



Assemblée générale

Distr. générale
15 janvier 2021
Français
Original : anglais

Soixante-quinzième session
Point 148 de l'ordre du jour
Régime commun des Nations Unies

Examen initial des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans sa résolution [74/255 B](#), l'Assemblée générale a prié 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 ». On trouvera, dans le présent rapport, les résultats préliminaires de l'examen initial réalisé en application de cette résolution.

Le rapport s'articule en quatre sections : la section I consiste en un survol de l'établissement et de l'évolution des deux systèmes juridictionnels ; la section II, en un examen des efforts déployés pour remédier aux problèmes que pose cette dualité des systèmes juridictionnels au regard du régime commun des Nations Unies ; la section III, en un tour d'horizon de la jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et des tribunaux des Nations Unies portant sur les décisions et recommandations prises par la Commission de la fonction publique internationale de 1975 à 2016 ; la section IV, en une analyse des solutions envisageables au problème des disparités dans l'application des décisions et recommandations de la Commission et un exposé des avis préliminaires des parties intéressées sur l'opportunité d'étudier plus avant ces solutions.

L'Assemblée générale est invitée à prendre note du présent rapport et à communiquer au Secrétaire général ses observations ou des orientations, le cas échéant, sur la suite à donner à l'une ou l'autre des solutions présentées.



Introduction

1. Dans la résolution [74/255 B](#), l'Assemblée générale a prié 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 »¹. On trouvera dans le présent rapport les résultats préliminaires de l'examen initial réalisé en application de cette résolution.

2. Le contexte dans lequel l'examen initial a été demandé permet de mieux en comprendre la portée. C'est à la suite de son examen du rapport de 2019 de la Commission de la fonction publique internationale (la Commission) et dans une résolution sur le régime commun des Nations Unies que l'Assemblée a demandé cet examen. La Commission a porté à l'attention de l'Assemblée une série de jugements rendus par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (le TAOIT) en 2019. Dans ces jugements définitifs et sans appel, le TAOIT avait annulé des décisions relatives à l'application des coefficients d'ajustement établis par la Commission pour Genève en 2017 aux fins du calcul du montant d'indemnités de poste. Le motif principal fondant ces jugements était que, en vertu de son statut, la Commission avait uniquement le pouvoir de formuler des recommandations sur les coefficients d'ajustement, et non celui de prendre des décisions contraignantes. Selon le rapport, les coefficients d'ajustement à Genève faisaient aussi l'objet de contestations dans d'autres instances pendantes devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies². L'Assemblée s'est déclarée « préoccupée par l'application de deux coefficients d'ajustement à Genève » et a noté que « la coexistence de deux tribunaux administratifs indépendants parmi les organisations appliquant le régime commun pos[ait] un problème »³. Elle a de plus « réaffirm[é] qu'en vertu de l'alinéa c) de l'article 11 de son statut, la Commission [était] habilitée à continuer d'établir les coefficients d'ajustement »⁴.

3. Selon l'interprétation du Secrétariat des Nations Unies, l'examen demandé par l'Assemblée générale n'était pas un examen d'ensemble du fonctionnement général des deux systèmes juridictionnels. En conséquence, le Secrétariat a axé l'examen sur les effets de la coexistence de deux systèmes juridictionnels (le TAOIT et les tribunaux des Nations Unies, qui comprennent actuellement le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies) sur l'homogénéité de l'application des décisions et recommandations de la Commission. L'examen ne consistait pas à évaluer les jugements actuellement en litige ou les questions soulevées dans ces affaires. Il ne portait pas non plus sur les divergences potentielles dans la jurisprudence des tribunaux dans des domaines sans rapport avec la Commission.

4. En juillet 2020, les chefs d'organismes membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination ont été informés du début de l'examen, lequel serait coordonné par la Secrétaire générale adjointe chargée du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité et supervisé par le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller

¹ Résolution [74/255 B](#), par. 8.

² Voir [A/74/30](#), citant les jugements n^{os} 4134 à 4138 du TAOIT. En juillet 2020, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies avait rendu ses jugements (jugements n^{os} UNDT/2020/129 à 133) sur l'indemnité de poste à Genève, statuant que la Commission avait le pouvoir de fixer les coefficients d'ajustement. Ces décisions sont actuellement en appel devant le Tribunal d'appel des Nations Unies.

³ Résolution [74/255 B](#), par. 7 et 8.

⁴ Résolution [74/255 A](#), par. 1.

juridique. Ces chefs et celles ou ceux d'autres organisations appliquant le régime commun ont été invités à nommer un point focal pour l'examen. Les entités suivantes ont également été notifiées de l'examen : le Comité de haut niveau sur la gestion, les réseaux de conseillers juridiques d'entités du système des Nations Unies, les trois fédérations du personnel (Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies, Fédération des associations de fonctionnaires internationaux et Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies), le TAOIT et les tribunaux des Nations Unies, ainsi que leurs greffes, le secrétariat de la Commission, les entités qui ont accepté la juridiction des deux systèmes juridictionnels, le Conseil de justice interne et le Bureau de l'administration de la justice.

5. Les points focaux des organisations appliquant le régime commun, les fédérations du personnel et les autres parties prenantes ont bénéficié de séances d'information sur l'examen et d'un accès aux documents sources qui ont servi à la conduite de celui-ci. D'autres séances d'information ont eu lieu lors de réunions des réseaux de conseillers juridiques et du Comité de haut niveau sur la gestion.

6. Le Secrétariat des Nations Unies a établi le projet de rapport en étroite collaboration avec le Bureau international du Travail, en sa qualité d'institution à laquelle le TAOIT est rattaché. Le projet de texte a été diffusé à deux reprises, le 2 octobre et le 25 novembre 2020. En octobre 2020, les réseaux de conseillers juridiques ont tenu une réunion en vue d'examiner la première version du projet et une nouvelle séance d'information à l'intention des fédérations du personnel a eu lieu. Il a été tenu compte des observations communiquées dans un délai de six semaines à compter de la diffusion de la première version du projet et de deux semaines à compter de la diffusion de la seconde version. Une fois le rapport finalisé, il a été envoyé aux chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, qui l'ont examiné et en ont pris note. Un grand nombre d'acteurs ayant participé à la consultation, il n'est pas possible de présenter en détail l'avis de chacun d'entre eux dans le présent rapport. Les positions de celles ou ceux qui ont souhaité que leur avis soit publié dans son intégralité peuvent être consultées à l'adresse suivante : <https://www.un.org/management/initial-review-judisdictional-setup>.

7. Les juges du TAOIT, du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies ont été invités à formuler des observations sur le rapport. Ceux du TAOIT et ceux du Tribunal d'appel des Nations Unies ont refusé. Les commentaires des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sont joints comme annexe I.

8. De même, la Commission a été invitée à formuler des observations sur le rapport et a refusé, faisant valoir que l'examen en était encore à un stade préliminaire⁵.

9. Le présent rapport s'articule en quatre sections : la section I consiste en un survol de l'établissement et de l'évolution des deux systèmes juridictionnels ; la section II, en un examen des efforts déployés pour remédier aux problèmes que pose cette dualité des systèmes juridictionnels au regard du régime commun des Nations Unies ; la section III, en un tour d'horizon de la jurisprudence du TAOIT et des tribunaux des Nations Unies portant sur les décisions et recommandations prises par la Commission de 1975 à 2016 ; la section IV, en une analyse des solutions envisageables au problème des disparités dans l'application des décisions et recommandations de la Commission et un exposé des avis préliminaires des parties

⁵ Dans sa résolution 75/245 du 31 décembre 2020, l'Assemblée générale a invité la Commission à formuler ses observations sur l'examen des questions de compétence au regard du régime commun. La Commission discutera de l'examen à sa prochaine session et publiera ses observations peu après.

intéressées sur l'opportunité d'étudier plus avant ces solutions. L'Assemblée générale est invitée à prendre note du présent rapport et à communiquer au Secrétaire général ses observations ou des orientations, le cas échéant, sur la suite à donner à l'une ou l'autre des solutions présentées.

I. Établissement et évolution des systèmes juridictionnels de l'Organisation internationale du Travail et de l'Organisation des Nations Unies

A. Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail

10. En septembre 1927, l'Assemblée de la Société des Nations a créé le Tribunal administratif de la Société des Nations, « compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat de la [Société des Nations] ou du Bureau international du Travail et des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables à l'espèce ». À la dissolution de la Société des Nations en avril 1946, l'Organisation internationale du Travail (OIT) a repris le flambeau⁶. En conséquence, le Statut du Tribunal administratif de la Société des Nations a été amendé : toutes les occurrences du terme « Tribunal administratif de la Société des Nations » ont été remplacées par « Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail » (TAOIT).

11. Le Statut du TAOIT a été adopté par la Conférence internationale du Travail (la Conférence) à titre provisoire en octobre 1946 et définitif en juillet 1947. Pour l'essentiel, le Statut du Tribunal administratif de la Société des Nations a été repris tel quel ; toutefois, la compétence du TAOIT a été étendue pour lui permettre de connaître des différends relatifs aux pensions des fonctionnaires de l'OIT et à l'exécution de certains contrats (à savoir ceux auxquels l'OIT est partie et qui attribuent compétence au TAOIT). En outre, le Statut prévoyait une procédure permettant à une organisation défenderesse de contester un jugement du TAOIT, pour des motifs limités, par la voie de la procédure consultative de la Cour internationale de Justice⁷.

12. En application du Statut approuvé en 1946, le TAOIT n'était compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement ou des dispositions du Statut du personnel qu'à l'égard des fonctionnaires du Bureau international du Travail (BIT). Au fil du temps, cette compétence a été étendue à d'autres organisations internationales.

