



COMITE DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Cent dix-neuvième session

Rome, 9-11 octobre 2023

Examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies – Informations actualisées

I. Introduction

1. Le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (ci-après «le CQCJ» ou «le Comité») est régulièrement informé de l'état d'avancement de l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, comme il l'a été à sa dernière session, en mars 2023¹. Dans son rapport, le Comité a noté qu'«il restait d'importants désaccords» entre les parties prenantes et «a dit attendre avec intérêt de recevoir à une prochaine session un compte rendu [...] notamment en ce qui concerne la participation du Bureau juridique de la FAO à ces démarches et l'avancement de l'examen»².

2. En conséquence, le point a été inscrit à l'ordre du jour provisoire du Comité 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

3. Comme cela a été rappelé³, un examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies a été entamé à la suite d'une demande que l'Assemblée générale des Nations Unies (ci-après «l'Assemblée générale») a formulée dans sa résolution 74/255 B⁴ du 27 décembre 2019, dans laquelle elle «note avec préoccupation que la coexistence de deux tribunaux administratifs indépendants parmi les organisations appliquant le régime commun pose un problème».

4. La résolution a été adoptée à la suite du jugement du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (ci-après «le TAOIT») qui a annulé, en juillet 2019, les décisions de la Commission de la fonction publique internationale (ci-après «la CFPI» ou «la Commission»)

¹ CCLM 118/4.

² CL 172/10.

³ CCLM 118/4, paragraphes 2 à 6.

⁴ A/RES/74/255 A-B.

concernant l'application de coefficients d'ajustement à des fonctionnaires en poste à Genève (Suisse), décisions prises sur la base de l'enquête relative au coût de la vie que la CFPI avait réalisée en 2016 dans cette ville. À la suite de recours formés par des fonctionnaires en poste à Genève dans des organisations relevant de sa compétence, le Tribunal d'appel des Nations Unies (ci-après «le Tribunal d'appel») a conclu en mars 2021 que les décisions en question de la CFPI étaient valides. Du fait de ces jugements contradictoires, les niveaux de rémunération des fonctionnaires en poste à Genève diffèrent selon le tribunal administratif compétent dans leur organisation.

5. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a publié un premier rapport sur cette question en janvier 2021⁵. L'Assemblée générale l'a examiné en avril 2021⁶ et a demandé que lui soit présenté un autre rapport «assorti de propositions détaillées [...] [sur les] solutions envisageables, en donnant la priorité aux mesures impliquant des changements dans le jugement des affaires [relatives à la CFPI]». Le deuxième rapport⁷ a été distribué aux membres du CQCJ avant la tenue de la 117^e session du Comité, en octobre 2022⁸.

6. En réponse à la demande de l'Assemblée générale, les trois propositions suivantes ont été formulées dans le rapport aux fins de leur examen: i) faciliter la présentation d'observations par la CFPI aux tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT dans le cadre de la contestation d'une décision ou d'une recommandation de la Commission; ii) demander des orientations à la CFPI lorsqu'un tribunal a statué sur une décision ou une recommandation de la Commission; iii) créer une chambre conjointe du TAOIT et du Tribunal d'appel qui serait habilitée à rendre des décisions interprétatives, préliminaires ou en appel.

7. Les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, y compris la FAO, ont souscrit largement aux deux premières propositions. Cependant, «[l]e concept de chambre conjointe a suscité de grandes divergences de vues parmi les parties prenantes»⁹. Certaines se sont opposées à la proposition en tant que telle, au motif que la solution suggérée était sans commune mesure avec le problème visé et que les questions soulevées en l'espèce ne découlaient que d'un seul et unique cas de jugements contradictoires. Les parties prenantes qui se sont dites favorables sur le principe n'avaient pas le même avis quant à l'étendue des compétences de la chambre conjointe en ce qui concerne le type de décisions qu'elle pourrait prononcer et leur fondement juridique. Les avis divergeaient également sur d'autres points, comme le corpus législatif que devrait appliquer la chambre conjointe, l'étendue de ses pouvoirs de contrôle juridictionnel, l'éventuelle atteinte à l'indépendance et à l'autonomie des tribunaux concernés du fait de la création de la chambre conjointe, la nomination d'un nombre pair ou impair de juges et les coûts supplémentaires qu'entraînerait cette nouvelle instance.

