



# COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

## Cent dix-septième session

Rome, 24-26 octobre 2022

### Examen des questions de compétence au regard du régime commun du système des Nations Unies – Mise à jour

#### I. Introduction

1. L'examen des questions de compétence au regard du régime commun du système des Nations Unies suit son cours et a été porté trois fois, jusqu'à présent, à l'attention du Comité des questions constitutionnelles et juridiques (ci-après «le Comité» ou «le CQCJ»). Dans le rapport de sa cent treizième session (25-27 octobre 2021), le Comité «[...] a dit attendre avec intérêt d'être informé de son évolution et a confirmé qu'il était prêt à examiner les éventuelles propositions de fond élaborées une fois l'examen terminé».

2. Depuis lors, un groupe de travail composé de conseillers juridiques, agissant au nom du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ci-après «le Secrétaire général»), a élaboré une série de propositions détaillées à la suite d'une demande formulée par l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après «l'Assemblée générale»). Ces propositions visent à améliorer le jugement d'affaires impliquant la Commission de la fonction publique internationale (ci-après «la CFPI») et à régler les cas où les jurisprudences du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (ci-après «le TAOIT») et du Tribunal d'appel des Nations Unies (ci-après dénommé «le Tribunal d'appel») ne concordent pas. Elles seront soumises pour examen à l'Assemblée générale à sa soixante-dix-septième session, qui s'ouvrira en septembre 2022.

3. Conformément au souhait exprimé par le Comité à sa cent treizième session, ce point est présenté à titre d'information, en vertu du paragraphe 7, alinéa m, de l'article XXXIV du Règlement général de l'Organisation, 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

4. Comme cela a été rappelé dans les précédents documents sur ce sujet qui ont été présentés au CQCJ, un examen des questions de compétence à l'échelle du régime commun du système des Nations Unies a été entamé à la suite d'une demande que l'Assemblée générale a formulée en ces termes dans sa résolution 74/255 B du 27 décembre 2019:

«8. Note avec préoccupation que la coexistence de deux tribunaux administratifs indépendants parmi les organisations adhérant au 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.»

5. L'Assemblée générale a fait part de ces préoccupations après s'être penchée sur le rapport pour 2019 de la CFPI, qui y examinait une série de jugements rendus par le Tribunal administratif de l'OIT le 3 juillet 2019. Dans ces jugements, le Tribunal «a annulé» des décisions de la CFPI concernant l'application de coefficients d'ajustement à des fonctionnaires en poste à Genève (Suisse), décisions qui avaient été prises sur la base de l'enquête relative au coût de la vie que celle-ci avait réalisée en 2016 dans cette ville. À la suite de l'application de ces nouveaux coefficients à compter d'avril 2018, des fonctionnaires de l'OIT/BIT, de l'UIT, de l'OIM, de l'OMS et de l'OMPI en poste à Genève ont saisi le TAOIT pour contester la régularité des décisions de la CFPI en raison de la baisse du montant total de leur rémunération qui en découlait. Le Tribunal a jugé que la CFPI avait outrepassé le pouvoir qui lui était dévolu en vertu de son Statut, en prenant des décisions au lieu de formuler des recommandations à l'intention de l'Assemblée générale concernant cette question. Par conséquent, ces décisions ont été annulées et les droits des plaignants ont été rétablis.

6. Cependant, le 19 mars 2021, le Tribunal d'appel a rendu une série d'arrêts sur la même question, dans lesquels il a confirmé les jugements rendus par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU) selon lesquels les décisions de la CFPI étaient fondées. Le Tribunal d'appel a rejeté les appels des fonctionnaires en poste au Secrétariat de l'ONU, au PNUE, à la CNUCED, à la CEE, à l'ITC et à la Caisse commune des pensions à Genève et a affirmé que, conformément à sa jurisprudence, les décisions du Secrétaire général concernant l'exécution des décisions réglementaires adoptées par l'Assemblée générale n'étaient pas soumises à un quelconque contrôle juridictionnel. Il a statué que le Secrétaire général avait agi conformément aux décisions de la CFPI, qui avaient été approuvées par la suite par l'Assemblée générale, et a rejeté ces appels au motif exposé.

