



Conseil d'administration

346^e session, Genève, octobre-novembre 2022

Section du programme, du budget et de l'administration

PFA

Segment du personnel

Date: 20 octobre 2022

Original: anglais

Douzième question à l'ordre du jour

Questions relatives au Tribunal administratif de l'OIT: Examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies

Objet du document

Le présent document fait le point sur le processus en cours d'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a engagé à la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le Conseil d'administration est invité à étudier les trois propositions présentées dans le rapport du Secrétaire général et à fournir des orientations sur les prochaines mesures à prendre (voir le projet de décision au paragraphe 25).

Objectif stratégique pertinent: Aucun.

Principal résultat: Résultat facilitateur C: Services d'appui efficaces et utilisation efficace des ressources de l'OIT.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Aucune à ce stade.

Incidences financières: Aucune à ce stade.

Suivi nécessaire: Il dépendra de la décision prise par le Conseil d'administration.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: [GB.341/PFA/INF/8](#); [GB.344/PFA/INF/9](#).

► Introduction

1. Comme demandé par l'Assemblée générale des Nations Unies (l'Assemblée générale) dans sa [résolution 75/245 B](#), le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (le Secrétaire général) a établi un second rapport sur l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, que l'Assemblée générale envisagera lors de sa 77^e session, probablement en novembre 2022 ¹.
2. L'Assemblée générale a demandé en particulier que des propositions détaillées lui soient soumises à l'effet de modifier les modalités de règlement des affaires concernant des décisions ou recommandations de la Commission de la fonction publique internationale (la CFPI ou la commission) portées devant les tribunaux des Nations Unies et le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (le Tribunal administratif de l'OIT).
3. Trois propositions distinctes ont été élaborées. La première tend à faciliter la présentation par la CFPI d'observations aux tribunaux au cours des procédures relatives à ses décisions ou recommandations. La deuxième a trait aux mesures que la CFPI pourrait prendre lorsque l'un de ces tribunaux rend un jugement ou un arrêt concernant l'une de ses décisions ou recommandations. La troisième expose les grands principes de la création d'une chambre conjointe composée de juges du Tribunal d'appel des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'OIT pour éviter des disparités dans l'application des décisions ou recommandations de la CFPI au sein du régime commun des Nations Unies, en cas de conflit de jurisprudence.
4. L'élaboration de ces propositions a été facilitée par la création en juillet 2021 d'un groupe de travail composé de membres des réseaux des conseillères et conseillers juridiques des Nations Unies et co-présidé par une représentante du secrétariat de l'ONU et un représentant du Bureau international du Travail ². Entre janvier et juin 2022, les projets de propositions ont fait l'objet de larges consultations auxquelles ont participé les organismes du système des Nations Unies, la CFPI, les tribunaux, les fédérations de fonctionnaires et le Conseil de justice interne des Nations Unies ³.
5. Dans son premier rapport, le Secrétaire général a fait observer que, en définitive, c'était aux États membres de l'ONU, par l'intermédiaire de l'Assemblée générale et des organes directeurs des organisations concernées, qu'il appartenait d'évaluer la gravité du problème des disparités dans l'application des décisions ou recommandations de la CFPI et de déterminer la nécessité

¹ *Examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies*, A/77/222, publié le 22 septembre 2022. Dans son premier rapport intitulé *Examen initial des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies* (A/75/690), le Secrétaire général revenait brièvement sur l'établissement et l'évolution des deux systèmes juridictionnels, examinait les efforts déployés pour remédier aux problèmes posés par cette dualité de systèmes juridictionnels et proposait des solutions au problème des disparités dans l'application des recommandations et décisions de la Commission de la fonction publique internationale. Voir aussi [GB.341/PFA/INF/8](#).

² [GB.344/PFA/INF/9](#).

³ Toutes les organisations et fédérations de fonctionnaires ont la possibilité de faire des observations sur un site Web dédié auquel le rapport permettra d'accéder par un lien, tandis que les tribunaux, la CFPI et le Conseil de justice interne verront les leurs directement annexées au rapport.

de prévenir ou d'atténuer ces risques de disparités, ainsi que le degré approprié d'atténuation ⁴.

6. Les propositions formulées doivent encore être développées, mais elles sont déjà suffisamment abouties pour être présentées aux organes directeurs des organisations concernées afin qu'ils puissent les examiner et, le cas échéant, formuler des orientations. Les trois propositions figurant dans le second rapport du Secrétaire général sont résumées ci-après.
7. Le point de vue des juges du Tribunal administratif de l'OIT est exposé dans l'annexe II du rapport du Secrétaire général, laquelle est jointe au présent document.