13. En 1949, la Conférence a amendé le Statut du TAOIT pour étendre la compétence de celui-ci aux requêtes déposées par le personnel de toute autre organisation internationale intergouvernementale approuvée par le Conseil d'administration du BIT. Cet amendement faisait suite à une demande de l'Organisation mondiale de la Santé, qui souhaitait saisir le TAOIT. Le BIT a déclaré qu'étendre ainsi la compétence du TAOIT était conforme à la mission de l'OIT de mettre une procédure de règlement indépendante et fiable à la disposition générale

⁶ Résolution pour la dissolution de la Société des Nations, vingt et unième session de l'Assemblée de la Société des Nations, 18 avril 1946, par. 15.

⁷ Résolutions adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa vingt-neuvième session et résolutions et divers textes adoptés par la Conférence à sa trentième session. Le mécanisme de recours devant la Cour internationale de Justice est examiné plus en détail dans la section IV du présent rapport.

d'une catégorie particulière de travailleurs, à savoir les fonctionnaires internationaux, qui ne bénéficiaient pas d'une protection juridique au niveau national⁸.

14. En 1998, la Conférence a de nouveau élargi le champ de compétence du TAOIT en permettant à des organisations internationales non gouvernementales de reconnaître la juridiction de celui-ci, à certaines conditions. En vertu de cet amendement, une organisation internationale (qu'elle soit ou non intergouvernementale) peut accepter la juridiction du TAOIT, avec l'approbation du Conseil d'administration du BIT, pourvu qu'elle : ait clairement un caractère international, compte tenu de sa composition, de sa structure et de son champ d'activité ; ait conclu avec le pays hôte un accord de siège prévoyant une immunité de juridiction ; ait des fonctions de nature permanente au niveau international ; offre, de l'avis du Conseil d'administration, des garanties suffisantes de sa capacité à exercer ses fonctions ainsi que des garanties d'exécution des jugements du TAOIT⁹.

15. La première organisation à avoir été admise comme relevant de la compétence du TAOIT au titre de sa compétence élargie a été la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ; la dernière à ce jour est la Communauté du Pacifique, en novembre 2020.

16. Au 1^{er} janvier 2020, 60 organisations internationales – dont l'OIT – employant un total de 73 557 personnes avaient accepté la juridiction du TAOIT. La Communauté du Pacifique est depuis venue grossir leurs rangs, avec l'approbation du Conseil d'administration, obtenue en novembre 2020, comme susmentionné. L'annexe II du présent rapport dresse la liste de ces organisations. Parmi ces 60 organisations :

a) 56 sont des organisations internationales intergouvernementales et 4 sont des organisations internationales non gouvernementales ;

b) Les 56 organisations intergouvernementales comprennent 11 organisations faisant partie du système des Nations Unies¹⁰, 3 organisations appliquant volontairement le régime commun en matière de traitements, indemnités et autres conditions d'emploi¹¹ et 6 organisations régionales européennes.

17. Depuis 2016, sept organisations ont retiré leur déclaration de reconnaissance de la juridiction du TAOIT. Deux d'entre elles ont accepté la compétence du Tribunal d'appel des Nations Unies, à savoir l'Organisation météorologique mondiale et le Fonds international de développement agricole. Deux ont cessé leurs activités, à savoir le Centre pour le développement de l'entreprise et l'Agence de coopération et d'information pour le commerce international. Quant aux trois autres : la Cour permanente d'arbitrage a mis en place un mécanisme d'arbitrage pour résoudre ses conflits avec son personnel ; l'Organisation intergouvernementale pour les transports

⁸ Compte rendu des débats de la trente-deuxième session de la Conférence ; BIT, document GB.271/PFA/11/2.

⁹ BIT, document GB.271/PFA/11/2.

¹⁰ Les organisations suivantes ont confirmé leur acceptation du statut de la Commission de la fonction publique internationale : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, y compris le Programme alimentaire mondial ; Agence internationale de l'énergie atomique ; OIT ; Union internationale des télécommunications ; Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ; Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ; Organisation des Nations Unies pour le développement industriel ; Union postale universelle ; Organisation mondiale de la Santé, y compris le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida ; Organisation mondiale de la propriété intellectuelle ; Organisation mondiale du tourisme. Voir <https://icsc.un.org/Home/CommonSystem>.

¹¹ Cour pénale internationale ; Organisation internationale pour les migrations ; Organisation pour l'interdiction des armes chimiques.

internationaux ferroviaires a accepté la juridiction du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe ; le Centre technique de coopération agricole et rurale a établi son propre tribunal administratif. Dans certains cas, la décision de ne plus reconnaître la juridiction du TAOIT a fait suite à des jugements défavorables ordonnant la réintégration de fonctionnaires congédiés abusivement¹². Face à ces retraits, les juges du TAOIT ont réagi comme suit :

[T]oute décision prise unilatéralement par une organisation internationale de cesser de reconnaître la compétence d'un tribunal soulève d'importantes questions juridiques et stratégiques, une telle décision pouvant d'une certaine manière être perçue comme une « recherche du for le plus favorable ». [...] le fait qu'une organisation puisse décider de ne plus reconnaître la compétence d'un tribunal au seul motif qu'elle est en désaccord avec sa jurisprudence affaiblit tout autant l'image d'indépendance et d'impartialité du tribunal en question que celle du tribunal auquel l'organisation décide de s'adresser. [...] Une organisation qui cesserait de reconnaître la compétence du Tribunal au motif qu'elle n'est pas satisfaite des jugements rendus par celui-ci agirait en violation du principe de bonne foi [ce qui serait] inacceptable [...] et contraire [...] aux prescriptions fondamentales attachées au principe de la primauté du droit¹³.

18. La Conférence, qui a une structure tripartite réunissant des représentants des gouvernements, des employeur(se)s et des travailleur(se)s, peut modifier le Statut du TAOIT après consultation de ce dernier. Toutes les organisations membres sont également consultées et, par leur intermédiaire, les organes de représentation du personnel, ce qui garantit que les intérêts de l'administration et du personnel sont dûment pris en compte. Le TAOIT arrête son propre règlement¹⁴. Parmi les autres changements apportés au Statut du TAOIT au fil des ans, on peut citer les suivants¹⁵ :

- a) 1986 : ajout d'un juge suppléant, ce qui portait leur total à quatre ;
- b) 1992 : suppression de la distinction entre juges et juges suppléants, ajout d'une disposition permettant au Tribunal, dans des circonstances exceptionnelles, d'être composé de cinq ou sept juges, au lieu de trois (la composition habituelle), et suppression des dispositions transitoires relatives au mandat des juges nommés en 1940 ;
- c) 2008 : possibilité offerte au TAOIT d'organiser des procédures orales, s'il en décide ainsi ;
- d) 2016 : suppression de la procédure de demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice ; introduction de la possibilité de déposer une demande d'interprétation, d'exécution ou de révision d'un jugement ; suppression de références caduques à la caisse des pensions du BIT et diverses modifications d'ordre rédactionnel ;

¹² Voir les jugements nos 3348 et 3723 dans le cas de l'Organisation météorologique mondiale ; nos 3437 et 3719 dans le cas du Centre technique de coopération agricole et rurale ; et n° 3674 dans le cas de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires. Contrairement au TAOIT, le Tribunal d'appel des Nations Unies peut ordonner l'exécution en nature, notamment sous forme de réintégration, mais il est tenu de fixer, en même temps, une indemnité pécuniaire (normalement limitée à deux ans de salaire) que le Secrétaire général peut décider de verser en lieu et place de la réintégration.

¹³ BIT, document GB.335/PFA/12/1, par. 2, 13 et 14.

¹⁴ Statut du TAOIT, art. X et XI.

¹⁵ Résolutions adoptées par la Conférence à sa soixante-douzième session ; à sa soixante-dix-neuvième session ; à sa quatre-vingt-dix-septième session ; à sa cent cinquième session (sect. IX) ; à sa cent huitième session (sect. VII).

e) 2019 : octroi aux juges du TAOIT du statut de « fonctionnaires au service de l'Organisation internationale du Travail non fonctionnaires du Bureau international du Travail » afin d'aligner leur statut sur celui des juges du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel des Nations Unies.

19. En ce qui concerne la composition du TAOIT, le Statut dispose qu'il « comprend sept juges, tous de nationalité différente ». Selon une pratique établie de longue date, ses membres sont choisis parmi les personnes qui exercent ou ont exercé de hautes fonctions judiciaires. Les juges doivent parler couramment le français ou l'anglais, les deux langues officielles du TAOIT, et sont nommés pour une période de trois ans, renouvelable, par la Conférence¹⁶.

20. Au fil des ans, le TAOIT a compté dans ses rangs des juges de 20 nationalités différentes, venant de toutes les régions du monde. Il est composé de juges originaires de quatre continents, et deux des sept juges sont des femmes. Parmi les nombreux juristes qui y ont siégé, on peut citer Julio Barberis (Argentine), Mohammed Bedjaoui (Algérie), Lord Devlin (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), Jean-François Egli (Suisse), Edilbert Razafindralambo (Madagascar), José Maria Ruda (Argentine) et Mary G. Gaudron (Australie), qui est devenue par la suite membre du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies.

21. Le TAOIT se réunit habituellement deux fois par an, durant trois à quatre semaines, au siège de l'OIT à Genève. Compte tenu de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), les sessions de 2020 ont été tenues en ligne. Le TAOIT prononce quelque 90 jugements à chaque session. En novembre 2020, il avait tenu 131 sessions. Les affaires sont habituellement soumises à un collège de trois juges, mais, dans des circonstances exceptionnelles, elles peuvent être tranchées par un collège de cinq ou sept juges. Le TAOIT statue à la majorité des voix et ses jugements sont sans appel¹⁷.