7. Comme le Tribunal administratif de l'OIT et le Tribunal d'appel ont rendu des jugements contradictoires, deux niveaux de rémunération ont été appliqués à Genève: un pour les organismes des Nations Unies relevant de la compétence du TAOIT et un autre pour les organismes relevant de la compétence du Tribunal d'appel. On notera que cette situation découle du fait que les deux tribunaux ne suivent pas les mêmes principes en matière de contrôle juridictionnel.

8. Le 15 janvier 2021, le Secrétaire général a présenté le rapport sur l'examen des questions de compétence au regard du régime commun du système des Nations Unies qui avait été demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution 74/255 B. Ce rapport a fait suite à des consultations menées auprès d'organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, auxquelles la FAO a pleinement participé. Il y est mis l'accent sur les effets de la coexistence de ces deux tribunaux sur l'homogénéité de l'application des décisions de la CFPI. Différentes solutions au problème des

disparités dans l'application des décisions et recommandations de la CFPI sont notamment proposées dans la section IV du rapport.

9. Comme cela a été indiqué au Comité en octobre 2021, l'Assemblée générale a examiné le rapport du Secrétaire général en avril 2021. Elle s'est déclarée «préoccupée par le fait que les coefficients d'ajustement établis à l'issue de l'enquête menée en 2016 n'[étaient] toujours pas appliqués de manière homogène dans les différents lieux d'affectation relevant du régime commun des Nations Unies» et a demandé en ces termes qu'un nouveau rapport soit présenté:

«8. *Prie* le Secrétaire général de présenter un nouveau rapport assorti de propositions détaillées et d'une analyse approfondie des solutions envisageables, en donnant la priorité aux mesures impliquant des changements dans le jugement des affaires relatives à la Commission de la fonction publique internationale [...] [qui se limitent] à l'examen des jugements rendus par les tribunaux et à l'établissement d'orientations par la Commission, ainsi qu'à l'accroissement des échanges entre les tribunaux, et de le lui présenter pour examen au plus tard à sa soixante-dix-septième session.»

### III. Informations actualisées sur l'évolution de la situation

10. Conformément à la résolution de l'Assemblée générale et après consultation du Bureau international du Travail (BIT), le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a créé un groupe de travail des Réseaux de conseillers juridiques des Nations Unies sur l'examen des questions de compétence au regard du régime commun du système des Nations Unies (ci-après le «groupe de travail») ayant pour mandat d'élaborer les propositions demandées par l'Assemblée générale. Le groupe de travail a remis une première série de propositions aux conseillers juridiques des organisations adhérant au régime commun des Nations Unies en décembre 2021. La version définitive du projet de rapport a été établie en janvier 2022 et a été distribuée par le groupe de travail à la CFPI et aux fédérations de fonctionnaires (CCASIP et FICSA) pour qu'elles fassent part de leurs observations.

11. Les Réseaux de conseillers juridiques des Nations Unies ont été invités à formuler leurs observations sur le résultat de ces consultations en avril 2022. Le projet de rapport comprenait les trois propositions suivantes soumises à l'Assemblée générale pour examen:

- **Proposition 1:** Présentation par la CFPI d'observations aux tribunaux dans le cadre d'actions en justice visant à contester une décision ou une recommandation de la CFPI.
- **Proposition 2:** Orientations de la CFPI à la suite des jugements des tribunaux.
- **Proposition 3:** Création d'une chambre conjointe composée du TAOIT et du Tribunal d'appel rendant des décisions interprétatives, préliminaires ou en appel.

12. À cette occasion, il a été porté à la connaissance des conseillers juridiques que la CFPI avait souligné dans ses observations qu'il était nécessaire qu'elle puisse expliquer sa position devant les tribunaux (proposition 1) et qu'elle devait être informée des jugements pertinents pour qu'elle puisse en examiner le plus tôt possible les incidences (proposition 2). De manière générale, la CFPI était ouverte à l'idée de la création d'une chambre conjointe (proposition 3) et a manifesté une légère préférence pour une solution où cette instance rendrait des jugements ayant force exécutoire. La CFPI a également fait observer que le système ne devait pas être trop complexe et qu'il fallait une parité des juges de chaque tribunal et une présidence alternée. Les fédérations de fonctionnaires se sont dites en désaccord quant au principe de contrôle juridictionnel et à la nécessité de modifier le dispositif juridique actuel.