► Présentation d'observations par la CFPI au cours des procédures devant les tribunaux

8. La proposition visant à faciliter la présentation d'observations par la CFPI au cours des procédures résultant de ses recommandations ou décisions ne nécessiterait aucune modification des mécanismes et règlements existants, la présentation de telles observations par la commission étant déjà permise. Elle n'a donc d'autre but que de simplifier les processus applicables par les organisations défenderesses afin de gagner en cohérence.
9. À titre de meilleure pratique, il est recommandé au service juridique de l'organisation défenderesse d'informer la CFPI dès qu'il reçoit une requête, et de déterminer sans tarder s'il y a lieu de lui transmettre une copie de cette requête et de l'inviter à produire une déclaration. Si tel est le cas, l'organisation défenderesse indiquera le délai dans lequel la commission doit produire sa déclaration et lui transmettra toute question ou demande d'éclaircissement particulière.
10. Dès réception de la déclaration de la CFPI, l'organisation défenderesse l'annexera en principe à sa réponse à la requête. Elle tiendra également le secrétariat de la commission informé des grands développements de la procédure devant le tribunal et lui adressera promptement une copie du jugement ou de l'arrêt lorsque celui-ci aura été rendu.
11. La plupart des parties prenantes ont considéré qu'une simplification de la procédure, qui permettrait à la CFPI d'être tenue informée des litiges la concernant et d'exposer son point de vue, contribuerait à un règlement juste et efficace des affaires portées devant les tribunaux.
12. Il est précisé dans le rapport du Secrétaire général que cette approche pratique ne créerait aucune nouvelle obligation pour les organisations ou la commission et n'imposerait aucune modification du cadre juridique en vigueur, et que sa mise en œuvre contribuerait à faire en sorte que, lorsqu'un tribunal statue sur une requête mettant en cause une décision ou recommandation de la CFPI, il a été pleinement informé des éventuelles observations de celle-ci.

⁴ A/75/690, paragr. 89.

► Fourniture d'orientations par la CFPI à la suite de jugements ou d'arrêts des tribunaux concernant ses recommandations ou décisions

13. Il est proposé que, lorsqu'un tribunal estime que la mise en œuvre d'une décision ou d'une recommandation de la CFPI est entachée d'irrégularité, le secrétariat de la commission inscrive dès que possible à son ordre du jour un examen des incidences éventuelles de ce jugement ou de cet arrêt, examen à la suite duquel la commission pourra formuler, à l'intention de toutes les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, des orientations concernant les ajustements éventuels à effectuer ou toute autre mesure prise par elle en conséquence. L'examen d'un jugement ou arrêt par la CFPI ne saurait entamer l'autorité dont celui-ci est revêtu en droit, pas plus que l'obligation incombant à l'organisation ou aux organisations concernées de l'exécuter.
14. Les parties prenantes ont pour la plupart soutenu cette proposition, qui s'appuie sur la pratique établie. Le Secrétaire général conclut donc dans son rapport que la fourniture plus systématique d'orientations par la commission à la suite des jugements ou arrêts la concernant permettrait de renforcer la cohérence au sein du régime commun des Nations Unies, de sorte que les organisations et la commission devraient être encouragées à adopter, à titre de meilleure pratique, les mesures définies dans la proposition.

► Création d'une chambre conjointe

15. La chambre conjointe qu'il est proposé de créer serait composée de juges du Tribunal d'appel des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'OIT et serait habilitée à rendre des décisions interprétatives, des décisions préliminaires et des décisions en appel. L'objet des **décisions interprétatives** serait de déceler et de résoudre d'éventuels problèmes juridiques à titre préventif, avant qu'une recommandation ou une décision de la commission ne soit arrêtée ou mise en œuvre. Les **décisions préliminaires**, en revanche, seraient rendues à la demande d'un tribunal sur toute question juridique soulevée dans le cadre d'une instance intentée contre l'application d'une décision ou d'une recommandation de la CFPI. Quant aux **décisions en appel**, elles viseraient à remédier aux divergences survenues lorsque le Tribunal d'appel des Nations Unies et le Tribunal administratif de l'OIT sont déjà parvenus à des conclusions différentes sur un point de droit touchant une décision ou une recommandation de la CFPI.
16. La chambre conjointe serait notamment compétente pour déterminer si les décisions ou recommandations prises par la CFPI sont conformes aux dispositions du statut et du règlement de celle-ci ou aux principes généraux du droit de la fonction publique internationale, ainsi que pour examiner les méthodes appliquées par la commission.
17. En ce qui concerne la composition de la chambre conjointe et sa procédure décisionnelle, la proposition envisage différentes possibilités, qu'il faudrait approfondir. Si, d'un côté, la chambre conjointe comptait un nombre égal de juges du Tribunal d'appel des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'OIT, la parité de ces deux tribunaux se trouverait ainsi reconnue. Cependant, une chambre conjointe composée d'un nombre pair de juges risquerait de se heurter à des situations de blocage, auxquelles il serait possible de parer soit en accordant une voix prépondérante au président de la chambre, soit en prévoyant le vote à la

majorité, soit en adjoignant à la chambre un ou deux juges supplémentaires issus de chaque tribunal ou choisis dans une liste de juges externes.

