveau contrat lui donnant la qualité de membre du personnel civil international a été jugé sans effet par la Commission, le requérant ne s'étant pas prévalu en l'espèce des dispositions dudit contrat et n'ayant pas prétendu qu'un tel contrat eût dû normalement intervenir ultérieurement.

Le fait que le personnel civil local n'est pas soumis à la juridiction de la Commission trouve son fondement dans le préambule du règlement du personnel civil de l'O.T.A.N. (champ d'application) (ii) où il est expressément énoncé que « le présent règlement ne s'applique pas... à la main-d'œuvre civile locale (désignée sous le vocable de L.W.R.). Les conditions d'emploi du personnel civil L.W.R. sont stipulées dans le contrat d'emploi et sont conformes à la législation et la réglementation en vigueur dans le pays de séjour en ce qui concerne les conditions de travail, les salaires, les rémunérations supplémentaires, etc... ». La Commission de recours a fait application de ce principe dans l'affaire n° 5 (du 19 décembre 1967) opposant, à propos de la résiliation de son contrat, un employé local, M. M... au Centre de recherches du SACLANT (Quartier général du Commandant suprême allié de l'Atlantique) sur la lutte anti sous-marine (SACLANTCEN). Elle a rejeté, sous prétexte du danger d'une double compétence juridictionnelle, l'argument fondé sur l'article 8 (f) de l'accord passé entre le gouvernement italien et SACEUR (Commandant supérieur allié en Europe) qui prévoyait que les litiges entre le Quartier général allié et le personnel de statut local sont réglés par les autorités internes compétentes de l'O.T.A.N., sous réserve du droit de ce personnel à la protection juridictionnelle accordée par la loi italienne, confirmant ainsi l'incompétence de la Commission de recours et la soumission de SACLANTCEN à la décision éventuelle de la juridiction locale.

Dans l'affaire n° 38 (24 février 1972), la Commission a considéré, en vertu d'un accord du 18 septembre 1973, que les ressortissants américains employés par les organisations militaires internationales ont la qualité d'agents du

gouvernement des Etats-Unis, payés par ce dernier et mis à la disposition des organisations; qu'en vertu de l'article A (III) du préambule, ce personnel est soumis aux dispositions du règlement du personnel civil de l'O.T.A.N. et que, par voie de conséquence, la Commission est compétente pour connaître des recours introduits par ces agents.

— *Chef de l'organisme de l'O.T.A.N. (notion)*. — La décision attaquée doit émaner d'un chef de l'organisme de l'O.T.A.N. (voy. *supra*, n° 9).

Au cas où la décision faisant grief a été prise par une autre autorité administrative, il appartient au requérant de saisir préalablement par la voie hiérarchique le chef de l'organisme de l'O.T.A.N. pour qu'il délivre sa décision contre laquelle il pourra éventuellement être recouru devant la Commission (voy. *supra*, n° 1). Ce principe a été rappelé par la Commission dans deux affaires, portant respectivement le n° 4 et le n° 20. Dans ce dernier cas, la Commission a constaté que la requête n'était pas dirigée contre une décision explicite ou implicite du chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé. Elle a attiré l'attention du requérant sur l'intérêt qu'il avait à soumettre en premier lieu ses réclamations à l'autorité compétente. Malheureusement pour lui, cette suggestion n'a pu être exécutée en temps utile, ce qui rendait le recours irrecevable.

Dans l'affaire n° 38, citée *supra*, la Commission a considéré que, même s'il lui appartenait de connaître des recours dirigés contre une mesure adoptée par le chef d'une organisation militaire internationale à l'égard d'un ressortissant américain, elle n'avait pas compétence pour apprécier la régularité de décisions prises par les autorités nationales américaines et affectant la situation d'un tel ressortissant.

#### f) *Décisions faisant grief.*

Seules les décisions individuelles faisant grief peuvent être portées à la connaissance de la Commission (voy. *supra*, n° 9).

Les mesures d'ordre purement intérieur, comme une simple « lettre de remarque » n'ayant pas le caractère d'une mesure disciplinaire (affaire n° 33 du 18 novembre 1971) ou une décision portant modification de certaines structures et responsabilités au sein d'une institution (affaire n° 36 du 23 février 1972)<sup>18</sup>, échappent au contrôle de la Commission.