8. En dépit de ces grandes divergences de vues des parties prenantes, le Secrétaire général a recommandé, en conclusion de son rapport, «que la proposition de création d'une chambre conjointe soit élaborée plus avant et concrétisée, pour examen par l'Assemblée générale et le Conseil d'administration du Bureau international du Travail»¹⁰.

9. La résolution de l'Assemblée générale concernant le deuxième rapport du Secrétaire général a été adoptée le 30 décembre 2022¹¹ et a été ensuite communiquée aux membres du CQCJ afin que le Comité l'examine à sa 118^e session, en mars 2023¹². Les première et deuxième propositions n'ont pas prêté à controverse et l'Assemblée générale a demandé à la CFPI et aux autres parties prenantes de les appliquer selon qu'il conviendrait. S'agissant de la troisième proposition, à savoir la création d'une

⁵ A/75/690.

⁶ A/RES/75/245 B.

⁷ A/77/222.

⁸ CCLM 117/INF/1.

⁹ A/77/222, paragraphe 97.

¹⁰ A/77/222, paragraphe 111.

¹¹ A/RES/77/257.

¹² CCLM 118/4, paragraphe 7.

chambre conjointe du TAOIT et du Tribunal d'appel, l'Assemblée générale a pris une décision dans laquelle elle:

Invite le Secrétaire général à achever les travaux sur les aspects juridiques et pratiques non réglés des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, notamment à parachever les propositions faites par le passé et à évaluer la viabilité d'autres options, dont celles proposées par les parties prenantes comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général, et à soumettre des propositions finales au plus tard à la partie principale de sa soixante-dix-huitième session.

10. Il a été indiqué¹³ au CQCJ, au cours de sa dernière session, que le Secrétariat de l'ONU et le Bureau international du Travail (ci-après «le BIT») avaient proposé la tenue de nouvelles consultations auprès des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies par l'intermédiaire des réseaux informels de conseillers juridiques. Le Secrétariat de l'ONU et le BIT étaient d'avis que ces consultations seraient utiles pour clarifier les questions en suspens et répondre aux préoccupations soulevées quant à la proposition de création d'une chambre conjointe.

11. Notons qu'il a également été indiqué¹⁴ au Comité, à sa dernière session, que l'Assemblée générale avait décidé de modifier les articles 10 et 11 du Statut de la CFPI, au moyen d'une résolution adoptée le 30 décembre 2022. Les modifications visaient à clarifier la compétence dont dispose la CFPI en vertu de l'alinéa c de l'article 11 de son Statut en ce qui concerne l'établissement de l'indemnité de poste applicable à chaque lieu d'affectation. S'agissant de cette question fondamentale, le TAOIT a conclu, en juillet 2019, que les décisions de la Commission en ce qui concerne l'indemnité de poste applicable à Genève ne relevaient pas de ses compétences.

III. Informations actualisées sur l'évolution de la situation

A. Consultations par l'intermédiaire des réseaux de conseillers juridiques

12. Dans le cadre des consultations sur la suite à donner à la demande formulée par l'Assemblée générale le 30 décembre 2022, le Secrétariat de l'ONU et le BIT ont, dans un premier temps, adressé un courrier aux entités qui participent aux réseaux de conseillers juridiques, le 23 février 2023. Il en a résulté deux séries de consultations et d'échanges de vues auxquelles la FAO a pleinement participé.

13. Le Secrétariat de l'ONU et le BIT ont expliqué, dans leurs observations initiales, qu'ils voulaient parachever l'examen des questions de compétence et ont proposé quatre approches qui pouvaient être adoptées pour y parvenir:

- i. un renforcement des échanges informels entre le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU), le Tribunal d'appel et le TAOIT;
- ii. la création d'une chambre conjointe composée de juges du Tribunal d'appel et du TAOIT, qui se réunirait en fonction des besoins et dont la compétence serait strictement définie;
- iii. la désignation d'un tribunal qui aurait compétence exclusive pour connaître des affaires liées à l'application des recommandations et des décisions de la Commission de la fonction publique internationale;
- iv. la création d'un mécanisme d'appel limité aux affaires liées aux recommandations et aux décisions de la Commission.

14. Deux réunions d'information ont été organisées pour examiner ces propositions. La FAO a ensuite communiqué ses observations le 14 avril 2023. Elle a fait remarquer que deux faits nouveaux

¹³ CCLM 118/4, paragraphe 10.