18. Si, d'un autre côté, la chambre conjointe comptait un nombre impair de juges, il n'y aurait pas de risque de blocage, mais une solution consensuelle devrait être trouvée (comme un tirage au sort ou le choix d'un juge externe dans une liste) pour la désignation du juge supplémentaire nécessaire pour atteindre un nombre impair.
19. Pour ce qui est de l'autorité juridique des décisions interprétatives ou préliminaires de la chambre conjointe, différentes possibilités ont été envisagées, à savoir: rendre ces deux catégories de décisions contraignantes; leur conférer un caractère consultatif; ou exiger des tribunaux qu'ils les prennent dûment en considération et motivent toute décision de s'en écarter.
20. La chambre conjointe adopterait son propre règlement. Le rapport du Secrétaire général prévoit cependant qu'elle délibère, en principe, sur la base de conclusions écrites sans tenir d'audiences. Elle rendrait ses décisions aussi rapidement que possible, en principe dans un délai de trois mois à compter de la notification de la demande ou du renvoi. Les services de secrétariat pourraient être assurés conjointement par les greffes du Tribunal d'appel des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'OIT. Les coûts de fonctionnement seraient répartis entre les différentes organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, selon une méthode convenue.
21. La création éventuelle d'une chambre conjointe imposerait de modifier simultanément les statuts et les règlements des tribunaux des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'OIT. Aux termes de son article XI, le statut de celui-ci peut être amendé par la Conférence internationale du Travail après consultation du Tribunal.
22. Les consultations qui ont eu lieu avec les parties prenantes ont révélé l'existence d'importantes divergences de vues au sujet de l'opportunité de créer une chambre conjointe. Si les parties prenantes se sont montrées dans leur majorité favorable à cette idée en principe – sous réserve des décisions futures quant à l'étendue des pouvoirs de la chambre et aux questions de procédure et de coûts –, plusieurs s'y sont déclarées opposées, au motif que l'effort requis pour instituer la chambre serait disproportionné par rapport au besoin concret d'un tel organe et que la création de cette chambre irait à l'encontre du principe de l'indépendance des tribunaux.
23. Dans la partie de son rapport contenant ses recommandations, le Secrétaire général note que les conflits de jurisprudence entre les deux systèmes juridictionnels dans des affaires mettant en jeu des recommandations ou des décisions de la commission ne sont pas souhaitables et risquent même de nuire à la cohésion et à l'unicité du régime commun des Nations Unies, pierre angulaire de la réglementation et de la coordination des conditions de service. Bien que les affaires relatives à l'ajustement de poste à Genève soient jusqu'à présent les seules où les tribunaux aient rendu des décisions divergentes, le Secrétaire général fait observer qu'une seule divergence dans la jurisprudence peut suffire à créer de grandes difficultés sur les plans financier, juridique et administratif. Aussi recommande-t-il dans son rapport de donner suite et corps à la proposition de création d'une chambre conjointe, car elle permettrait de préserver la coexistence de deux systèmes de tribunaux indépendants tout en réduisant au minimum les risques inhérents à cette dualité de juridictionnelle.
24. En conséquence, dans son rapport, le Secrétaire général invite l'Assemblée générale à:
i) encourager la mise en œuvre des deux premières propositions par les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies et la CFPI; ii) le charger d'achever ses travaux

sur les aspects juridiques et pratiques non réglés de la proposition consistant à créer une chambre conjointe habilitée à rendre des décisions interprétatives ou préliminaires sur les affaires relatives à l'application de recommandations ou de décisions de la CFPI.

▶ **Projet de décision**

25. Le Conseil d'administration:

- a) prend note des propositions exposées dans le rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies (A/77/222);**
- b) prie le Directeur général de poursuivre sa collaboration avec le secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, compte tenu des vues exprimées lors de la discussion concernant le document GB.346/PFA/12(Rev.1), et de lui soumettre un rapport actualisé pour examen à sa 349^e session (novembre 2023).**

► Annexe

N77/222

Annexe II**Observations des juges du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail**

On trouvera ci-après des observations sur un document rédigé par un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions comme suite à la résolution 75/245 B de l'Assemblée générale. Une copie du document a été remise au Greffier du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) le 24 juin 2022 dans un courriel du Conseiller juridique de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et nous a été transmise. Le Conseiller juridique est membre du groupe de travail. Il a demandé les observations du TAOIT pour le 26 juillet 2022. Le TAOIT ayant été prié de limiter la longueur de ses observations, nous les avons rédigées aussi succinctement que possible, au prix toutefois d'écourter une partie de notre raisonnement.