#### g) *Certificat de sécurité.*

Il se peut qu'un agent se voie retirer son certificat de sécurité par les autorités

<sup>18</sup> L'institution en cause était en l'occurrence l'Ecole internationale du S.H.A.P.E.. La Commission a regretté que la décision litigieuse, en principe de portée strictement interne, ait fait l'objet d'une large diffusion, ce qui, sans constituer une mesure disciplinaire « détachable » à l'adresse du requérant, aurait pu néanmoins lui causer un préjudice indirect.

nationales<sup>19</sup>, auquel cas les services administratifs de l'O.T.A.N. doivent immédiatement mettre fin au contrat de l'intéressé. Saisie à deux reprises (affaire n° 18 du 3 juin 1970 et affaire n° 40 du 19 avril 1972), par des requérants visant à faire annuler la décision de licenciement intervenue, la Commission de recours a refusé d'en connaître arguant du fait qu'elle n'est pas compétente pour apprécier la légalité des décisions prises par les autorités nationales, et notamment des décisions de retrait de certificat de sécurité. Elle a ainsi renvoyé les parties demanderesse devant leurs tribunaux nationaux.

#### h) *Recours en carence.*

La Commission de recours a rejeté, dans l'affaire n° 12 du 2 avril 1969, l'exception de recevabilité soulevée par le Secrétaire général de l'O.T.A.N. pour enregistrement de la requête au delà des délais de recours.

Elle a en effet considéré que l'administration s'était rendue coupable de carence en ne donnant pas la suite qu'il convenait à la demande du requérant de lui notifier une décision susceptible d'être déférée à la Commission. En l'occurrence, le chef du personnel du Secrétariat international avait, dans deux lettres successives, répondu lui-même au requérant, au lieu d'assurer la transmission de la demande au chef de l'organisme de l'O.T.A.N. intéressé, à savoir le Secrétaire général.

#### i) *Exception d'illégalité.*

La Commission de recours a admis le droit d'un requérant (affaire n° 22 du 27 novembre 1970) à contester par voie d'exception la légalité des décisions réglementaires concernant les conditions de calcul pour ses congés annuels, après expiration des délais de recours, tout en lui refusant le droit de mettre en cause la légalité des décisions individuelles qui lui furent adressées à ce sujet après cette date.

### 18. *Pouvoirs de la Commission de recours.*

Il n'est guère facile de distinguer, parmi les pouvoirs de la Commission de recours, ceux qui relèvent de l'annulation et ceux qui appartiennent à la pleine juridiction (voy. *supra*, n° 9). En effet, s'il appartient à la Commission d'annuler toute décision d'un chef d'un organisme de l'O.T.A.N. faisant grief (contentieux de l'annulation), elle est aussi compétente pour condamner l'Organisation à réparer le dommage résultant d'une irrégularité de l'autorité administrative responsable (contentieux de pleine juridiction).

<sup>19</sup> Aux termes de l'art. 3, g, du R.P.C. de l'O.T.A.N., « nul ne peut être nommé à un poste dans un organisme O.T.A.N., ni être maintenu dans un tel endroit si l'organisme de l'O.T.A.N. n'a reçu du ou des gouvernements de l'Etat ou des Etats dont le candidat est ressortissant un certificat de sécurité le concernant. Le retrait d'un tel certificat entraîne selon les cas le licenciement ou la révocation immédiate de l'agent intéressé dans les conditions prévues aux art. 65 ou 66 du présent règlement ».

La jurisprudence de la Commission montre un rapprochement entre ces deux recours, en ce sens que :

- un requérant peut, dans un même recours, demander à la Commission l'annulation d'une décision lui faisant grief et le droit à indemnité résultant de cette irrégularité. En effet, si le Secrétaire général fait valoir que l'exécution d'une décision d'annulation soulèverait d'importantes difficultés, la Commission de recours se borne à fixer l'indemnité à allouer au requérant en raison du préjudice subi (voy. *supra*, n° 9);
- le régime « statutaire » de la fonction publique à l'O.T.A.N. laisse une place importante au système contractuel dont le contrôle relève des pouvoirs de pleine juridiction du juge;
- même dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, la Commission a compétence pour résoudre toute question relative à l'interprétation et à l'application du *règlement de procédure civile, des contrats et autres conditions d'engagement* <sup>20</sup>;
- le contrôle juridictionnel de la répression disciplinaire porte à la fois sur l'annulation de la sanction et le droit à réparation.

La distinction classique établie par le droit administratif français entre contentieux d'annulation et contentieux de pleine juridiction tend donc ici à s'effacer en raison même de l'assise à la fois réglementaire et contractuelle servant de support au recours. Ce rapprochement ne va pas jusqu'à confondre les deux contentieux; ceux-ci conservent leur nature juridique propre et restent régis par leurs règles respectives. La confusion réside dans le fait que, dans une même instance, l'annulation d'une décision administrative et l'indemnité octroyée par suite de l'illégalité constatée peuvent être demandées sans que la Commission se déclare pour autant incompétente.