22. En janvier 2021, le TAOIT avait rendu plus de 4 300 jugements. L'intégralité de sa jurisprudence figure, en anglais et en français, dans une base de données pleinement interrogeable et consultable à l'adresse suivante : https://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.bySession?p_lang=fr&p_all=N. Le TAOIT dispose d'un greffe, composé d'un(e) greffier(ère), d'un(e) greffier(ère) adjoint(e) et d'une équipe de sept juristes, de deux linguistes et de quatre assistant(e)s administratif(ve)s.

23. Les dépenses de fonctionnement du TAOIT en 2018 et 2019, y compris les coûts associés au Greffe permanent et à la tenue de deux sessions par an, s'élèvent à un peu plus de 3 millions de dollars par an au total. Le TAOIT a trois sources de financement : le budget ordinaire du BIT ; des contributions versées par les organisations relevant de sa compétence, qui couvrent les frais généraux et dont le montant est fonction de leurs effectifs ; des contributions versées par les organisations visées par les jugements rendus, qui couvrent le coût des sessions et dont le montant est calculé à l'issue de chaque session. La ventilation ci-dessous donne plus de détails :

a) Le budget ordinaire du BIT finance le salaire du (la) greffier(ère), quelques mois de secrétariat et des dépenses mineures autres que les dépenses de personnel. Ces dépenses se sont élevées à 334 385 dollars en 2018 et à 326 563 dollars en 2019 ;

b) Les frais généraux comprennent la maintenance de la base de données et du site Internet du TAOIT, ainsi que les services ordinaires de secrétariat et

¹⁶ Statut du TAOIT, art. III.

¹⁷ Ibid., art. IV et VI.

d'assistance juridique. Ils se sont établis à 638 641 dollars en 2018 et à 648 561 dollars en 2019 ;

c) Le coût de la session comprend les honoraires des juges (4 500 francs suisses par jugement prononcé, répartis entre les membres de la formation saisie de l'affaire – un taux qui a été ajusté pour la dernière fois en 2006)¹⁸, leurs frais de voyage et de séjour conformément aux normes du régime commun des Nations Unies, le soutien juridique et administratif du personnel du Greffe, le coût du prononcé public des jugements et les frais de traduction (tous les jugements sont traduits et rendus disponibles en anglais et en français). En 2018 et 2019, cela représentait à peine plus de 1,1 million de dollars par session. Le coût de chaque session est ensuite divisé par le nombre de jugements prononcés, et une facture est envoyée pour chaque jugement à l'organisation concernée (au cours des quatre dernières sessions, le coût a varié entre 16 500 et 18 100 dollars par jugement).

24. Le siège de l'OIT accueille le TAOIT, et le BIT met gratuitement à sa disposition des bureaux et des salles de réunion ainsi que les services administratifs connexes.

B. Tribunaux des Nations Unies

Tribunal administratif des Nations Unies

25. Lorsqu'elle a adopté sa résolution sur l'organisation du Secrétariat, en février 1946, l'Assemblée générale a autorisé le Secrétaire général à nommer un comité consultatif chargé d'établir un statut pour un tribunal administratif. Le Statut du Tribunal administratif des Nations Unies a été adopté par l'Assemblée avec prise d'effet le 1^{er} janvier 1950¹⁹.

26. Le Tribunal administratif des Nations Unies était compétent pour connaître des requêtes alléguant « l'inobservation du contrat d'engagement [...] ou des conditions d'emploi » des fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, y compris des dispositions du Règlement des pensions du personnel. Il était composé de sept membres désignés pour trois ans par l'Assemblée générale²⁰.

27. Au fil du temps, le Statut a été modifié comme suit²¹ :

a) En 1953, l'indemnité à verser a été plafonnée à deux ans de salaire de base net et il a été décidé que le Tribunal administratif des Nations Unies pourrait ordonner le renvoi d'une affaire afin que la procédure requise soit reprise ;

b) En 1955, la révision à raison d'erreurs matérielles ou de faits nouveaux a été autorisée et une procédure de demande d'examen d'un jugement du Tribunal administratif des Nations Unies par la Cour internationale de Justice a été instituée ;

c) En 1995, la procédure de demande d'examen des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies par la Cour internationale de Justice a été supprimée ;

d) En 1997, il a été décidé d'autoriser d'autres organisations internationales à accepter la juridiction du Tribunal administratif des Nations Unies, qui a été déclaré compétent pour connaître des requêtes relatives à l'inobservation des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Sur ce dernier point, il convient de préciser que la compétence du Tribunal administratif des Nations Unies était déjà inscrite dans les Statuts de la Caisse depuis leur révision en 1955 ;

¹⁸ BIT, document GB.294/PFA/18/2.

¹⁹ Résolutions 13 (I) et 351 (IV).

²⁰ Statut du Tribunal administratif des Nations Unies.

²¹ Résolutions 782 (VIII), 955 (X), 957 (X), 50/54, 52/166, 55/159, 58/87 et 59/283.

e) En 2000, il a été décidé d'exiger des membres du Tribunal administratif des Nations Unies qu'ils possèdent « les qualifications et l'expérience nécessaires », le mandat de ceux-ci a été porté de trois à quatre ans, le renouvellement du mandat, limité à une fois et il a été décidé qu'une affaire pourrait être soumise à l'examen du Tribunal en formation plénière ;

f) En 2003, il a été décidé d'exiger des membres du Tribunal administratif des Nations Unies qu'ils possèdent « une expérience judiciaire ou toute autre expérience juridique dans le domaine du droit administratif ou un domaine équivalent » ;

g) En 2005, il a été décidé d'exiger des membres du Tribunal administratif des Nations Unies qu'ils possèdent « une expérience judiciaire dans le domaine du droit administratif ou un domaine équivalent dans leur juridiction nationale » (suppression des termes « ou autre expérience juridique »).

28. L'examen du Tribunal administratif des Nations Unies, de son fonctionnement et de son statut a commencé dans les années 1980 par suite de deux initiatives. Tout d'abord, une étude a été entreprise sur la question de l'harmonisation du Statut du Tribunal des Nations Unies et de celui du TAOIT, comme on le verra à la section II. Ensuite, dans une résolution sur la composition du Secrétariat adoptée en 1985, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de « rationaliser les procédures de recours ». Les procédures de « recours » visées étaient essentiellement l'examen par des pairs des recours formés contre les décisions administratives et les décisions disciplinaires auquel procédaient la Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline (les « organes paritaires ») avant que le Tribunal administratif des Nations Unies ne soit saisi²².

29. En 1986, le Corps commun d'inspection a remis un rapport sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, dans lequel il a proposé la création d'un bureau de l'administration de la justice et de la charge de médiateur, ainsi que l'institution d'un double degré de juridiction. Entre 1987 et 1990, le Secrétaire général a établi des rapports sur la création de la charge de médiateur, le fonctionnement des organes paritaires, le Groupe des conseils, la procédure disciplinaire et les jurys d'enquête sur les plaintes des fonctionnaires. En 1994 et en 1995, dans d'autres rapports, il a envisagé la mise en place d'une procédure de conciliation et de règlement rapides des litiges et d'un examen des décisions administratives, la création d'une commission d'arbitrage et la professionnalisation des organes paritaires²³.

30. Dans plusieurs résolutions adoptées entre 1987 et 1994, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'améliorer l'efficacité des organes paritaires et de procéder à un examen d'ensemble du système d'administration de la justice. En 1996, elle a invité la Sixième Commission à examiner les propositions du Secrétaire général. Aucune autre suite n'a été donnée aux rapports du Secrétaire général²⁴.

31. Le Corps commun d'inspection a établi trois rapports sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies : un en 2000, un autre en 2002 et le dernier en 2004²⁵. En 2000, il a fait les recommandations suivantes : a) que les membres du Tribunal administratif des Nations Unies aient l'expérience requise, dans le domaine judiciaire ; b) que le Tribunal ait le pouvoir d'ordonner l'exécution de l'obligation invoquée (dont la réintégration et l'annulation de la décision contestée) sans devoir

²² Résolution 40/258 A, par. 7.

²³ Voir A/41/640, A/C.5/42/28, A/C.5/43/25, A/C.5/45/11, A/C.5/49/13, A/C.5/49/60, A/C.5/49/60/Add.1 et A/C.5/50/2.

²⁴ Résolutions 42/220 B, 43/224 B, 44/185 B, 45/239 B, 47/226, 49/222 et 50/240.

²⁵ Voir A/55/57, A/57/441 et A/59/280.

prononcer le versement d'une indemnité à titre subsidiaire ; c) que le montant des indemnités à verser ne soit plus plafonné. En 2004, il a fait les mêmes recommandations, affirmant que, sur ces trois points, le Tribunal administratif des Nations Unies devait aligner son statut et sa pratique sur ceux du TAOIT, ce qui permettrait d'éliminer les principales différences subsistant entre les deux juridictions. Il a conclu que la fusion des deux tribunaux ne semblait pas « possible dans un avenir proche pour un certain nombre de raisons, notamment la forte opposition que rencontre cette idée chez les fonctionnaires, qu'ils relèvent du système de justice de l'Organisation des Nations Unies ou de celui de l'OIT », et que, comme souligné dans des rapports précédents, « cette fusion n'apporterait pas d'avantages importants et elle ne contribuerait pas non plus de façon significative à améliorer l'efficacité »²⁶. Il n'a pas répété les recommandations formulées dans ses rapports de 2000 ou de 2002 au sujet de la réactivation de la fonction consultative de la Cour internationale de Justice, ni au sujet de la possibilité de créer un organe qui serait spécialement chargé de réexaminer les décisions du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies.