¹⁴ CCLM 118/3.

d'une importance considérable s'étaient fait jour depuis le début de l'examen: premièrement, la modification du Statut de la CFPI en décembre 2022 et, deuxièmement, la ferme opposition des juges du TAOIT à la proposition de création d'une chambre conjointe.

15. S'agissant du premier fait en question, la FAO a indiqué que l'Assemblée générale avait initialement demandé que l'on procède à un examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, car le TAOIT avait frappé de nullité, en juillet 2019, les décisions de la CFPI concernant l'application de coefficients d'ajustement à Genève sur la base de l'enquête de 2016, au motif que cela ne relevait pas des compétences de la Commission. Sachant que la modification du Statut de la CFPI confirmait la compétence de celle-ci dans ce domaine et qu'il n'y avait eu qu'un seul cas de jugements contradictoires du TAOIT et du Tribunal d'appel depuis la création de la Commission en 1975, la FAO a estimé qu'il était beaucoup moins urgent désormais de pallier les disparités dans l'application des décisions de la Commission.

16. Le deuxième fait important était la ferme opposition des juges du TAOIT à la création d'une chambre conjointe. Ceux-ci ont indiqué qu'ils ne souscrivaient pas à cette proposition¹⁵, qu'ils considéraient comme «dénuée de tout fondement».

17. Sur la base de ces premiers éléments, la FAO a estimé que le maintien d'un statu quo serait une issue valable à l'examen en cours. L'Organisation a néanmoins indiqué qu'elle pourrait se rallier à un consensus ultérieur des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies en ce qui concerne la création d'une chambre conjointe habilitée à rendre uniquement des décisions préliminaires, à condition que celles-ci soient contraignantes pour les parties. Elle a précisé qu'il fallait que cette position soit approuvée par ses organes directeurs, qui s'étaient prononcés en faveur de la reconnaissance de la compétence du TAOIT.

18. S'agissant des autres approches mentionnées au paragraphe 13 ci-dessus, la FAO a souscrit à la première proposition, à laquelle elle ne voyait pas d'inconvénient, mais pas aux troisième et quatrième propositions.

19. Les organismes représentant le personnel de l'Organisation, à savoir l'Union du personnel des services généraux et l'Association des fonctionnaires du cadre organique de la FAO, ont participé à cette première série de consultations. Les deux organismes ont indiqué qu'ils préféraient le statu quo et étaient opposés à la création d'une chambre conjointe par crainte d'une atteinte à l'indépendance du TAOIT. Ils ont également fondé leurs objections sur les différences de mandat et de pouvoir de contrôle entre le TAOIT et les tribunaux des Nations Unies. Ces vues ont été prises en compte dans les observations formulées par la FAO qui ont été adressées le 14 avril 2023 au Secrétariat de l'ONU et au BIT.

20. Une deuxième série de consultations a été engagée après la communication, le 9 mai 2023, d'un message du Secrétariat de l'ONU dans lequel il a fait part de quelques modifications à apporter à la proposition de création d'une chambre conjointe. Le Secrétariat a toutefois reconnu que «plusieurs parties prenantes avaient exprimé leur ferme opposition de principe» à la création d'une chambre conjointe.

B. Position commune de neuf organisations du système des Nations Unies

21. Conformément à la position qu'elle avait fait connaître, la FAO s'est associée à huit autres organisations du système des Nations Unies¹⁶ dans le cadre d'une déclaration commune datée du 2 juin 2023, qui expose notamment ce qui suit:

¹⁵ A/77/222, annexe II, page 28.

¹⁶ L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

[...] [N]ous ne souhaitons pas soumettre d'autres observations à ce stade et [...] nous réaffirmons les positions que nous avons exprimées dans nos communications respectives. En résumé, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de réviser les questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies du fait des dernières modifications du Statut de la CFPI. De plus, nous doutons de l'efficacité et de la proportionnalité des propositions qui sont formulées pour régler le problème qui est supposé se poser. En conséquence, notre position commune concernant l'examen en cours est de maintenir le statu quo.

[...]

Nous faisons également remarquer que les principales parties prenantes ont émis des réserves de principe à l'égard des propositions, leur adhésion étant essentielle non seulement pour légitimer l'adoption des mesures proposées, mais aussi pour faciliter leur application dans les faits.