#### a) *Recours en annulation.*

— *Droit de recours.* — Ce droit est ouvert aux agents de l'O.T.A.N., à l'exclusion des chefs des organismes de l'O.T.A.N. Si ces derniers estiment avoir commis une erreur en prenant une décision, il leur appartient de la modifier dans les conditions réglementaires, comme il appartient à la Commission d'apprécier la légalité de cette modification sur recours éventuel des intéressés (affaire n° 31 du 29 octobre 1971).

#### — *Pouvoir lié et pouvoir discrétionnaire.*

La Commission de recours s'abstient de substituer son appréciation à celle de l'administration dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de cette dernière. Elle a ainsi décidé :

<sup>20</sup> C'est nous qui soulignons.

- qu'elle ne saurait à aucun degré substituer son appréciation à propos d'une suppression de poste ou d'une nomination, à celle des autorités hiérarchiques de l'Organisation, seules responsables de la marche du service (affaire n° 2 du 13 octobre 1966 et affaire n° 21 du 27 novembre 1970);
- qu'il ne lui appartient pas d'apprécier les mérites de la réorganisation de certains services et qu'en conséquence elle ne saurait se prononcer sur l'opportunité d'une suppression de poste qui en découlerait (affaire n° 28 du 16 novembre 1971);
- qu'il n'est pas dans son pouvoir de se prononcer sur les aptitudes respectives du requérant et des autres candidats à occuper les postes en cause (affaire n° 30 du 17 novembre 1971 et affaire n° 34 du 19 novembre 1971);
- qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité des motifs qui peuvent conduire l'Organisation à ne pas renouveler un contrat de durée déterminée (affaire n° 38 du 24 février 1972).

— *Moyens d'annulation.*

La Commission de recours se réfère à l'éventail le plus large des moyens d'annulation pour contrôler la légalité des décisions qui lui sont soumises. Ainsi :

- il appartient à la Commission de s'assurer que la décision prise n'est pas fondée sur des faits matériellement inexacts ou n'est pas entachée d'erreur de droit ou de détournement de pouvoir (affaire n° 32 du 29 octobre 1971);
- la Commission est compétente pour se prononcer sur la légalité d'une décision par laquelle l'Organisation refuse le renouvellement d'un contrat à durée déterminée; à cet effet, elle doit s'assurer que ce refus a été opposé par une autorité compétente (compétence) sur une procédure régulière (vice de forme) et qu'il n'est pas fondé sur des faits matériellement inexacts ou entaché d'erreur de droit, d'erreurs manifestes d'appréciation ou de détournement de pouvoir (affaire n° 38 du 24 février 1972; affaire n° 39 du 24 février 1972; affaire n° 46 du 21 mars 1973; affaire n° 47 du 21 mars 1973).

Dans l'affaire n° 4, la Commission a jugé qu'il n'y avait pas vice de forme parce qu'il n'était pas indiqué, à côté de la signature, que le signataire agissait « par ordre » s'il ressortait clairement du contenu de la lettre que celui-ci agissait en qualité de mandataire.

— *Effets de l'annulation.*

L'annulation d'une décision a pour effet normal de replacer les parties dans l'état où elles se trouvaient antérieurement. Ainsi, l'annulation d'une décision de licenciement entraîne la réintégration de l'agent intéressé (affaire n° 4 du 19 avril 1967; affaire n° 17 du 23 octobre 1969). Elle a également pour conséquence que l'indemnité réclamée sur base du préjudice subi à la suite du licenciement devient sans objet (affaire n° 21 du 27 novembre 1970). A retenir

toutefois qu'une indemnité peut néanmoins être octroyée si l'exécution de la décision d'annulation, selon le Secrétariat général, soulèverait d'importantes difficultés (voy. *supra*, n° 9) (voy. pour une application de cette règle, l'affaire n° 4 du 19 avril 1967).

b) *Recours en indemnité.*

— *Droit de recours.* — Le droit à obtenir réparation du préjudice subi par suite d'une décision faisant grief n'appartient qu'à un agent, ancien agent ou ses ayants droit et pas à un chef d'un organisme de l'O.T.A.N. De même, ce n'est pas à l'encontre de ce dernier qu'une condamnation pécuniaire peut être infligée à titre personnel (affaire n° 31 du 29 octobre 1971; affaire n° 37 du 16 novembre 1971). L'annulation de la décision incriminée comporte en principe réparation du préjudice subi. Un droit à indemnité n'est encore ouvert dans un tel cas que si le requérant démontre avoir souffert d'un préjudice matériel ou moral distinct de celui réparé par l'annulation de la décision en cause (affaire n° 32 du 29 octobre 1971).

