



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Cent onzième session

Rome, 26-28 octobre 2020

Rapport d'information sur l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies (conformément au paragraphe 8 de la résolution 74/255B de l'Assemblée générale des Nations Unies)

I. Introduction

1. Le 27 décembre 2019, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 74/255B au titre du point de son ordre du jour intitulé «Régime commun des Nations Unies». Après s'être penchée sur le rapport 2019¹ de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), elle a demandé un examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, en ces termes:

«8. Note avec préoccupation que la coexistence de deux tribunaux administratifs indépendants parmi les organisations appliquant le régime commun pose un problème, comme souligné dans le rapport de la Commission, et prie le Secrétaire général, en sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, de procéder à un examen des questions de compétence au regard du régime commun et de lui présenter ses constatations et des recommandations dès que possible.»

2. Dans son rapport, la CFPI avait pris note des jugements 4134 à 4138 rendus par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (ci-après dénommé «le Tribunal administratif de l'OIT») le 3 juillet 2019, à la suite des plaintes déposées par des membres du personnel de l'OIM, de l'OIT, de l'OMPI, de l'OMS et de l'UIT² contre leurs organisations respectives. La problématique commune à ces cinq affaires concernait l'application au salaire des plaignants, à compter d'avril 2018,

¹ A/74/30.

² Organisation internationale pour les migrations (OIM), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), Organisation mondiale de la Santé (OMS), Union internationale des télécommunications (UIT).

Les documents peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.

des coefficients d'ajustement fixés par la CFPI sur la base de l'enquête relative au coût de la vie à Genève (Suisse) qu'elle avait réalisée en 2016, l'application de ces coefficients ayant entraîné une baisse de la rémunération des intéressés.

3. La CFPI a pris acte du fait que, en rendant ces jugements, le Tribunal administratif de l'OIT avait mis de côté l'application des décisions contestées sur les coefficients d'ajustement que la CFPI avaient prises pour Genève sur la base de l'enquête de 2016 et avait ordonné l'ajustement rétroactif de la rémunération des membres du personnel concernés et le paiement d'intérêts. En résumé, le Tribunal administratif de l'OIT a statué que la CFPI ne pouvait pas décider elle-même du montant des ajustements qui aboutissaient à une diminution de salaire pour les fonctionnaires du cadre organique et des catégories supérieures en poste à Genève. Il a estimé que la CFPI ne pouvait que formuler des recommandations et non fixer le montant de ces ajustements, ce qui était une prérogative de l'Assemblée générale des Nations Unies.

4. Plus récemment, le 16 juillet 2020, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU) a statué sur une requête déposée par 11 membres du PNUD³ en poste à Genève. Il a jugé l'affaire à Nairobi car ses deux juges de Genève s'étaient récusés. La question était la même que celle examinée précédemment par le Tribunal administratif de l'OIT, à savoir les baisses de rémunération des requérants qui avaient découlé de l'enquête de 2016 sur le coût de la vie. En l'espèce, le TCNU a estimé que la décision de la CFPI était valable et a rejeté la requête, en s'appuyant sur sa propre jurisprudence.

5. Il est à noter que le TCNU avait été pleinement informé des jugements rendus antérieurement par le Tribunal administratif de l'OIT sur cette question. Peu après la décision rendue par ce dernier le 3 juillet 2019, le TCNU a accédé à la demande des requérants, qui souhaitaient que le jugement du Tribunal administratif de l'OIT soit versé au dossier, et les parties ont présenté des arguments à cet égard.

6. Le présent point a été inscrit à l'ordre du jour provisoire du Comité des questions constitutionnelles et juridiques (ci-après dénommé «le CQCJ» ou «le Comité») à titre d'information, en vertu du paragraphe 7, alinéa m, de l'article XXXIV du Règlement général de l'Organisation (RGO), qui dispose que le Comité examine des questions déterminées qui lui sont soumises et qui peuvent intéresser des «questions de principe touchant les relations avec des organisations internationales gouvernementales ou non gouvernementales, des institutions nationales ou des particuliers».

II. Informations générales

7. Le Tribunal administratif de l'OIT, dont le siège se trouve à Genève, est l'héritier du Tribunal administratif de la Société des Nations, créé en 1927. Il lui a succédé en 1946, lorsque l'OIT est devenue une organisation spécialisée du système des Nations Unies. Il se compose de sept juges, qui doivent être de nationalités différentes. Ses jugements sont définitifs et ne sont pas susceptibles d'appel. Actuellement, 59 organisations et autres entités internationales reconnaissent sa compétence (leur liste figure à l'annexe 1).