Le moyen le plus pratique de faire valoir le point de vue du TAOIT en réponse au courriel du Conseiller juridique, compte tenu du délai fixé par ce dernier, serait de limiter cette réponse à des observations individuelles présentées en nos qualités de Président et Vice-président du Tribunal. Or, tous les autres juges du TAOIT souscrivent aux vues exprimées dans la présente lettre, qui sont conformes au consensus auquel ils sont parvenus lors d'une réunion par visioconférence tenue le 22 mars 2022 et d'une session plénière tenue le 11 mai 2022, à l'occasion de l'examen d'une version antérieure, non différente sur le fond, du document. Leurs vues ont été portées à la connaissance du Directeur général de l'OIT dans une lettre du 11 avril 2022. En ce qui concerne la proposition de chambre conjointe, ils exposaient essentiellement dans cette lettre l'analyse qui est présentée ci-dessous, pour conclure par une demande de ne pas y donner suite.

Nous commencerons par donner quelques indications générales. En tant qu'institution, le TAOIT a été créé en 1927 (sous un nom différent)¹ par la Société des Nations. Depuis lors, c'est un « organe judiciaire indépendant »² composé actuellement de sept juges, tous de nationalité différente³, exerçant ou ayant exercé de hautes fonctions judiciaires dans leurs systèmes juridiques internes respectifs. Elles et ils proviennent actuellement soit de systèmes de tradition civiliste, soit de systèmes de *common law*. Leur rôle est de statuer sur les recours formés (par voie de requête) à titre individuel, et parfois collectivement, par des fonctionnaires internationaux.

Il est essentiel que les juges du TAOIT appliquent ce qu'il est convenu d'appeler la méthode judiciaire, qui caractérise le travail des magistrats du monde entier et dont les principaux éléments sont les suivants : premièrement, et fondamentalement, le juge agit de manière impartiale, sans crainte ni parti pris, sans être influencé par des considérations étrangères à l'affaire présentée par les parties. La méthode judiciaire consiste à déterminer quels sont les faits et, si les faits sont contestés, à procéder à des constatations. Il faut aussi déterminer quel est le droit applicable et l'appliquer aux faits. En ce qui concerne le TAOIT, où les juges siègent normalement en formation de trois, le droit applicable dans presque toutes les affaires est constitué

¹ Tribunal administratif de la Société des Nations.

² Avis consultatif de la Cour internationale de Justice en date du 1^{er} février 2012 concernant le jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre le Fonds international de développement agricole, par 38.

³ Art. III, par. 1, du Statut du TAOIT. Les sept juges sont actuellement : Michael F. Moore (Australie), Patrick Frydman (France), Hugh A. Rawlins (Saint-Kitts-et-Nevis), Jacques Jammotte (Belgique), Clément Gascon (Canada), Rosanna De Nictolis (Italie) et Hongyu Shen (Chine).

d'au moins un élément parmi les suivants : premièrement, les conditions de nomination du fonctionnaire international qui forme le recours, y compris tout contrat de travail, deuxièmement, les documents juridiques normatifs applicables à l'emploi de ce fonctionnaire international⁴ et, troisièmement, les principes généraux de droit découlant de la jurisprudence du Tribunal établie au fil des décennies. Le droit applicable peut également être tiré du statut instituant le TAOIT⁵. Il est important de noter qu'il appartient aux parties de déterminer comment elles entendent plaider leur cause et d'indiquer les questions (et les moyens qu'elles souhaitent mettre en œuvre) qu'elles souhaitent voir tranchées par une décision judiciaire apportant un règlement définitif et contraignant de la réclamation. Le TAOIT soulève parfois une question d'office, mais il s'agit presque toujours d'une question de compétence ou de recevabilité.

Les juges du TAOIT sont guidés par le principe du *stare decisis*⁶. Les conclusions juridiques d'une affaire tranchée par le TAOIT sont généralement appliquées et suivies dans les affaires ultérieures.

Nous nous pencherons à présent sur les trois propositions contenues dans le document du groupe de travail. Nous ferons référence aux affaires dites des traitements à Genève⁷, parce qu'à notre avis, une lecture conjointe des différents jugements rendus par le TAOIT et de plusieurs arrêts du Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU)⁸ sur ce même sujet général, dans lesquels les deux tribunaux tirent des conclusions divergentes, sont essentiellement à l'origine de la demande d'éclaircissements formulée dans la résolution 75/245 B.

Proposition 1 : observations adressées au Tribunal par la Commission pendant l'instance

Le règlement du TAOIT contient déjà une disposition lui permettant d'obtenir les observations de toute tierce partie dans une affaire dont il est saisi. Le Tribunal a toutefois le pouvoir discrétionnaire de demander ou non de telles observations, et cette situation ne devrait pas être modifiée.