L'octroi d'une indemnité à charge de l'Organisation suppose une faute commise par celle-ci et entraînant sa responsabilité (cf. par exemple, affaire n° 48 du 1<sup>er</sup> juin 1973). Ainsi le licenciement d'un agent sans précision des motifs ayant conduit à cette mesure, constitue une rupture abusive de contrat, donc une faute donnant droit à réparation du préjudice subi (affaire n° 24 du 25 mars 1971 et affaire n° 25 du 25 mars 1971; affaire n° 42 du 8 novembre 1972). Mais la seule référence au retrait du certificat de sécurité constitue un motif suffisant enlevant tout droit à réparation (affaire n° 40 du 19 avril 1972).

La Commission a eu l'occasion de se prononcer sur le principe de responsabilité sans faute de l'administration à propos de l'affaire n° 40 du 19 avril 1972. Le requérant, qui avait été licencié par suite du retrait de son certificat de sécurité, ne contestait pas la légalité de la décision prise, mais réclamait réparation du préjudice subi par suite de cette décision sur le fondement du principe de l'égalité de tous les citoyens dans les charges publiques. La Commission a rejeté cette revendication sous prétexte qu'au vu des travaux préparatoires du règlement du personnel, le Conseil de l'Atlantique Nord avait entendu exonérer l'organisation de toute responsabilité, dans le cas où cette dernière a fait connaître à l'agent que la résiliation de son contrat est motivée par le retrait de son certificat de sécurité. Dans les circonstances de la cause, la Commission a donc refusé de reconnaître la responsabilité sans faute de l'organisation, mais on ne peut pas dire qu'elle ait rejeté pour autant l'application de ce principe.

— *Evaluation de l'indemnité.* — L'indemnité est estimée équitablement par la Commission en tenant compte des éléments suivants :

— l'existence d'une faute de service, la durée des fonctions de l'intéressé, l'atteinte portée à sa considération et, d'une manière générale, l'ensemble des circonstances de l'affaire (affaire n° 4 du 19 avril 1967);



- le montant de l'indemnité auquel le requérant aurait eu droit si la décision était illégale n'était pas intervenue (affaire n° 7 du 22 mai 1968);
- l'âge du requérant, sa situation de famille, la durée de ses services à l'O.T.A.N., l'attestation de bons services qui lui a été délivrée lors de son départ et les conditions dans lesquelles il s'est reclassé par la suite (affaire n° 24 du 25 mars 1971; affaire n° 25 du 25 mars 1971; affaire n° 42 du 8 novembre 1972).

— *Dommages - intérêts compensatoires.* — La Commission saisie d'un pourvoi jugé par elle abusif, ne tient du règlement aucun pouvoir pour condamner en pareille hypothèse les demandeurs à verser à l'organisation des dommages-intérêts compensatoires (affaire n° 28 du 16 novembre 1971).

c) *Recours contre les sanctions disciplinaires.*

Saisie de tels recours, la Commission examine si les faits reprochés au requérant peuvent être regardés comme constitutifs d'une faute de nature à justifier la sanction prononcée (affaire n° 10 du 25 octobre 1968).

Dans l'affaire n° 29 (29 octobre 1971), la Commission a passé en revue une à une les trois fautes qui fondaient le blâme infligé au requérant. Elle est, en l'espèce, arrivée à la conclusion que les griefs n'étaient pas fondés et a annulé la mesure incriminée. De même, après avoir affirmé son droit d'apprécier si des mesures disciplinaires sont fondées sur des fautes de nature à les justifier, la Commission a considéré, dans l'affaire n° 31 (du 29 octobre 1971) au vu des faits, que certains griefs déterminants dans la décision intervenue n'étaient pas fondés. Sans vérifier davantage le bien-fondé des autres griefs, elle a annulé la mesure de suspension prononcée.

d) *Recours en révision (voy. supra, n° 14).*

La Commission examine si les prétentions du requérant constituent des *motifs impérieux* susceptibles de conduire à la révision de la décision rendue.

Ainsi, dans l'affaire n° 15 (c) du 3 juin 1970, la Commission a considéré que, dans la décision préalablement intervenue, elle n'avait pas commis d'erreur de droit dans l'interprétation donnée d'un texte et qu'elle avait répondu explicitement à tous les moyens invoqués par le requérant à l'appui de ses conclusions.