8. La Conférence de la FAO a décidé d'accepter la compétence du Tribunal administratif de l'OIT à sa septième session, en 1953⁴. Cependant, cette reconnaissance ne concernait pas les différends relatifs à des questions intéressant la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (CCPPNU), lesquels étaient tranchés par le Tribunal administratif des Nations Unies.

³ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

⁴ Résolution 71.

9. Depuis sa création, en 1950, et jusqu'en 2009, le Tribunal administratif des Nations Unies était compétent pour traiter les requêtes déposées par des membres du personnel des organisations et autres entités reconnaissant sa compétence qui estimaient que les clauses de leur contrat de travail ou les conditions de leur nomination n'avaient pas été respectées. Le Tribunal administratif des Nations Unies était composé de sept membres, qui siégeaient en collège de trois. Ses jugements étaient définitifs et n'étaient pas susceptibles d'appel. Le 1^{er} juillet 2009, une importante réforme du système de justice interne des Nations Unies a été lancée. Elle a donné lieu, entre autres, à la création du TCNU et du Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU).

10. Le TCNU est la juridiction de première instance du système officiel d'administration de la justice des Nations Unies, qui comporte deux niveaux. Il est composé de neuf juges, nommés pour un mandat non renouvelable de sept ans. En général, les affaires sont examinées par un seul juge siégeant à New York, Genève ou Nairobi. Le TANU est une juridiction d'appel, saisie en deuxième instance. Il se compose de sept juges, qui examinent habituellement les affaires en collège de trois. À l'instar du TCNU, le TANU siège à New York, Genève et Nairobi. En revanche, ses jugements sont définitifs et ne sont pas susceptibles d'appel. Au 1^{er} janvier 2020, 16 entités avaient accepté la compétence du TCNU, du TANU ou des deux (leur liste figure à l'annexe 2).

III. Examens antérieurs de l'administration de la justice dans le cadre du régime commun des Nations Unies

11. En 1978, l'Assemblée générale des Nations Unies a prié le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et ses collègues du Comité administratif de coordination (CAC) «d'étudier la possibilité de créer un tribunal administratif unique pour toutes les organisations appliquant le régime commun»⁵. Cette initiative découlait des préoccupations suscitées par l'idée que la divergence des jurisprudences du Tribunal administratif de l'OIT et du Tribunal administratif des Nations Unies risquait de nuire à l'unité du système commun⁶. Le CAC a présenté son rapport à la session suivante de l'Assemblée générale des Nations Unies⁷. Il a conclu que les arguments qui avaient amené l'Assemblée générale des Nations Unies à formuler sa demande n'étaient pas assez impératifs pour justifier la création d'un tribunal unique. Toutefois, il a indiqué que certains des avantages qui pourraient être attendus de l'établissement d'un tribunal unique «pourraient être acquis beaucoup plus facilement par une harmonisation systématique et un développement des statuts, règlements et pratiques des Tribunaux existants»⁸.

12. L'Assemblée générale des Nations Unies a opté pour cette solution⁹. Conformément à cette décision, le Secrétaire général de l'ONU a organisé, au cours des années suivantes, des consultations approfondies avec les organisations, les organismes représentant le personnel et les organes administratifs concernés. Il a présenté un rapport complet du CAC à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1987¹⁰. Ce document contenait une analyse des statuts et des pratiques des deux tribunaux, assortie d'une comparaison de leurs composition, compétence et procédures, ainsi que des recours possibles et des différentes procédures susceptibles d'être engagées après un jugement. À l'issue d'un examen initial, par les États Membres de l'ONU, des propositions formulées dans le rapport au sujet de l'harmonisation des deux tribunaux, l'Assemblée générale des Nations Unies a remis la question à plus tard.

⁵ Assemblée générale des Nations Unies. Résolution 33/119, UN Doc. A/RES/33/119.

⁶ Voir *Harmonisation des statuts, règlements et pratiques des tribunaux administratifs de l'Organisation internationale du Travail et des Nations Unies. Rapport du Secrétaire général*. UN Doc. A/43/704, paragraphe 6.

⁷ *Possibilité de créer un tribunal administratif unique*. UN Doc. A/C.5/34/31

⁸ Paragraphe 13.

⁹ Voir la décision 34/438 du 17 décembre 1979.