32. En 2005, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de charger un groupe d'experts externes indépendants de réfléchir à la refonte du système d'administration de la justice. Le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies a commencé ses travaux en février 2006 et présenté son rapport à l'Assemblée générale en juillet 2006. Il a conclu que « le système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies [était] dépassé, dysfonctionnel, inefficace et déficient sous le rapport de l'indépendance ». Par « système de justice interne », il entendait non seulement le Tribunal administratif des Nations Unies, mais également les organes paritaires, dont l'indépendance n'était pas garantie puisqu'ils étaient composés de fonctionnaires agissant à titre de conseils du Secrétaire général. Il a déploré la limitation du pouvoir du Tribunal administratif des Nations Unies d'ordonner l'exécution de l'obligation invoquée et du montant de l'indemnité, car elle débouchait parfois sur le versement d'une indemnité insuffisante et était de ce fait incompatible avec le principe de la légalité. Compte tenu des défauts et des limites de ce système de justice formel, il a recommandé le remplacement des organes paritaires par un système organisé selon le principe du double degré de juridiction²⁷.

Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et Tribunal d'appel des Nations Unies

33. En avril 2007, l'Assemblée générale a créé un système d'administration de la justice à double degré de juridiction composé du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies. Les Statuts des deux tribunaux ont été adoptés l'année suivante, et les activités ont commencé le 1^{er} juillet 2009. Le Tribunal administratif des Nations Unies a cessé d'exister le 31 décembre 2009²⁸.

34. Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies est compétent pour connaître des requêtes introduites afin de contester « une décision administrative en invoquant l'inobservation [des] conditions d'emploi ou [du] contrat de travail. Les expressions “contrat” et “conditions d'emploi” englobent tous les statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de

²⁶ Voir A/59/280, par. 10.

²⁷ Résolution 59/283 ; A/61/205.

²⁸ Résolutions 61/261, 62/228 et 63/253.

l'inobservation alléguée ». Cette compétence s'étend aux décisions administratives portant mesure disciplinaire²⁹.

35. Le Tribunal d'appel des Nations Unies est compétent pour connaître des recours formés contre les jugements rendus par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies lorsque celui-ci a outrepassé ou n'a pas exercé sa compétence, ou a commis une erreur sur une question de droit, une erreur de procédure propre à influencer la décision attaquée, ou une erreur de fait ayant entraîné un jugement manifestement déraisonnable. Le Tribunal d'appel des Nations Unies est également compétent pour connaître des requêtes en appel de toute « décision prise par le Comité permanent au nom du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, alléguant l'inobservation des Statuts de la Caisse »³⁰.

36. Les requêtes contestant une décision administrative du Secrétariat ou d'un fonds ou programme des Nations Unies sont introduites contre le Secrétaire général. Les institutions spécialisées et autres entités qui appliquent le régime commun des Nations Unies peuvent accepter la juridiction des deux tribunaux (Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et Tribunal d'appel des Nations Unies), ou seulement celle du Tribunal d'appel des Nations Unies³¹. Il faut pour cela qu'un accord spécial soit conclu entre le Secrétaire général et le chef de l'institution, organisation ou entité concernée. Les organisations qui souhaitent accepter la juridiction du Tribunal d'appel des Nations Unies doivent avoir institué une instance du premier degré neutre. Depuis 2019, lorsqu'il estime que l'examen en première instance n'a pas été neutre, le Tribunal d'appel des Nations Unies refuse de réexaminer l'affaire et la renvoie à l'organisation concernée pour que cet examen soit effectué³².

37. Au 1^{er} janvier 2020, 16 entités (77 920 fonctionnaires)³³ avaient accepté la juridiction des deux tribunaux (Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et Tribunal d'appel des Nations Unies), ou seulement du Tribunal d'appel des Nations Unies. Parmi ces 16 entités :

²⁹ Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, art. 2 (résolution [63/253](#), annexe I).

³⁰ Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, art. 2 (résolution [63/253](#), annexe II).

³¹ Le fait qu'elles appliquent le régime commun des Nations Unies n'empêche pas les organisations d'être soumises aux dispositions de leur statut et règlement du personnel, de leurs textes administratifs et de leurs politiques et procédures respectifs.

³² Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, art. 2 ; Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, art. 2 ; *Spinardi v. IMO* (arrêt n° 2019-UNAT-957).

³³ Ce chiffre correspond aux effectifs au 31 décembre 2019 indiqués dans le document [A/75/591](#) : 77 620 fonctionnaires plus 300 membres du personnel de l'Organisation maritime internationale. Il ne comprend pas les membres du personnel de l'Organisation de l'aviation civile internationale, du Fonds international de développement agricole, de l'Autorité internationale des fonds marins, du Tribunal international du droit de la mer et de l'Organisation météorologique mondiale.

a) 14 font partie du système des Nations Unies³⁴ et 2 appliquent volontairement le régime commun des traitements, indemnités et autres conditions d'emploi des Nations Unies³⁵ ;

b) Six (l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, l'Organisation de l'aviation civile internationale, le Fonds international de développement agricole, l'Organisation maritime internationale, l'Autorité internationale des fonds marins et le Tribunal international du droit de la mer) ont accepté la juridiction du Tribunal d'appel des Nations Unies mais pas celle du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

38. L'Assemblée générale peut modifier les Statuts du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies, qui établissent leurs règlements de procédure respectifs, lesquels doivent être soumis à l'approbation de l'Assemblée. Les Statuts des Tribunaux ont été modifiés à quatre reprises³⁶ :

a) En 2011, dans le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, le délai d'appel des jugements rendus par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a été porté de 45 à 60 jours, et le délai d'appel des ordonnances interlocutoires, fixé à 30 jours ;

b) En 2014, il a été précisé dans les deux Statuts que : i) l'indemnisation du préjudice ne pouvait être ordonnée que lorsque celui-ci était « avéré » ; ii) l'annulation, l'exécution de l'obligation invoquée et l'indemnisation pouvaient être ordonnées séparément ou ensemble. Le caractère contraignant des jugements, arrêts et ordonnances, et l'effet suspensif de l'appel ont été inscrits dans les deux Statuts également. Le Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies a été modifié de telle manière que l'expérience universitaire pertinente puisse être prise en considération dans la nomination des juges ;

c) En 2015, il a été inscrit dans les deux Statuts que les juges n'avaient pas la qualité de « fonctionnaire du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies au sens de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies » ;

d) En 2016, dans les deux Statuts, le président de chaque tribunal a été habilité à s'assurer que les décisions étaient rendues en toute célérité. Deux nouveaux critères de sélection des juges ont été ajoutés dans le Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies: l'impartialité et la maîtrise de l'anglais ou du français ;

e) En 2018, quatre postes de juge à mi-temps, en remplacement des trois postes de juge *ad litem*, ont été ajoutés dans le Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

³⁴ Les organisations et entités suivantes ont confirmé leur acceptation du statut de la Commission de la fonction publique internationale, soit individuellement soit par l'intermédiaire du Secrétariat : Organisation des Nations Unies, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Fonds des Nations Unies pour la population, Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (applique le régime commun des Nations Unies en ce qui concerne le personnel recruté sur le plan international, mais pas le personnel recruté sur le plan national), Programme des Nations Unies pour le développement, Organisation de l'aviation civile internationale, Organisation maritime internationale, Autorité internationale des fonds marins, Centre du commerce international, Tribunal international du droit de la mer, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et Organisation météorologique mondiale. Voir <https://icsc.un.org/Home/CommonSystem>.

³⁵ Fonds international de développement agricole et Cour internationale de Justice.

³⁶ Résolutions 66/237, 69/203, 70/112, 71/266 et 73/276.

39. En 2013, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de constituer un groupe pour qu'il évalue le système d'administration de la justice et procède notamment à une analyse « pour déterminer si les buts et objectifs énoncés [...] [étaient] atteints de façon efficiente et économique ». Le Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire a remis son rapport en avril 2016. Il a estimé que le nouveau système était meilleur que le précédent et que les objectifs fixés par l'Assemblée générale lorsqu'elle avait décidé de l'instituer étaient atteints dans une large mesure. Il a conclu que, même si d'autres améliorations pouvaient être apportées, « il n'y a[vait] pas lieu à réaménagement majeur du système »³⁷.

40. Depuis 2019, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies est composé de trois juges à temps plein et de six juges à mi-temps nommés pour un mandat de sept ans par l'Assemblée générale. Ces juges doivent justifier d'« au moins 10 ans d'expérience judiciaire en droit administratif, ou d'une expérience équivalente acquise dans une ou plusieurs juridictions nationales ». Le Tribunal d'appel des Nations Unies est composé de sept juges nommés eux aussi pour sept ans par l'Assemblée générale et qui doivent justifier d'au moins 15 ans d'expérience judiciaire « en droit administratif ou en droit du travail ou d'une expérience équivalente acquise dans une ou plusieurs juridictions nationales ou internationales », dont, éventuellement, cinq ans d'expérience universitaire dans un domaine du droit intéressant le Tribunal. Dans les deux tribunaux (Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et Tribunal d'appel des Nations Unies), la maîtrise de l'anglais ou du français est requise, les juges doivent tous être de nationalité différente, être nommés eu égard aux principes de la répartition géographique et de l'équilibre entre les effectifs des deux sexes, jouir de la plus haute considération morale et faire preuve d'impartialité³⁸.

41. Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies siège à temps plein toute l'année, à Genève, à Nairobi et à New York. Les affaires sont habituellement jugées par un juge unique, mais elles peuvent l'être par un collège de trois juges. Le Tribunal d'appel des Nations Unies tient généralement trois sessions par an et exerce ses fonctions à New York, où il a son siège. Néanmoins, il peut décider de siéger à Genève ou à Nairobi si les affaires inscrites au rôle le justifient. Les affaires sont habituellement examinées par un collège de trois juges qui se prononcent à la majorité des voix, mais elles peuvent être renvoyées devant le Tribunal d'appel des Nations Unies en formation plénière si elles soulèvent un point de droit important. En raison de la pandémie de COVID-19, les tribunaux des Nations Unies ont également mené leurs travaux en ligne³⁹.

42. On trouvera de plus amples renseignements sur le fonctionnement et les ressources des tribunaux des Nations Unies dans le rapport du Secrétaire général sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies (A/75/162) et dans le projet de budget-programme pour 2021 [A/75/6 (Sect. 1)].

³⁷ Résolution 68/254 ; A/71/62/Rev.1, résumé.

³⁸ Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, art. 4 ; Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, art. 3.

³⁹ Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, art. 5 et 10 ; Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies, art. 4 et 10.

II. Efforts déployés pour remédier au problème que pose la dualité des systèmes juridictionnels au regard du régime commun des Nations Unies

43. Les préoccupations dont l'Assemblée générale a fait état en décembre 2019 concernant le « problème » que pose « la coexistence de deux tribunaux administratifs indépendants parmi les organisations appliquant le régime commun » font écho à d'autres, exprimées au cours des dernières décennies. En effet, la crainte que les divergences dans la jurisprudence des deux tribunaux sur les questions relevant de la Commission de la fonction publique internationale puissent nuire à la cohérence du régime commun des Nations Unies a commencé à se faire jour peu après la création de la Commission, en 1975. Elle est à l'origine de nombreuses discussions, initiatives et propositions axées sur trois objectifs : évaluer la possibilité de créer un tribunal administratif unique ou d'harmoniser les Statuts des tribunaux existants ; garantir un rôle actif à la Commission de la fonction publique internationale lors de l'examen de ses décisions et recommandations par un tribunal ; mettre en place un mécanisme de résolution des questions de droit soulevées par ces décisions et recommandations, comme moyen d'éviter les divergences dans la jurisprudence des deux tribunaux.

A. Possibilité de créer un tribunal administratif unique et harmonisation des Statuts des tribunaux (1978-1989)

44. En octobre 1978, la Commission de la fonction publique internationale a informé l'Assemblée générale que l'OIT avait décidé de ne pas se prononcer sur l'application d'un nouveau barème des traitements pour Genève avant d'avoir reçu l'avis consultatif rendu à titre personnel par trois juges du TAOIT. Dans cet avis, les juges ont conclu que l'application d'un nouveau barème des traitements aurait dû faire l'objet de négociations préalables avec le syndicat du personnel. La Commission a répondu que poser en principe la subordination de la modification du barème à des négociations préalables avec le personnel « aurait des incidences considérables sur les bases juridiques de l'établissement des barèmes de traitement dans tout le système des Nations Unies et sur la procédure suivie en la matière ». Constatant avec une « profonde préoccupation le manque d'uniformité des mesures prises unilatéralement par plusieurs » organisations, l'Assemblée générale a prié « le Secrétaire général et ses collègues du Comité administratif de coordination d'étudier la possibilité de créer un tribunal administratif unique pour toutes les organisations appliquant le régime commun »⁴⁰.

45. En réponse à la demande de l'Assemblée générale, un groupe de travail mixte sur les procédures de recours composé de membres du Comité consultatif pour les questions administratives et de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux a chargé un consultant de réaliser une étude. Cette étude, intitulée « Procédures des tribunaux administratifs et possibilités d'unification », a été examinée lors d'une réunion ad hoc des conseillers juridiques des institutions spécialisées tenue en septembre 1979, de même qu'une analyse comparative des Statuts des tribunaux administratifs respectifs de l'OIT et des Nations Unies faite par le BIT et un document de travail sur la fusion éventuelle des tribunaux administratifs

⁴⁰ Voir A/33/30, par. 17 à 25, et la résolution 33/119 de l'Assemblée générale. Le Comité administratif de coordination a été créé par la résolution 13 (III) du Conseil économique et social pour veiller à l'application des accords conclus entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées. En 2001, le Conseil a renommé le Comité administratif de coordination « Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination ».

des Nations Unies et de l'OIT établi par le Bureau des affaires juridiques (de l'ONU)⁴¹.

46. Compte tenu des conclusions de la réunion ad hoc des conseillers juridiques tenue en septembre 1979, le Secrétaire général a informé l'Assemblée générale, dans un rapport publié en novembre de la même année, que, « depuis que les deux Tribunaux fonctionn[ai]ent chacun de leur côté, c'est-à-dire depuis près de 30 ans, aucune réelle divergence de jurisprudence n'[était] apparue ». En outre, malgré l'avis rendu à titre personnel par les juges du TAOIT, ce dernier et le Tribunal administratif des Nations Unies avaient finalement tous deux statué en faveur des organisations défenderesses dans l'examen des recours concernant l'application du barème des traitements pour Genève à l'origine de la décision de l'Assemblée générale de demander une étude sur la création d'un tribunal administratif unique. Le Secrétaire général a conclu ce qui suit : « [L]es préoccupations qui semblent avoir conduit l'Assemblée générale à formuler sa demande ne sont pas, en fait, assez impératives pour justifier une telle mesure à l'heure actuelle »⁴².

47. Dans ce même rapport, le Secrétaire général a fait observer que la création d'un tribunal administratif unique ne se traduirait par des gains d'efficacité sur le plan administratif et que l'augmentation du nombre d'affaires qui en résulterait serait source de difficultés pour les juges du TAOIT et les membres du Tribunal administratif des Nations Unies, qui ne siégeaient qu'à temps partiel. Toute modification visant à transformer ces tribunaux devrait, d'une part, recevoir l'approbation de l'Assemblée générale et de la Conférence internationale du Travail, et, d'autre part, faire l'objet de consultations auprès des 22 organisations qui reconnaissent la juridiction de l'un ou l'autre des tribunaux et recueillir l'adhésion de celles-ci. Dans la mesure où les principales différences dans le fonctionnement des deux tribunaux découlaient des dispositions de leurs statuts et règlements et de leurs pratiques institutionnelles respectives, il semblait « souhaitable [...] de continuer [...] d'aligner progressivement et de développer les statuts, règlements et pratiques des deux tribunaux, ce qui [pourrait] [...] ouvrir la voie à de nouvelles mesures d'unification ». Pour assurer « la cohérence de la jurisprudence », jugée souhaitable également, il pouvait être envisagé d'instituer un mécanisme commun « auquel l'un ou l'autre des deux Tribunaux pourrait [...] avoir recours, de sa propre initiative ou à la demande de l'une ou l'autre partie en cause, pour résoudre des questions de droit intéressant le régime commun »⁴³.

48. En réponse au rapport du Secrétaire général, l'Assemblée générale, en décembre 1979, a prié ce dernier et le Comité administratif de coordination de « poursuivre l'harmonisation progressive et le perfectionnement des statuts, règlements et pratiques du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies, en vue de renforcer le régime commun et de tendre à la création d'un tribunal unique ». De nombreuses études et propositions ont été faites comme suite à cette demande⁴⁴.

49. En septembre 1984, à l'issue de consultations menées entre les organisations et auprès du personnel, le Secrétaire général a présenté un rapport dans lequel il faisait des propositions détaillées. Au nombre de 27, ces propositions touchaient huit domaines : a) la composition du Tribunal administratif des Nations Unies ; b) l'extension de la juridiction ; c) les conditions préalables à l'introduction d'une instance ; d) les procédures ; e) les modes de réparation ; f) les procédures

⁴¹ Voir CCAQ/PER/R.107, annexe II, et CCAQ/PER/WCRP/R.2.

⁴² Voir [A/C.5/34/31](#), par. 6 et 13. Voir également [ACC/1979/70](#).

⁴³ Voir [A/C.5/34/31](#), par. 10 à 12.

⁴⁴ Voir la décision 34/438 de l'Assemblée générale (dans [A/34/46](#)) ; BIT, documents GB.213/PFA/9/14, GB.215/PFA/15/17 et GB.225/PFA/11/13. Voir également [A/C.5/36/23](#), [A/C.5/37/23](#) et [A/C.5/38/26](#).

postérieures au jugement ; g) l'examen des jugements ; h) la coopération entre les tribunaux. La plupart visaient à une réforme générale du Tribunal administratif des Nations Unies, mais deux d'entre elles portaient directement sur les moyens d'éviter les divergences dans la jurisprudence :

a) La création d'une commission mixte composée de membres du Tribunal administratif des Nations Unies et du TAOIT qui rendrait des avis consultatifs sur toute question juridique d'ordre général intéressant les organisations qui appliquaient le régime commun d'administration du personnel des Nations Unies⁴⁵ ;

b) La nomination d'un assesseur qui serait chargé d'aider les juges à réaliser les études que les membres des tribunaux peuvent devoir mener pendant les périodes relativement brèves où ils siègent, et, en particulier, de les aider à rester en contact de manière informelle avec l'autre tribunal en vue de favoriser l'harmonisation de la jurisprudence⁴⁶.