22. Il est à noter que ces neuf organisations, dont la FAO, relèvent toutes de la compétence du TAOIT.

C. Troisième rapport du Secrétaire général

23. En août 2023, le Secrétaire général a présenté son troisième rapport sur l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies¹⁷ pour répondre aux demandes que l'Assemblée générale avait formulées dans sa résolution 77/257 de décembre 2022. Il y détaille la structure, la composition et la compétence de la chambre conjointe dont la création est proposée. L'instance serait habilitée à rendre des décisions préliminaires concernant la légalité des décisions et des recommandations de la CFPI. Ces décisions préliminaires lieraient les parties devant le tribunal ayant renvoyé la question à la chambre conjointe. Le rapport comprend en annexe des projets de modification des statuts du TAOIT, du TCNU et du Tribunal d'appel, qui sont nécessaires pour créer la chambre conjointe.

24. Le Secrétaire général a estimé qu'il pourrait être judicieux de créer une chambre conjointe pour éviter les contrariétés de jurisprudences entre les deux systèmes juridictionnels. Cependant, il a reconnu que «même en y apportant de nouvelles retouches éventuelles, la proposition [manquait] actuellement du niveau d'adhésion requis des parties prenantes pour être appliquée, notamment de la part du [TAOIT] et du [Tribunal d'appel]»¹⁸.

25. Ce constat est réaffirmé en conclusion du rapport, en ces termes:

Cependant, la majorité des parties prenantes ne souscrivent pas à cette proposition ou sont très réservées à son égard en raison des problèmes qu'elle soulève. Les deux tribunaux s'y sont déclarés catégoriquement opposés et il est également établi que des groupes non gouvernementaux du Conseil d'administration du Bureau international du Travail ont de fortes objections à formuler. Sans l'appui de ces principales parties prenantes, les perspectives d'adhésion et d'application concrète de la proposition sont compromises¹⁹.

26. Le 28 juillet 2023, les neuf organisations mentionnées ci-dessus, y compris la FAO, ont fait part de leur réaction à la version préliminaire du rapport et ont confirmé la position qu'elles avaient exposée au Secrétariat de l'ONU en juin 2023. Dans leur déclaration commune, elles indiquent notamment ce qui suit:

(OIAC), l'Organisation panaméricaine de la Santé (OPS), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et l'Union internationale des télécommunications (UIT).

¹⁷ A/78/154.

¹⁸ A/78/154, paragraphe 52.

¹⁹ A/78/154, paragraphe 76, alinéa c.

Les secrétariats de la FAO, de l'OIAC, de l'OMPI, de l'OMS, de l'ONUDI, d'ONUSIDA, de l'OPS, de l'UIT et de l'UNESCO réaffirment les positions qui ont été exprimées [...]. En résumé, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de réviser les questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies du fait des dernières modifications du Statut de la CFPI. De plus, nous doutons de l'efficacité et de la proportionnalité des propositions qui sont formulées compte tenu du véritable problème qu'elles visent à régler. En conséquence, notre position commune concernant l'examen en cours est de maintenir le statu quo.

27. À ce stade de l'examen des questions de compétence au regard du régime commun, la FAO estime que le maintien du statu quo serait l'issue à privilégier. Il est surtout peu probable que la proposition de création d'une chambre conjointe se concrétise, en raison des fortes réserves de nombreuses parties prenantes et de l'opposition catégorique des juges du TAOIT et du Tribunal d'appel. La FAO continue également à penser qu'il serait excessif de créer une chambre conjointe qui modifierait l'architecture des deux systèmes juridictionnels, sachant qu'il est peu probable que des jugements contradictoires soient à nouveau prononcés en ce qui concerne les décisions de la CFPI, en particulier du fait des modifications du Statut de cette dernière.

28. Le Bureau juridique de la FAO continuera à suivre étroitement l'examen en cours et à rendre compte au CQCJ des faits nouveaux qui se feront jour.

IV. Suite que le Comité est invité à donner

29. Le présent document a pour objet d'informer le Comité. Celui-ci est invité à formuler les observations qu'il jugera utiles. Il souhaitera peut-être demander au secrétariat de lui fournir des informations actualisées sur cette question lors d'une prochaine session.