¹⁰ *Possibilité de créer un tribunal administratif unique. Rapport du Secrétaire général*. UN Doc. A/42/328.

13. Par la suite, les tentatives de l'Assemblée générale et des organisations du système des Nations Unies visant à promouvoir la cohérence au sein du système commun ont eu pour objectif, en particulier, de faire en sorte que la CFPI joue un rôle actif dans les procédures juridiques la concernant¹¹ et de constituer un groupe mixte qui communiquerait des avis sur les questions intéressant la CFPI¹². Ces initiatives étaient toujours en suspens en 2005, lorsque l'Assemblée générale a lancé le processus de refonte du système de justice administrative des Nations Unies, qui a abouti à la structure à deux niveaux décrite plus haut.

IV. Suite donnée à la résolution 74/255B de l'Assemblée générale des Nations Unies

14. Le 8 juillet 2020, la Secrétaire générale adjointe de l'ONU chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité a écrit aux membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) au sujet de l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, demandé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 74/255B. Elle a indiqué que le Secrétaire général l'avait chargée de coordonner ce processus et que l'examen serait réalisé par un fonctionnaire du Bureau des affaires juridiques de l'ONU, sous la supervision directe du Conseiller juridique de l'ONU. Elle a ajouté que les résultats seraient présentés sous forme de rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2020. Le 9 juillet 2020, le Conseiller juridique de l'ONU a envoyé un message confirmant ces modalités et l'intention de faire participer au processus les conseillers juridiques de chaque entité.

15. Le 27 août 2020, le Conseiller juridique de l'OMS a écrit à son homologue de l'ONU au nom de la FAO, de l'OIM, de l'OMPI, de l'OMS, de l'OPS¹³ et l'UIT, en précisant que ces organisations disposaient de leur propre structure de gouvernance et de cadres juridiques distincts. Il a indiqué que la méthode d'examen proposée s'inscrivait dans le droit fil de celle utilisée pour les examens internes du Secrétariat de l'ONU, alors que la demande formulée dans la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies s'adressait au Secrétaire général de l'ONU en sa qualité de Président du CCS. Par conséquent, il a suggéré de réaliser l'examen au moyen des mécanismes habituels du CCS, qui prévoient la constitution d'un groupe de travail interorganisations et le recours à des experts indépendants. Il a également suggéré que le Réseau ressources humaines du CCS soit informé de l'examen, de sorte que le personnel soit représenté et véritablement consulté.

16. Le 17 septembre 2020, la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité a tenu une réunion d'information sur l'examen, à l'intention des membres du Comité de haut niveau du CCS chargé des questions de gestion. Elle a indiqué aux participants que le rapport serait présenté au Secrétariat de l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2020, à l'issue des étapes ci-dessous:

- Communication des documents de référence (septembre);
- Distribution de la première version du rapport par l'intermédiaire des points de contact désignés au sein de chaque entité, en vue de recueillir des observations sur une période de trois semaines (début octobre);
- Réunion organisée par le Réseau des conseillers juridiques aux fins de l'examen de la première version du rapport (mi-octobre);

¹¹ Assemblée générale des Nations Unies. Résolution 48/224.

¹² Voir *Judicial Review of Decisions Taken by the ICSC, Note prepared by an Ad Hoc Working Group established by the Meeting of Legal Advisers of the UN System (UN, FAO, ILO, ITU)*, 6 mars 1998, et *Judicial Review of Decisions taken by the ICSC, Note prepared by the Legal Advisers of the UN System*, 5 mars 1999.

¹³ Organisation panaméricaine de la santé (OPS).

- Diffusion d'une deuxième version du rapport en vue de recueillir des observations sur une période de deux semaines (mi-novembre à fin novembre);
- Tout au long de ce processus, les points de contact seront sollicités et des informations seront transmises en retour au sujet des observations formulées.

17. Il a été indiqué lors de la réunion d'information que les points de contact désignés seraient chargés de coordonner les contributions de chaque entité, en tenant compte des éléments fournis par les services des ressources humaines et les bureaux juridiques et en veillant à ce que les observations formulées correspondent à la position du chef de secrétariat concerné. En outre, il est attendu des points de contact qu'ils transmettent les documents reçus aux responsables des organismes représentant le personnel.