50. Parallèlement, en octobre 1984, le BIT a présenté à son conseil d'administration un rapport, dans lequel il était proposé de modifier le Statut du TAOIT afin d'étendre la compétence de ce tribunal à d'autres litiges contractuels, de codifier les critères de sélection des juges, d'exposer plus clairement les procédures de révocation des juges, de renforcer l'indépendance du greffier, de prolonger les délais à observer par les héritiers ou mandataires, de permettre aux parties d'être entendues avant que l'exécution d'une obligation ne soit ordonnée, d'ajouter des dispositions concernant les procédures de renvoi, la condamnation aux dépens et la révision, la rectification ou l'interprétation des jugements, et de réviser la procédure de demande d'avis consultatif auprès de la Cour internationale de Justice⁴⁷. L'OIT ne jugeait pas nécessaire de créer d'organe consultatif au sein de son tribunal administratif, estimant que la participation de ce dernier aux travaux de la commission établie dans le cadre du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies suffirait à garantir la prise en compte de sa propre jurisprudence. Elle était favorable à la nomination d'un assesseur⁴⁸. Le Conseil d'administration n'a pas pris de décision quant à ces propositions, dont elle a reporté la poursuite de l'examen aux sessions suivantes.

51. Le Secrétaire général a présenté ses propositions dans plusieurs autres rapports ultérieurs, dont l'Assemblée générale a reporté l'examen de 1984 à 1986⁴⁹. En 1987, l'Assemblée l'a prié de solliciter l'avis des États Membres et d'associer le Directeur général de l'OIT à ces consultations.

52. De mars à juillet 1988, le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a présidé 14 réunions consultatives. En plus des États Membres, il a invité à y participer le Directeur général du BIT, la Secrétaire exécutive du Tribunal administratif des Nations Unies, le greffier du TAOIT et le Secrétaire du Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif. Le rapport présenté en 1988 par le Secrétaire général était, pour la première fois, intitulé « Harmonisation des statuts, règlements et pratiques des tribunaux administratifs de l'Organisation internationale du Travail et des Nations Unies » et non plus « Possibilité de créer un tribunal administratif unique », comme les rapports et notes précédents. Établi à l'issue des consultations tenues, le texte révisé du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies qui y figurait ne comportait pas les dispositions relatives à la création d'une commission consultative mixte ou à la nomination d'assesseurs qui avaient été

⁴⁵ Voir [A/C.5/39/7](#), par. 25 à 28, et annexe I, art. 2 *très*.

⁴⁶ Voir [A/C.5/39/7](#), par. 93 et 94.

⁴⁷ BIT, document GB.228/PFA/11/11.

⁴⁸ BIT, note sur l'harmonisation et le développement des statuts, règles et pratiques du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies.

⁴⁹ Voir [A/40/471](#) ; [A/C.5/41/8](#) ; [A/42/328](#) ; décisions de l'Assemblée générale 39/450 (dans [A/39/51](#)), 40/465 (dans [A/40/53](#)) et 41/447 (dans [A/41/53](#)). Voir également la résolution [42/217](#).

envisagées. Les États Membres ont été invités à soumettre des observations écrites sur les propositions, observations qui ont été communiquées à l'Assemblée générale⁵⁰.

53. En 1989, la Cinquième Commission a examiné les propositions du Secrétaire général. Les délégations ont relevé que les deux tribunaux étaient restés distincts « pour des raisons historiques », que les efforts « entrepris en 1978 [et] tendant à créer un tribunal administratif unique ou à harmoniser les statuts, règlements et pratiques des tribunaux n'[avaient] pas abouti » et que les États Membres avaient « décidé à l'unanimité de clore le débat sur ce point pour le moment »⁵¹. En novembre 1989, l'Assemblée générale a adopté la décision 44/413, dans laquelle elle décidait de « conserver, jusqu'à plus ample examen, le statut actuel du Tribunal administratif des Nations Unies » et priait le Secrétaire général de « revenir sur la question, le moment venu, en tenant compte desdites observations des États Membres »⁵².

54. Entre-temps, à l'OIT, un groupe de travail tripartite avait été créé en 1985 et chargé d'examiner les modifications qu'il était proposé d'apporter au Statut du TAOIT⁵³. Ce groupe de travail a largement approuvé les modifications proposées, mais continué d'en réviser certaines⁵⁴. Malgré la décision de l'Assemblée générale de ne rien modifier dans le Statut du Tribunal administratif des Nations Unies, il a estimé devoir poursuivre les travaux entrepris et continuer d'examiner le Statut du TAOIT, sous une autre composition. Le Conseil d'administration du BIT a approuvé cette proposition en 1990⁵⁵. Comme indiqué à la section I, certaines des modifications que le BIT proposait d'apporter au Statut du TAOIT et qui avaient reçu l'aval du groupe de travail (sur les demandes d'interprétation et de révision des jugements) ont été approuvées en 2016⁵⁶.

55. Au cours des décennies suivantes, l'harmonisation des Statuts du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies a continué d'être évoquée dans les initiatives de réforme du système de justice interne. Ces initiatives, cependant, tendaient à la réforme générale des tribunaux. Il ne s'agissait plus de résoudre le problème qui avait poussé l'Assemblée générale, en 1978, à demander une étude sur la possibilité de créer un tribunal administratif unique, c'est-à-dire le risque de divergences entre les deux tribunaux dans le traitement des questions qui ont une incidence sur le régime commun des Nations Unies. De fait, le règlement des litiges relatifs à des questions relevant de la Commission de la fonction publique internationale n'est pas directement traité ou ne fait pas l'objet de recommandations dans les rapports du Corps commun d'inspection de 2000, 2002 et 2004, ni dans les rapports ultérieurs du Groupe de la refonte (2006) et du Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire (2016).

56. Une autre question est revenue à plusieurs reprises dans les débats sur l'établissement d'un tribunal administratif unique et l'harmonisation des Statuts du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies : l'institution d'un examen en appel des jugements. Le consultant nommé par le groupe de travail mixte sur les procédures de recours a traité du droit d'appel et de l'établissement d'un système à double degré de juridiction dans son étude publiée en 1979 sous le titre « Procédures de recours et possibilités d'unification ». L'examen des jugements a également été

⁵⁰ Voir [A/43/704](#), annexe I, art. 2 *quater*, 5 *bis*, 6(2)(a*), 6(2)(i) et 11 *bis* ; [A/C.5/44/1](#) ; [A/C.5/44/1/Add.1](#).

⁵¹ Voir [A/C.5/44/SR.43](#), par. 15. Voir également [A/C.5/44/SR.15](#).

⁵² Décision 44/413 de l'Assemblée générale (dans [A/44/49](#)).

⁵³ BIT, document GB.231/11/27, par. 53.

⁵⁴ BIT, document GB.234/PFA/11/17.

⁵⁵ BIT, document GB.246/8/22, par. 33.

⁵⁶ BIT, documents GB.228/PFA/11/11, GB.234/PFA/11/17, GB.246.PFA/12/15 et GB.246/8/22.

traité dans les rapports que le Secrétaire général a présentés dans les années 1980, à partir de 1984. Dans ses propositions, ce dernier soulignait que cet examen était effectué par la Cour internationale de Justice compte tenu des circonstances de l'époque, mais que d'autres possibilités pouvaient être envisagées⁵⁷.

57. En 1999, les conseillers juridiques du système des Nations Unies ont rédigé une note sur l'opportunité de mettre en place un mécanisme de recours du deuxième degré en vue d'améliorer l'administration de la justice dans ledit système, dans laquelle ils envisageaient trois possibilités : a) établir un mécanisme d'appel différent pour chaque organisme ou organisation ; b) établir un mécanisme de recours du deuxième degré commun à tous les organismes des Nations Unies ; c) établir un mécanisme de recours du deuxième degré pour chaque tribunal administratif. À titre de quatrième possibilité, les conseillers juridiques proposaient que chaque tribunal puisse examiner ses propres jugements en siégeant en session plénière dans le cadre de recours extraordinaires contre des décisions rendues par une de ses chambres. Le Comité administratif de coordination a noté que les conseillers juridiques recommandaient que la mise en place d'un mécanisme de recours du deuxième degré ne soit pas étudiée plus avant, mais il a manifesté de l'intérêt pour l'idée d'instituer une procédure permettant au Tribunal d'examiner ses propres jugements⁵⁸.

58. Dans son rapport de 2002, le Corps commun d'inspection a recommandé d'étudier la création d'un mécanisme d'appel pour l'examen des jugements du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies, ou d'un tribunal unique. Le Tribunal administratif des Nations Unies a exprimé des doutes quant à la mise en place d'un mécanisme d'appel. En réponse à ce rapport, le BIT a fait valoir ce qui suit : « [L]e TAOIT est utilisé par de nombreuses organisations qui n'appartiennent pas au système des Nations Unies. Les inspecteurs du CCI ne semblent pas en avoir tenu compte en formulant leurs recommandations »⁵⁹.

59. Finalement, comme on l'a vu à la section II, le principe du double degré de juridiction a été adopté pour le système des tribunaux des Nations Unies.

B. Information préalable de la Commission de la fonction publique internationale et possibilité pour elle de faire connaître ses vues aux tribunaux (1993-1994)

60. En 1993, le TAOIT a rendu deux jugements (jugements n^{os} 1265 et 1266) par lesquels il a tranché en faveur de fonctionnaires qui avaient formé un recours contre l'adoption d'un nouveau barème des traitements par la Commission de la fonction publique internationale. Il a estimé qu'aux fins de la comparaison des rémunérations des agents des services généraux, la Commission aurait dû ne retenir que les 11 ou 12 échelons du barème du régime commun et ne pas prendre en considération les échelons supplémentaires dits « d'ancienneté » (échelons 13 et 14) accordés par certaines organisations. La Commission a rendu compte de ces jugements à l'Assemblée générale dans son rapport annuel.