13. Les conseillers juridiques ont examiné les projets de propositions, qui ont fait l'objet de deux séries d'observations. Le Bureau juridique de la FAO a participé aux deux et a sollicité dans le même temps des observations d'organismes de représentation du personnel de la FAO (l'UGSS et l'AP-in-FAO), qui ont été transmises au groupe de travail. Chaque proposition et la position y afférente de la FAO sont brièvement exposées ci-dessous:

- **Proposition 1: Présentation d'observations aux tribunaux par la CFPI dans le cadre d'actions en justice visant à contester une décision ou une recommandation de la CFPI**

Cette proposition faciliterait la présentation d'observations par la CFPI au TAOIT et au Tribunal d'appel dans le cadre d'actions en justice engagées par des membres du personnel contestant une décision ou une recommandation de la CFPI. Elle s'appliquerait aux litiges visés par les statuts et règlements intérieurs actuels des tribunaux. Elle ne vise pas à remplacer les mécanismes existants qui permettent d'apporter des informations ou des éléments de preuve pertinents dans le cadre de procédures engagées devant les tribunaux.

*La FAO approuve cette proposition. Comme cela a été mentionné dans le rapport du groupe de travail, aux termes du Règlement intérieur du TAOIT, la CFPI est déjà autorisée à soumettre ses observations au Tribunal dès lors que celui-ci le lui demande ou dans le cadre d'observations soumises par l'organisation défenderesse. Des modifications pertinentes ont été apportées, à cet effet, au Règlement intérieur du TAOIT en 1993 et la CFPI a depuis lors présenté de nombreuses observations au Tribunal. Il convient de noter que, dans l'affaire sur les coefficients concernant les ajustements pour Genève, la CFPI n'a pas été invitée à exposer ses points de vue.*

- **Proposition 2: Orientations de la CFPI à la suite des jugements des tribunaux**

Lorsqu'un tribunal juge que l'application d'une recommandation ou d'une décision de la CFPI est entachée d'irrégularité, il ordonne normalement à l'organisation défenderesse de prendre des mesures spécifiques. Les conclusions du tribunal dans ces affaires peuvent également avoir des répercussions qui ne se limitent pas à l'organisation défenderesse désignée dans le jugement.

Selon cette proposition, lorsque le bureau juridique de la partie défenderesse recevrait le jugement du TAOIT ou du Tribunal d'appel, il en enverrait une copie au secrétariat de la CFPI. Cette dernière planifierait le plus tôt possible un examen des incidences éventuelles du jugement en question. Elle pourrait par la suite fournir des orientations à toutes les organisations adhérant au régime commun des Nations Unies concernant les modifications à apporter à sa décision ou à sa recommandation initiales compte tenu de la décision qui aurait été rendue.

*La FAO approuve cette proposition, car elle permettra de déterminer plus facilement et de manière concertée la meilleure réponse à apporter au niveau du régime commun des Nations Unies à la suite de la décision du Tribunal, en particulier en cas de rejet d'une décision ou d'une recommandation de la CFPI. À la demande de la FAO, il a été précisé que ce mécanisme n'aurait pas d'incidence sur le fondement juridique de la décision définitive ni sur son exécution par l'organisation défenderesse.*

- **Proposition 3: Création d'une chambre conjointe composée du Tribunal administratif de l'OIT et du Tribunal d'appel rendant des décisions interprétatives, préliminaires ou en appel**

Suivant cette proposition, une chambre conjointe composée de juges du TAOIT et du Tribunal d'appel serait créée et habilitée à rendre un ou plusieurs des types de décisions suivants:

- a) **Décisions interprétatives:** Les décisions interprétatives visent à circonscrire et à trancher toute question juridique à titre préventif avant la formulation

définitive ou l'application d'une recommandation ou d'une décision de la CFPI.

- b) **Décisions préliminaires:** Les décisions préliminaires visent à habiliter les tribunaux à demander à la chambre conjointe de se prononcer sur une question juridique entrant dans l'examen d'une requête contestant l'application d'une recommandation ou d'une décision de la CFPI.
- c) **Décisions en appel:** Les décisions en appel visent à résoudre les divergences dans les affaires dans le cadre desquelles le TAOIT et le Tribunal d'appel aboutissent à des conclusions contradictoires sur une question juridique en rapport avec une recommandation ou une décision de la CFPI.

Cette dernière proposition est la plus complexe des trois propositions élaborées par le groupe de travail. Des interrogations subsistent quant à la compétence de la chambre conjointe, à sa composition (nombre pair ou impair de juges), à la désignation des juges y siégeant et à la façon dont les décisions seraient prises (modalité de vote – par consensus ou à la majorité? – et possibilité de parité du nombre de voix pour et contre une décision).