Il souscrit à l'idée selon laquelle les vues de la Commission de la fonction publique internationale devraient être portées à sa connaissance, mais ce uniquement par la voie des conclusions de l'organisation défenderesse. En cas de requête contestant indirectement des décisions prises par des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies sur la base des délibérations de la CPFI, l'organisation défenderesse défend normalement la décision prise par la Commission ou l'Assemblée générale qui a été mise en œuvre en interne. Les vues de la Commission peuvent constituer un élément important de la défense de la décision contestée devant le TAOIT. L'expérience indique que l'organisation défenderesse contacte la Commission et lui demande son avis, lequel est exposé dans le cadre des moyens qu'elle soulève dans l'affaire.

C'est ce qui s'est produit dans les affaires relatives aux traitements à Genève, qui concernaient cinq organisations (l'OIT, l'Organisation mondiale de la Santé,

⁴ Les documents juridiques normatifs peuvent comprendre le statut du personnel mais aussi un ensemble de règlements, d'instructions, de mémorandums ou de circulaires à usage interne, pour n'en citer que quelques-uns.

⁵ Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

⁶ Voir le jugement 3450, considérant 8.

⁷ Jugement 4134 concernant l'OIT ; jugement 4135 concernant l'Organisation mondiale de la Santé ; jugement 4136 concernant l'Organisation internationale pour les migrations ; jugement 4137 concernant l'Union internationale des télécommunications ; jugement 4138 concernant l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle.

⁸ Et deux jugements du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

A/77/222

l'Union internationale des télécommunications, l'Organisation internationale pour les migrations et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle). Elles ont demandé à la Commission de donner son avis sur la question de ses pouvoirs. La CFPI a présenté un avis écrit sous la forme d'une lettre datée du 23 novembre 2018, et cette lettre a été versée au dossier par les organisations concernées. Le TAOIT a dûment pris en considération ces éléments de preuve et, bien qu'il ait porté une appréciation différente sur les pouvoirs de la Commission, il n'a pas manqué de se pencher sur le raisonnement tenu par celle-ci.

Proposition 2 : fourniture d'orientations par la CFPI à la suite de jugements rendus par le Tribunal

Les organisations ayant reconnu la compétence du TAOIT⁹ sont tenues de suivre et d'appliquer ses jugements, et il semble que la fourniture d'orientations par la Commission soit la meilleure manière d'assurer la prise en considération de ces derniers dans l'application du régime commun. S'il n'estime pas avoir un rôle à jouer à cet égard, le TAOIT souscrit à cette proposition.

Proposition 3 : chambre conjointe

Les juges du TAOIT ne souscrivent pas à cette proposition, qu'ils estiment dénuée de tout fondement. D'emblée, il convient de noter que l'examen de l'organisation de la chambre conjointe proposée, auquel est consacré une bonne part du document du groupe de travail, part du principe selon lequel les juges en exercice du TAOIT (qui ont été récemment nommés pour des mandats de cinq ou sept ans), siégeront en cette qualité à la chambre conjointe et participeront à ses débats ou faciliteront de toute autre manière son fonctionnement. Or, il s'agirait là d'un changement majeur du rôle des juges du TAOIT, dont ces derniers n'avaient pas connaissance lorsqu'ils ont accepté leur nomination, qui n'est pas justifié et dont la régularité est douteuse.

Un problème fondamental se pose quant aux délibérations de la chambre conjointe proposée. Il s'agit de savoir quel serait le droit applicable quelle que soit la fonction envisagée (à savoir rendre une décision interprétative, préliminaire ou en appel). Les différences entre les statuts du Tribunal d'appel des Nations Unies et du TAOIT sont bien connues et ont été soulignées au paragraphe 70 de l'arrêt n° 2021-UNAT-1107, qui constitue l'arrêt de référence du Tribunal d'appel (rendu par l'ensemble de ses juges en exercice) sur la question des traitements à Genève.

Le Tribunal d'appel y fait observer ce qui suit :

- Le TANU savait que sa décision était manifestement en contradiction avec celle du TAOIT sur les mêmes questions.
- Les structures fondamentales dans lesquelles fonctionnent les organes judiciaires des Nations Unies et de l'OIT sont très différentes.
- Le TANU est lié par les résolutions de l'Assemblée générale.
- Le TAOIT ne l'est pas.
- Les résolutions de l'Assemblée générale et les dispositions du statut instituant le TANU¹⁰ limitent la portée du contrôle juridictionnel dans les affaires considérées, à savoir les affaires relatives aux traitements à Genève.