18. La Secrétaire générale adjointe et le Conseiller juridique de l'ONU ont tous les deux souligné, à l'occasion de la réunion d'information, que le rapport ne présenterait pas un examen général des systèmes d'administration de la justice de l'OIT et de l'ONU. En effet, il a vocation à répondre aux préoccupations de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant spécifiquement l'incidence que les questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, pour ce qui est des décisions de la CFPI, sont susceptibles d'avoir sur la cohérence de ce régime.

19. Parallèlement à ces échanges entre les organisations intéressées du système des Nations Unies, des consultations internes ont été organisées avec les organismes représentant le personnel de la FAO. La Conseillère juridique de la FAO a communiqué par correspondance avec les représentants de l'Association du personnel du cadre organique (APS) de la FAO et l'Union du personnel des services généraux de la FAO et du Programme alimentaire mondial (PAM) entre juillet et septembre 2020. À cette occasion, elle a confirmé l'intention de la Direction de la FAO de collaborer avec les organismes représentant le personnel dans le cadre du processus. Les représentants du personnel ont reçu des informations actualisées sur la voie à suivre et ont globalement souscrit à la proposition tendant à ce que l'examen soit réalisé par l'intermédiaire du CCS. La Conseillère juridique de la FAO continuera de consulter les organismes représentant le personnel lors des prochaines étapes du processus.

V. Suite que le Comité est invité à donner

20. Le présent document vise à informer le Comité, qui est invité à formuler des observations sur son contenu, selon qu'il conviendra, et à demander au Secrétariat de fournir, s'il y a lieu, des renseignements actualisés sur la question à ses prochaines sessions.

Annexe 1**Organisations reconnaissant la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail**

- Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)
- Association européenne de libre-échange (AELE)
- Autorité de surveillance AELE (ASA)
- Bureau de recherche macroéconomique de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) + 3 (AMRO)
- Bureau international des poids et mesures (BIPM)
- Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement (CAFRAD)
- Centre consultatif sur la législation de l'OMC
- Centre d'excellence en finance (CEF)
- Centre international d'enregistrement des publications en série (CIEPS)
- Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM)
- Centre international pour le génie génétique et la biotechnologie (CIGGB)
- Centre Sud
- Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE)
- Communauté du Pacifique (CPS) [l'admission doit être approuvée par l'organe directeur de l'OIT en novembre 2020]
- Conférence de la Charte de l'énergie
- Conseil oléicole international (COI)
- Consortium des centres internationaux de recherche agronomique (Consortium CGIAR)
- Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange (Cour AELE)
- Cour pénale internationale (CPI)
- Eutelsat
- Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)
- Fonds fiduciaire mondial pour la diversité des cultures
-
- Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
- Fonds mondial pour l'engagement de la communauté et la résilience (GCERF)
- Fonds vert pour le climat (FVC)
- Institut international des ressources phytogénétiques (IPGRI)
- Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA)
- Institut mondial pour la croissance verte (GGGI)
- Laboratoire européen de biologie moléculaire (LEBM)
- Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP)
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), y compris le Programme alimentaire mondial (PAM)
- Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)
- Organisation européenne des brevets (OEB)
- Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes (OEPP)
- Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO)
- Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)
- Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol)

- Organisation hydrographique internationale (OHI)
- Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV)
- Organisation internationale de métrologie légale (OIML)
- Organisation internationale de police criminelle (Interpol)
- Organisation internationale du cacao (OIC)
- Organisation internationale du Travail (OIT)
- Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion (Organisation ITER)
- Organisation internationale pour le développement des pêches en Europe orientale et centrale (Eurofish)
- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)
- Organisation mondiale de la Santé (OMS), y compris le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA)
- Organisation mondiale de la santé animale (OIE)
- Organisation mondiale des douanes (OMD)
- Organisation mondiale du commerce (OMC)
- Organisation mondiale du tourisme (OMT)
- Organisation panaméricaine de la santé (OPS)
- Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)
- Union internationale des télécommunications (UIT)
- Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV)
- Union interparlementaire (UIP)
- Union postale universelle (UPU)

Annexe 2**Organisations ayant accepté la compétence du TCNU, du TANU ou des deux,
au 1^{er} janvier 2020**

- Autorité internationale des fonds marins
- Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)
- Centre du commerce international (ITC)
- Cour internationale de justice (CIJ)
- Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme (ONU-Femmes)
- Fonds international de développement agricole (FIDA)
- Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)
- Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)
- Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)
- Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)
- Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)
- Organisation des Nations Unies (ONU)
- Organisation maritime internationale (OMI)
- Organisation météorologique mondiale (OMM)
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
- Tribunal international du droit de la mer