61. En décembre 1993, l'Assemblée générale a déploré que la Commission n'ait pas eu la possibilité de faire connaître ses vues au TAOIT et prié le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des autres organisations appliquant le régime commun de consulter la Commission et de veiller à ce que les conclusions qu'ils présentaient au

⁵⁷ Voir CCAQ/PER/R.107, annexe II, par. 87 à 91 ; [A/C.5/39/7](#), par. 68.

⁵⁸ Note sur l'opportunité de mettre en place un mécanisme de recours du deuxième degré en vue d'améliorer l'administration de la justice dans le système des Nations Unies, mars 1999 ; [ACC/1999/20](#), par. 61 à 67.

⁵⁹ Voir [A/57/441](#), recommandation 5 ; [A/C.5/57/25](#) ; BIT, document GB.288/PFA/13/3, par. 53.

Tribunal administratif des Nations Unies et au TAOIT rendent compte de ses vues. Le Secrétaire général a également été prié de consulter les chefs de secrétariat et d'examiner la possibilité de modifier le Statut de la Commission ou les « accords régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations qui appliqu[ai]ent le régime commun, en vue d'assurer une défense coordonnée face à tous les recours », ainsi que de modifier les règlements des deux tribunaux afin que les affaires soient signalées à la Commission en temps voulu pour qu'elle puisse faire connaître ses vues⁶⁰.

62. En octobre 1994, le Secrétaire général a fait rapport sur les résultats des consultations demandées. Il a expliqué que, les accords entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ayant pour objet de régir les relations bilatérales entre elles, ce n'était pas le cadre dans lequel traiter de la présentation des conclusions aux deux tribunaux. Par ailleurs, il a recommandé d'éviter de rouvrir la question du Statut de la Commission à cette fin et proposé à la place que l'on envisage de modifier le règlement des tribunaux afin que le Président de la Commission soit autorisé à participer aux procédures. Il a présenté un projet de texte et suggéré que l'Assemblée générale lui demande d'écrire au Président du Tribunal administratif des Nations Unies⁶¹.

63. En décembre 1994, l'Assemblée générale a adopté la résolution 49/223, dans laquelle elle a prié le Secrétaire général et le Directeur général de l'OIT de consulter, respectivement, le Tribunal administratif des Nations Unies et le TAOIT, en vue de la modification de leur règlement dans les termes suivants :

S'il apparaît dans une procédure que le jugement du Tribunal risque d'affecter une disposition, une décision ou un barème d'émoluments ou de contributions du régime commun d'administration du personnel, le [Secrétaire ou greffier] du Tribunal en avise promptement le Secrétaire exécutif de la Commission de la fonction publique internationale et s'informe si la Commission souhaite participer à la procédure. Dans l'affirmative, le texte de toutes les pièces écrites est communiqué à la Commission, qui est autorisée à formuler des observations à ce sujet ainsi qu'à participer à toute procédure orale.

64. Le texte a été repris textuellement dans le règlement du Tribunal administratif des Nations Unies, dont il est devenu l'alinéa 2 de l'article 20. Pour sa part, en novembre 1993, le TAOIT avait déjà modifié l'article 13.3 de son règlement, en autorisant la notification d'une requête à toute tierce partie qui pouvait souhaiter s'exprimer, de même que l'article 11.1 du même règlement, en vertu duquel il pouvait désormais, de sa propre initiative, consulter une « autorité internationale compétente ». Ces deux dispositions constituaient une base suffisante sur laquelle inviter la Commission à présenter des conclusions, ce que le TAOIT fait régulièrement depuis 1995.

C. Création d'un collège mixte pour les avis consultatifs sur les questions relevant de la Commission de la fonction publique internationale (1995-1999)

65. La question de la création d'une instance où l'on se prononcerait sur la légalité des décisions et des recommandations de la Commission de la fonction publique internationale a été examinée lors des réunions des conseillers juridiques du système

⁶⁰ Voir A/48/30 ; résolution 48/224. L'Assemblée générale a également demandé la consultation préalable du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

⁶¹ Voir A/49/480.

des Nations Unies tenues de 1995 à 1998. Au cours de ces réunions, les conseillers juridiques ont fait observer qu'un chef de secrétariat se trouve dans une

situation assez ingrate lorsqu'il estime une décision erronée en droit. S'il applique cette décision, afin de permettre au fonctionnaire concerné de la porter devant un tribunal, il agit en violation de ses responsabilités juridiques, telles que définies par ce même tribunal, dont il est tenu d'exécuter les décisions. En pareil cas, le tribunal administratif concerné et le fonctionnaire sont tous deux parfaitement fondés à le critiquer. Si, en revanche, il refuse d'exécuter la décision, il s'expose à la critique, d'un point de vue politique cette fois, sans pouvoir démontrer, par l'avis d'une autorité compétente, le bien-fondé de son refus⁶².

66. En 1998, le TAOIT a rendu trois jugements annulant des décisions relatives à des paiements effectués selon un barème des traitements pour Rome adopté par la Commission et à des indemnités de poste fondées sur un calcul lui aussi déterminé par la Commission. Dans son rapport annuel pour 1998, celle-ci a soulevé la question de savoir s'il « serait possible à l'avenir d'obtenir un avis juridique consultatif avant qu'une décision ne soit prise ou mise en œuvre »⁶³.

67. En octobre 1998, le Comité administratif de coordination a examiné un projet de modification du Statut de la Commission présenté par les conseillers juridiques du système des Nations Unies dans lequel ceux-ci proposaient la création d'un collège consultatif spécial composé des Présidents du Tribunal administratif des Nations Unies et du TAOIT et d'une tierce personne désignée par eux. Il était prévu que ce collège soit autorisé à donner des avis consultatifs sur la légalité des décisions et recommandations de la Commission, sur la demande du Président de celle-ci ou d'un chef de secrétariat d'une organisation appliquant le régime commun. Faisant état d'un consensus à cet égard parmi les conseillers juridiques, le Comité a demandé que l'on sollicite l'avis des présidents des deux tribunaux⁶⁴.

68. Dans ses observations, le Président du TAOIT a souligné que les avis consultatifs rendus par les collèges proposés ne lieraient pas les tribunaux dans leur examen des affaires contentieuses. Il estimait que la consultation des conseillers juridiques, sur la question de la légalité des décisions et recommandations de la Commission, serait plus conforme aux rôles institutionnels établis. Il exprimait également des réserves quant à la participation des présidents des tribunaux et proposait que le collège soit composé d'un juge du TAOIT et d'un juge du Tribunal administratif des Nations Unies, désignés par lesdits présidents. Le Président du Tribunal administratif des Nations Unies a exprimé le même avis. La composition du collège consultatif spécial a été revue dans le sens de ces observations⁶⁵.

69. En avril 1999, le Comité administratif de coordination a approuvé le projet modifié et la composition révisée du collège consultatif spécial. Il a demandé à la Commission de soumettre le projet de modification de son statut à l'Assemblée générale pour examen. Dans son rapport annuel pour 1999, cependant, la Commission a émis des réserves concernant le projet, faisant valoir que, dans la mesure où les recours introduits contre ses décisions et recommandations étaient très peu nombreux à aboutir, il n'était pas nécessaire de créer un tel mécanisme. Elle disait douter que le mécanisme consultatif proposé ait un quelconque effet dissuasif, car les avis ne

⁶² « Judicial review of decisions taken by the ICSC », note établie par les conseillers juridiques du système des Nations Unies, septembre 1998.

⁶³ Ibid. ; TAOIT, jugements n^{os} 1713, 1765 et 1766 ; A/53/30, par. 174.

⁶⁴ Voir ACC/1998/20, par. 55 et 56.

⁶⁵ « Judicial review of decisions taken by the ICSC », note établie par les conseillers juridiques du système des Nations Unies, mars 1999.

seraient pas contraignants. Elle disait également craindre que l'ajout d'une procédure de demande d'avis consultatif ne cause des retards dans l'exécution de ses décisions et recommandations. Elle demandait que, si le Comité administratif de coordination décidait de soumettre la proposition à l'Assemblée générale, ses observations soient portées à l'attention de cette dernière⁶⁶.

70. Finalement, c'est le Secrétaire général qui a soumis le projet de modification du Statut de la Commission à l'Assemblée générale, au nom du Comité administratif de coordination. En décembre 1999, l'Assemblée a adopté la résolution 54/238, dans laquelle, ayant examiné le projet de modification du Statut de la Commission présenté par le Secrétaire général, elle a dit prendre note des observations de la Commission et réaffirmé le Statut de la Commission⁶⁷.

III. Jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et des tribunaux des Nations Unies concernant les décisions et recommandations de la Commission de la fonction publique internationale

71. Dans sa résolution 74/255 B, l'Assemblée générale a noté avec préoccupation que « la coexistence de deux tribunaux administratifs indépendants parmi les organisations appliquant le régime commun » posait un problème, car elle risquait de donner lieu à des jurisprudences divergentes. La présente section offre une analyse de la mesure dans laquelle le TAOIT et les tribunaux des Nations Unies ont divergé dans leurs examens respectifs des décisions et recommandations de la Commission.

72. L'étude de la jurisprudence couvre la période allant de 1975, date de la création de la Commission, à 2016. L'étude s'arrête en décembre 2016, car les jugements rendus après 2016 concernent des questions qui peuvent encore faire l'objet d'un litige devant un autre tribunal. Les contestations récentes du barème des traitements unifié et de l'indemnité de poste appliquée à Genève, pour lesquelles des décisions ont été rendues respectivement par le Tribunal d'appel des Nations Unies et le TAOIT en 2018 et 2019, ne sont donc pas examinées dans le présent rapport, pas plus que les questions qui pourraient se poser au cours du contentieux en cours dans ces affaires.