Analysant les prétentions du requérant dans l'affaire n° 16 (b) du 21 janvier 1970, la Commission arrive à la conclusion que le demandeur n'apporte la preuve d'aucun fait nouveau de nature à constituer un motif impérieux ou réviser la décision précédente, et rejette en conséquence ses conclusions. Elle insiste sur le fait que le recours en révision ne saurait aboutir à un réexamen de la requête rejetée par la décision intervenue, mais que son objet est de corriger celle-ci si elle est entachée d'irrégularité susceptible, dans les circonstances de l'espèce, de constituer un motif impérieux de révision.

Dans l'affaire n° 43 du 8 novembre 1972, la Commission conclut dans le même sens. Il est à noter qu'en ce qui concerne ce dernier recours, la Commission, s'étant rendu compte de l'existence de certaines confusions dans les prétentions du requérant, a considéré qu'il y avait lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'éclairer celui-ci sur la portée de certains passages de la décision soumise à révision.

e) *Recours en rectification d'erreurs matérielles.*

La recevabilité de cette voie de rétractation est fondée sur le fait que la décision attaquée est entachée d'inexactitude matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire. A l'occasion d'un tel recours, la Commission procède à l'examen et à l'interprétation du passage incriminé. Saisie à deux reprises de recours de ce genre (affaire n° 15 (c) du 3 juin 1970 et affaire n° 43 du 8 novembre 1972), la Commission les a chaque fois rejetés.

f) *Divers.*

- Dans l'affaire n° 15 (a) du 23 octobre 1969, la Commission a jugé que rien ne s'oppose, dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires dont elle dispose, à ce qu'elle surseoie à statuer et renvoie l'examen de certaines conclusions à une session ultérieure.
- La Commission de recours a refusé dans l'affaire n° 31 (du 29 octobre 1971) de satisfaire à la demande du requérant que soit constitué un Conseil d'honneur en vue de statuer sur certaines de ses allégations.

#### IV. CONCLUSION

La jurisprudence de la Commission de recours relative à son fonctionnement témoigne du souci de ses membres d'éviter tout déni de justice en interprétant largement les conditions de recevabilité des requêtes et de leur volonté d'administrer une bonne justice en examinant avec bienveillance les revendications des requérants face à l'imposant appareil administratif. Les critiques que l'on pourrait formuler à l'encontre de la Commission ne tiennent pas à sa façon d'aborder le droit ni de le résoudre, mais relèvent de manière plus générale de la rigidité des règles administratives contentieuses, même si la Commission, chaque fois que cela est possible, s'efforce d'adapter la règle à une appréciation équitable des intérêts en cause.

Au terme de cette étude, une constatation s'impose toutefois : nous avons décrit le fonctionnement d'une commission chargée au sein d'une organisation donnée, en l'occurrence l'O.T.A.N., d'assurer le respect ultime des droits des fonctionnaires en litige avec « le pouvoir administratif ». Mais la même fonction est exercée dans d'autres organisations par d'autres commissions ou comités

qui appliquent des textes plus ou moins semblables. Il s'ensuit qu'il existe autant de systèmes juridiques de protection des fonctionnaires qu'il y a d'organisations. En ce sens, parler de fonction publique européenne ou internationale est un mythe. Il y a en réalité des fonctions publiques plus ou moins identiques selon les objectifs et les dimensions de chaque organisation. Ce manque d'homogénéité n'est guère satisfaisant sur le plan intellectuel. Il serait préférable de se référer à un statut-type, comme celui arrêté par le Conseil de l'Europe.

Une telle solution s'imposant en bloc à toutes les organisations et enlevant à celles-ci certaines habitudes, certaines règles devenues familières, aurait toutefois, à notre avis, peu de chances d'aboutir. Une méthode pragmatique consistant à poser les bases d'une harmonisation partielle de certaines dispositions des différentes fonctions publiques nous semble préférable.

Dans cette optique, ne pourrait-on confier à une juridiction unique pour les organisations européennes (autres que les Communautés) le soin d'arrêter, au travers de sa jurisprudence, les principes généraux uniformes des contentieux de la fonction publique et de faire aux pouvoirs compétents les recommandations en vue d'une harmonisation progressive des règles de fond ? Certes, on pourrait lui objecter de faire ainsi œuvre législative et non juridictionnelle. Mais l'exemple de la Cour de Justice des Communautés européennes ne montre-t-il pas qu'une telle attitude, courageuse, éclairée et responsable, peut être un facteur de progrès et forcer les autorités ayant pouvoir normatif à une prise de conscience dynamique des problèmes qui se posent réellement.

C'est là une proposition qui, pensons-nous, n'est pas unique, mais en vaut bien d'autres.