*La FAO est favorable à la création d'une chambre conjointe qui prononcerait uniquement des décisions en appel. Comme le groupe de travail l'a fait remarquer, il ne serait pas efficace d'habiliter la chambre conjointe à rendre des décisions interprétatives, préliminaires et en appel. Le risque serait qu'il lui soit demandé de rendre de manière automatique des décisions interprétatives ou préliminaires dans les affaires portant sur une décision de la CFPI, ce qui pourrait ralentir le processus en appel et aurait surtout un effet dissuasif en ce qui concerne la compétence de plano des tribunaux.*

*De plus, nous considérons qu'une présentation plus aisée d'observations de la CFPI dans les affaires en instance, comme cela est envisagé dans la proposition n° 1, contribuerait sensiblement à exposer tous les éléments de fait et de droit pertinents auprès du collège de juges procédant à l'examen d'une plainte ou d'un recours. Il ne serait plus autant nécessaire, en adoptant cette pratique, de recourir à une décision interprétative ou préliminaire dans les affaires portant sur une recommandation ou une décision de la CFPI.*

*C'est pourquoi la FAO approuve la création d'une chambre conjointe ayant uniquement compétence pour statuer en cas de divergence entre les décisions prononcées par le TAOIT et le Tribunal d'appel quant à la régularité d'une décision ou d'une recommandation de la CFPI. Un tel organe juridictionnel conviendrait tout à fait pour apporter une solution en cas de divergences dans l'application de décisions de la CFPI résultant de jugements contradictoires prononcés dans les affaires portant sur les coefficients d'ajustement à appliquer à Genève.*

*La FAO estime que les décisions en appel devraient avoir un caractère juridiquement contraignant pour les parties, notamment pour le Secrétaire général, pour les chefs de secrétariat des organisations adhérant au régime commun des Nations Unies et pour la CFPI elle-même. Nous approuvons aussi la proposition visant à habiliter la chambre conjointe à ordonner des mesures de réparation appropriées et à accorder des indemnités.*

*Cependant, la FAO fait observer que, en cas de divergence, le deuxième jugement peut être rendu plusieurs années après le premier et que l'organisation défenderesse dans la première procédure peut avoir déjà pris des mesures conformes au premier jugement. Ainsi, il pourrait être impossible, dans certaines situations, de rétablir le statu quo ante pour les parties concernées.*

14. Lorsqu'ils ont été consultés par le Bureau juridique, les organismes de représentation du personnel ont indiqué que leurs positions concordaient avec celles des fédérations d'associations de fonctionnaires. En substance, ils considèrent que les propositions devraient être toutes trois écartées, car il n'existe qu'un seul cas remarquable de jugements divergents. Ils ont également indiqué que ces propositions ne réglaient pas le problème des incohérences dans la jurisprudence du système en ce qui concerne les décisions et les recommandations de la CFPI. L'un des organismes de représentation du personnel a ajouté que, s'il était donné suite à ces propositions, seule la proposition prévoyant la création d'une chambre conjointe rendant des décisions en appel serait soutenue.

15. Le groupe de travail a arrêté les versions définitives des trois propositions décrites ci-dessus, qui figureront dans le rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale. Les tribunaux, la CFPI et le Conseil de justice interne des Nations Unies auront l'occasion, s'ils le souhaitent, d'ajouter en annexe des observations sur les propositions dans le rapport du Secrétaire général.

16. À ce stade, on peut constater que les organismes ont encore des avis divergents sur ces propositions, qui restent à être approuvées et, *a fortiori*, à être mises en œuvre. Cette question sera de nouveau examinée par l'Assemblée générale et par les organisations adhérant au système commun des Nations Unies. À ce sujet, le Bureau juridique a clairement indiqué pendant cet examen que toute modification du dispositif actuel au regard des questions de compétence devra être soumise aux fins d'approbation aux organes directeurs de la FAO, en commençant par le CQCJ.

#### **IV. Suite que le Comité est invité à donner**

17. Le présent document a pour objet d'informer le Comité. Le Comité est invité à formuler les observations qu'il jugera opportunes sur son contenu et souhaitera peut-être demander au Secrétariat de lui fournir des informations actualisées sur tout fait nouveau intéressant cette question lors d'une prochaine session.