⁹ Sur les 59 organisations qui reconnaissent actuellement la compétence du TAOIT, 13 sont répertoriées sur le site Internet de la CFPI comme des organisations appliquant le régime commun.

¹⁰ Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, tel qu'adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 63/253 du 24 décembre 2008, modifié par la résolution 66/237 adoptée le 24 décembre

- Le TAOIT n'est pas limité par ces caractéristiques juridictionnelles importantes.
- Il peut s'agir d'une situation non souhaitable.

Les contrariétés de jurisprudences découlant des différences du cadre normatif ne peuvent être résolues par les juges d'une chambre conjointe. Il est extrêmement improbable que, dans ces conditions, les juges du TAOIT et du TANU puissent appliquer le même droit pour trancher des questions dont cette chambre serait saisie.

En outre, les juges du TAOIT seraient tentés ou s'estimeraient tenus, en cette qualité, d'appliquer les principes issus de la jurisprudence de leur tribunal, comme ils le feraient dans le cadre des différentes affaires dont ils connaissent habituellement. Or, ces principes peuvent être en désaccord avec ceux qui sont issus de la jurisprudence du TANU. Une importante contrariété de principes entre la jurisprudence du TAOIT et celle du TANU a trait à la notion de « droit acquis »¹¹, qui

2011, par la résolution 69/203 adoptée le 18 décembre 2014, par la résolution 70/112 adoptée le 14 décembre 2015 et par la résolution 71/266 adoptée le 23 décembre 2016.

¹¹ Le TAOIT a récemment rappelé l'origine et le contenu de cette notion dans son jugement 4465 : « Dans le jugement 4381, le Tribunal a examiné la question des droits acquis. Il a fait observer que la notion de violation de droits acquis tirait son origine du premier jugement rendu le 15 janvier 1929 par le Tribunal de Gênes, qui était alors le Tribunal administratif de la Société des Nations. Dans cette affaire (*di Palma Castiglione c. Bureau international du Travail*), le Tribunal avait conclu que l'administration « a la pleine liberté d'édicter, en ce qui concerne son personnel, telle réglementation qui lui convient, sous réserve de ne point léser les droits acquis d'un membre quelconque du personnel ». Au cours des décennies qui ont suivi, les critères servant de base à la reconnaissance et à la protection de droits acquis ont évolué et, en particulier, des principes ont été élaborés pour définir ce qu'est un droit acquis ». Dans le jugement 4381, le Tribunal a cité les principes juridiques applicables tels que résumés au considérant 7 du jugement 4195 : « Il résulte de la jurisprudence que, « [s]elon le jugement 61 [...], la modification d'une disposition au détriment d'un fonctionnaire et sans son consentement viole un droit acquis lorsqu'elle bouleverse l'économie du contrat d'engagement ou porte atteinte aux conditions d'emploi fondamentales qui ont déterminé l'agent à entrer en service » (voir le jugement 832, au considérant 13). Dans le jugement 832, au considérant 14 (cité en partie ci-dessous), le Tribunal a estimé que la réponse à la question de savoir si les conditions d'emploi modifiées ont ou non un caractère fondamental et essentiel est subordonnée à des considérations de trois ordres, qui sont les suivantes : 1) De quelle nature sont les conditions d'emploi qui ont changé ? « [E]lles peuvent résulter d'un texte statutaire ou réglementaire aussi bien que d'une clause du contrat d'engagement, voire d'une décision. Toutefois, tandis que les stipulations contractuelles et, le cas échéant, les décisions engendrent en principe des droits acquis, il n'en est pas nécessairement de même des dispositions statutaires ou réglementaires. » 2) Quelles sont les causes des modifications intervenues ? « [Le Tribunal] tiendra compte notamment du fait que les circonstances peuvent exiger de fréquentes adaptations des conditions d'emploi. Ainsi, lorsque telle disposition ou telle clause est liée à des facteurs sujets à variations, par exemple l'indice du coût de la vie ou la valeur de la monnaie, il contestera en général l'existence d'un droit acquis. De plus, il ne saurait faire abstraction de la situation financière des organisations ou des organismes appelés à appliquer les conditions d'emploi. » 3) Quelles sont les conséquences de la reconnaissance d'un droit acquis ou du refus de le reconnaître et les répercussions de la modification adoptée sur le traitement des fonctionnaires et les autres prestations qui leur sont accordées, et qu'en est-il de la situation des fonctionnaires qui font valoir un droit acquis par rapport à celle de leurs collègues ? » En outre, comme le Tribunal l'a déclaré dans le jugement 4028, au considérant 13, les fonctionnaires des organisations internationales n'ont nullement droit à se voir appliquer, tout au long de leur carrière et pendant leur retraite, l'ensemble des conditions d'emploi ou de retraite prévues par les dispositions statutaires ou réglementaires en vigueur à la date de leur recrutement. Ces conditions peuvent, pour la plupart, être modifiées, même si, selon la nature et l'importance de la disposition en cause, il se peut que le personnel ait un droit acquis à son maintien. » Le TANU a examiné la question des droits acquis dans son arrêt 2018-UNAT-840, *Lloret Akaitiz et al. c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, aux paragraphes 83 et suivants. Il a conclu, au paragraphe 90,

A/77/222

est essentielle pour l'élaboration et l'application des décisions ou recommandations de la Commission¹².

Le groupe de travail distingue trois types de décisions que pourrait rendre la chambre conjointe. Nous formulerons pour chacun d'eux de brèves observations.

1. Décision interprétative

a) Les principaux éléments de cette proposition sont que la décision interprétative peut être demandée par la Commission, par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou par le chef de secrétariat d'une organisation (qui peuvent tous présenter des observations même s'ils ne sont pas le requérant) et qu'elle est semble-t-il non contraignante (pour les tribunaux) et rendue à titre préventif avant qu'une recommandation ou une décision ne soit, selon les termes employés par le groupe de travail, « arrêtée ou mise en œuvre ». Une telle décision doit être plus qu'un avis consultatif et les juges du tribunal conjoint, saisis d'une affaire dans laquelle la régularité de la recommandation (et vraisemblablement de ses conséquences) ou de la décision est contestée, doivent « motiver toute décision de leur part qui s'en écarte » (termes employés par le groupe de travail) ;

b) Le groupe de travail ne prend pas une position bien tranchée quant aux effets juridiques d'une décision interprétative à l'égard des juges des tribunaux, y compris le TAOIT. Il semble préférer que les juges puissent s'en écarter. Nous y reviendrons plus loin. Le groupe de travail laisse envisager la possibilité que la décision soit contraignante. Or, elle ne peut l'être car cela porterait atteinte à l'indépendance des juges du TAOIT. Ces derniers ont pour mandat d'identifier le droit applicable et de l'appliquer. Ils n'ont jamais été censés s'acquiescer de cette tâche en se référant, y étant contraints, aux conclusions de personnes étrangères au tribunal, même si celles-ci sont des juges, aussi éminents soient-ils, d'un autre tribunal ;

c) Il est en outre important de noter que si une décision interprétative avait force obligatoire dans une instance ultérieurement introduite par voie de requête déposée auprès du TAOIT par un fonctionnaire international, ce dernier serait privé de la possibilité de soulever, dans le cadre de son argumentation, la question de l'irrégularité d'une décision ou recommandation de la Commission qui serait pourtant à la base de la décision administrative qu'il conteste effectivement dans cette instance ;

d) La première difficulté propre au concept de décision interprétative tient au fait que les procédures de ce type se dérouleraient dans un vide factuel comparatif. Pour déterminer si, par exemple, une recommandation ou une décision risque de violer des droits acquis (voir note de bas de page 11 ci-dessus), il faut examiner la situation propre à chacun des fonctionnaires internationaux concernés ;

e) Deuxièmement, on pourrait s'attendre à ce que la Commission soit à l'origine d'un grand nombre, sinon la plupart, des demandes de décision interprétative. Il n'y aurait probablement pas de contradicteur. En l'absence de contradicteur, il existe un

qu'un droit « acquis » devait être téléologiquement interprété comme un droit ayant force exécutoire et que les fonctionnaires n'acquiesçaient un droit au traitement ayant force exécutoire que pour les services déjà rendus. Les promesses de paiement d'avantages futurs, y compris les traitements futurs, pouvaient constituer des engagements contractuels, mais elles ne créent aucun droit acquis tant que la contrepartie de la promesse n'avait pas été exécutée ou gagnée. En outre, le fait que des augmentations avaient été accordées dans le passé n'ouvrait pas automatiquement droit à des augmentations futures, ni ne constituait un obstacle réglementaire à une réduction du traitement.

¹² Aux termes de l'article 26 du statut de la CEPL, « La Commission prend ses décisions et formule ses recommandations, et les chefs de secrétariat les appliquent, sans préjudice des droits acquis des fonctionnaires en vertu du statut du personnel des organisations intéressées. »

risque réel que la chambre conjointe ne puisse pas entendre tous les arguments dont il serait raisonnable qu'elle dispose quant à la régularité de la recommandation ou de la décision proposée ;

f) Troisièmement, si les juges d'un tribunal peuvent s'écarter de la décision (une concession que le groupe de travail leur fait à juste titre, notamment pour les raisons qu'il donne), alors ils « motiveraient » un tel écart en disant que la décision ou la recommandation était irrégulière et expliciteraient leur propre décision en disant que la décision interprétative était (essentiellement pour les mêmes raisons) entachée d'erreur. Ils ne motiveraient pas différemment toute conclusion importante dans un jugement rendu dans le cadre de leurs activités habituelles. Dans ces conditions, rien ne justifie le coût et les inconvénients administratifs occasionnés par l'obtention d'une décision interprétative, sans parler du déploiement des ressources judiciaires nécessaires ;

g) Bien entendu, si la décision interprétative est correcte et acceptée comme telle par les juges du tribunal saisi d'une affaire, les motifs de cette acceptation pourraient également étayer une conclusion de régularité dans l'affaire considérée (tirée indépendamment de la décision interprétative), et ce d'autant plus si le tribunal était éclairé par les vues de la Commission, comme c'est envisagé dans la proposition 1. En application du principe de *stare decisis*, la conclusion tirée dans cette affaire serait probablement suivie et appliquée par les juges du tribunal dans des affaires ultérieures. Ainsi, il serait en fait superflu de demander et de rendre des décisions interprétatives.

2. Décision préliminaire :

a) Sur cette question, point n'est besoin de résumer ce que dit le groupe de travail. Il suffit de noter que le processus dépend d'une décision, que prend dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire le président de l'un ou l'autre tribunal, de renvoyer, sur demande, une question juridique à la chambre conjointe. Le groupe de travail ne précise pas qui peut faire la demande. Ce serait un problème s'il s'agissait d'une personne étrangère (non partie) au litige. Le groupe de travail ne précise pas davantage à quel moment, au cours de la procédure, ce pouvoir discrétionnaire peut être exercé. Si c'est avant que les constatations ne soient faites, alors la question soulevée au point 1 d) ci-dessus se pose. Si ce devait être après, alors les juges saisis de la requête (au TAOIT, normalement une formation de trois juges) se perdraient en conjectures quant aux faits qui seraient pertinents pour la chambre conjointe ;

b) Les observations formulées aux points 1 b), f) et g) s'appliquent également à cette procédure de renvoi préjudiciel ;

c) Cette procédure risque de retarder, et sans doute considérablement, le règlement de la requête. Elle alourdira le coût du litige (en particulier pour le requérant), probablement de manière considérable, en obligeant à soumettre des conclusions à la chambre conjointe, dans lesquelles il faudra vraisemblablement prendre en considération les écritures présentées par toutes les parties qui, selon le groupe de travail, pourraient être impliquées (la Commission, le Secrétaire général, les chefs de secrétariat de toutes les autres organisations appliquant le régime commun ainsi que les organes représentatifs du personnel).

3. Décision en appel :

a) À ce sujet, le groupe de travail envisage dans son document, parmi différentes possibilités, celle que la décision en appel permette le réexamen par le tribunal concerné du jugement ou arrêt mis en cause. Ce serait tout à fait incompatible avec le principe bien établi au TAOIT de l'autorité de la chose jugée, dont il découle notamment que le jugement tranche définitivement le litige entre les parties, sous

A/77/222

réserve de ce qui suit. Le Statut du Tribunal prévoit la possibilité d'un recours en révision. Il s'agit essentiellement d'un appel limité. Les juges du TAOIT se prononcent sur la révision et aucun juge extérieur au Tribunal n'intervient à cet égard, ce qui soulèverait les questions d'indépendance judiciaire mentionnées au point 1 b) ci-dessus ;

b) Une deuxième possibilité mentionnée dans le document du groupe de travail serait que la chambre conjointe tranche définitivement le litige en appel. L'examen de la question s'achève par l'observation selon laquelle « cela [...] pourrait avoir pour effet de transformer la chambre conjointe en un tribunal autonome à part entière ». Malgré les ambages et réserves qui l'entourent, cette observation est assurément correcte car une telle éventualité impliquerait un véritable bouleversement des dispositions actuelles.

Les juges du TAOIT comprennent la préoccupation des organisations internationales quant au fonctionnement et à la viabilité du régime commun des Nations Unies. Ils seraient tout à fait disposés à entamer un dialogue informel périodique avec les juges du TANU afin de considérer ce qui peut être fait pour maintenir ou établir la cohérence et la cohésion du régime commun sans compromettre leurs devoirs découlant de l'acceptation de leur nomination au sein d'une juridiction internationale indépendante. L'importance du régime commun a été reconnue et prise en considération par le TAOIT dans ses jugements. En effet, dans chacun de ses jugements concernant les diverses affaires des traitements à Genève (voir note de bas de page 7 ci-dessus), le TAOIT a souligné que « [dans] les jugements qu'il [avait] rendus [au fil des décennies], [il avait] reconnu et accepté l'existence du régime commun des Nations Unies, et respecté ses objectifs. » Cela reste vrai aujourd'hui.

Le Président
(Signé) Michael **Moore**

Le Vice-Président
(Signé) Patrick **Frydman**