73. La présente section ne porte que sur les possibilités de divergence dans la jurisprudence concernant les décisions et recommandations de la Commission, risque qui faisait l'objet des préoccupations soulevées par l'Assemblée générale en décembre 2019. Par conséquent, les sujets sur lesquels il existe des jurisprudences divergentes mais qui sont sans rapport avec les affaires de la Commission ne sont pas abordés. Bien que, tout au long de la présente section, il soit question de l'examen par les tribunaux des décisions et recommandations de la Commission, il s'agit, au sens strict, de leur examen de l'application des décisions ou recommandations contestées par les chefs de secrétariat des organisations concernées.

A. Portée du contrôle juridictionnel

74. La juridiction du TAOIT et des tribunaux des Nations Unies sur les décisions et recommandations de la Commission est limitée par le champ de leur compétence tel que défini dans leurs statuts respectifs. Le TAOIT est compétent pour connaître des « requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement ». Le Tribunal du contentieux administratif des

⁶⁶ Voir ACC/1999/4, par. 44 à 46 ; A/54/30, par. 202 à 215.

⁶⁷ Voir A/C.5/54/24 ; résolution 54/238, sect. IV.

Nations Unies, quant à lui, est compétent pour connaître des « requêtes introduites pour [c]ontester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail ». Tout réexamen en appel par le Tribunal d'appel des Nations Unies d'un jugement du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies prendrait en compte le champ de compétence de ce dernier. La référence à une « décision administrative » qui est faite dans le Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ne figure pas dans le Statut du TAOIT.

75. Le TAOIT est d'avis que tout chef de secrétariat qui transpose les normes du régime commun dans le règlement de sa propre organisation est tenu de veiller à ce que ces normes ne contiennent ou n'entraînent aucun élément illicite⁶⁸. Dans son jugement n° 1265, le TAOIT a estimé :

qu'en transposant dans son ordre intérieur les normes du régime commun, l'Organisation a assumé à l'égard de son personnel la responsabilité des illégalités que ces normes peuvent comporter ou entraîner. Dans la mesure où de telles normes apparaissent comme non valables, elles ne peuvent pas être imposées aux fonctionnaires et l'Organisation [mondiale de la propriété intellectuelle] devra y substituer, le cas échéant, des dispositions conformes au droit de la fonction publique internationale. Tout cela est un élément fondamental de la légalité internationale que le Tribunal a pour mission de sauvegarder⁶⁹.

76. Cette responsabilité a été réitérée dans un certain nombre de jugements, comme il ressort de ce qui suit :

L'adhésion d'une organisation internationale au régime commun des Nations Unies n'a pas pour effet d'exclure ou de limiter la responsabilité qui est la sienne envers son personnel ni d'amoindrir la protection judiciaire qu'elle lui doit. Une organisation qui introduit dans son droit statutaire des éléments dérivés du régime commun a l'obligation de vérifier la légalité des dispositions qu'elle reprend pour les introduire dans son ordre interne. [...] Le Tribunal ne sous-estime pas les difficultés [...] que peut entraîner, pour les organisations internationales, le fait de s'écarter des barèmes arrêtés en fonction des recommandations de la CFPI, mais il se doit de faire respecter la légalité internationale dans les rapports que lesdites organisations entretiennent avec leurs agents, quelle que soit l'autorité extérieure se trouvant à l'origine des décisions prises⁷⁰.

77. Le TAOIT a également estimé que la portée de son examen dans ces affaires se limitait à se prononcer sur des « causes qui, en dehors de l'incompétence et de la méconnaissance des formes et procédures, ont été définies comme étant l'erreur manifeste de fait ou de droit, l'arbitraire, l'abus de pouvoir ou le détournement de pouvoir »⁷¹. Pour déterminer si la Commission a abusé de son autorité, le TAOIT examine si « la méthode utilisée tend à réduire artificiellement les niveaux des salaires comparatifs à prendre en compte, si elle est simplifiée dans le but essentiel de hâter le processus de décision sans égard pour les intérêts des agents concernés ou si elle méconnaît ou n'évalue pas correctement des facteurs spécifiques »⁷². Il a

⁶⁸ TAOIT, jugement n° 1265, considérant 24.

⁶⁹ Ibid. Dans le jugement n° 825 du TAOIT, considérant 18, ce principe a été énoncé comme suit : « [e]n principe, une autorité est obligée de respecter le droit. Si elle agit sur la base d'une décision d'une autre autorité, elle doit s'assurer de la légalité de cette décision ».

⁷⁰ TAOIT, jugement n° 2420, considérant 11.

⁷¹ TAOIT, jugement n° 1000, considérant 12, et jugement n° 1776, considérant 3.

⁷² TAOIT, jugement n° 2571, considérant 3.

souligné que « cette méthodologie [était] un important facteur de stabilité, de prévisibilité et de transparence »⁷³.

78. Comme pour les tribunaux des Nations Unies, les paramètres du contrôle juridictionnel et leur applicabilité aux décisions et recommandations de la Commission font l'objet d'un contentieux en cours devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies.

B. Jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail concernant les décisions et recommandations de la Commission de la fonction publique internationale

79. De 1975 à 2016, le TAOIT a examiné les décisions et recommandations de la Commission dans 51 jugements. Il a rejeté les requêtes dans 40 jugements et leur a fait droit dans 11 jugements, lesquels concernaient des contestations de six décisions ou recommandations, comme récapitulé ci-dessous :

a) **Suspension de l'augmentation du coefficient d'ajustement à New York (1984)**. En novembre 1984, l'Assemblée générale a demandé à la Commission de surseoir à l'augmentation de l'indemnité de poste prévue à New York, car elle aurait une incidence sur d'autres lieux d'affectation, dont Bagdad. En décembre 1984, la Commission a décidé de suspendre l'augmentation de l'indice de classement de New York aux fins des ajustements. Elle a ensuite confirmé la décision en mars 1985. Le TAOIT, approuvant le raisonnement exposé dans le jugement n° 370 du Tribunal administratif des Nations Unies, a conclu que le processus de décision suivi par la Commission en décembre 1984 était entaché d'un vice de procédure et que la décision n'avait donc pas force exécutoire avant sa confirmation en mars 1985. Dans une affaire où l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture a introduit un nouvel indice de classement aux fins de l'ajustement de poste à Bagdad en février 1985, le TAOIT a ordonné à cette organisation de payer les indemnités de poste pour les mois de février et mars 1985 sur la base du classement antérieur (jugement n° 831 du TAOIT).

b) **Barème des traitements à Vienne (1987)**. En 1987, la Commission a adopté un nouveau barème de traitements pour les agents des services généraux à Vienne. Constatant que le personnel de l'Agence internationale de l'énergie atomique avait accès aux privilèges de l'économat qui n'étaient pas accordés au personnel des employeurs locaux, la Commission a réduit le salaire des agents des services généraux de 2,4 % pour compenser les « avantages conférés par l'économat ». Le TAOIT a estimé que la Commission avait commis une erreur en considérant l'accès à l'économat de Vienne comme un avantage faisant partie de l'ensemble des prestations et qui devait être compensé lors du calcul des barèmes de traitements. Il a ordonné à l'Agence internationale de l'énergie atomique ainsi qu'à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel de recalculer les traitements en éliminant de la base de calcul l'élément résultant de la prise en compte de l'avantage de l'économat (jugements n°s 1000 et 1001 du TAOIT).

c) **Barème des traitements à Genève (1991)**. En 1991, la Commission a adopté un nouveau barème de traitements pour les agents des services généraux à Genève. En comparant les conditions de rémunération locales avec le traitement des agents des services généraux, la Commission a établi les points de correspondance intérieure en tenant compte des échelons 13 et 14 en vigueur dans certaines

⁷³ TAOIT, jugement n° 1265, considérant 27.

organisations, alors que, selon les normes du régime commun, la carrière des agents doit plafonner au niveau du onzième ou du douzième échelon. Le TAOIT a estimé qu'il était inéquitable d'utiliser un critère qui ne s'appliquait pas à toutes les organisations de la même manière. Il a ordonné à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et à l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales d'établir un barème de rémunération révisé en éliminant de la comparaison ces échelons supplémentaires (jugements n^{os} 1265 et 1266 du TAOIT).

d) **Barème des traitements à Rome (1994).** La Commission a adopté un nouveau barème de traitements pour les agents des services généraux à Rome, avec effet à compter de 1994, mettant fin à une pratique antérieure qui consistait à fixer des barèmes de traitements légèrement supérieurs aux taux locaux en vigueur parce que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture exigeait que le personnel travaille dans une langue autre que l'italien. Le TAOIT a noté que la Commission n'avait pas examiné si les employeurs locaux offraient une compensation supplémentaire pour la maîtrise d'une langue autre que l'italien avant d'abandonner la prise en compte du facteur linguistique. Il a conclu qu'en supprimant l'ajustement linguistique dans ce contexte, la Commission n'avait pas tenu compte des particularités du marché de l'emploi à Rome. Il a ordonné à la l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture de tenir compte du facteur linguistique dans le calcul des rémunérations (jugement n^o 1713 du TAOIT).

e) **Correction du coefficient d'ajustement à Genève (1995).** En mai 1993, l'Office de la statistique du canton de Genève a créé un nouveau poste de dépense dans son indice des prix à la consommation, dont la Commission n'a pas tenu compte pour calculer le coefficient d'ajustement de juillet 1994. Dès la découverte de cette erreur, elle a corrigé l'ajustement de poste de manière prospective à compter de juillet 1995. Le TAOIT a conclu que la correction ne devait pas s'appliquer de manière prospective mais à compter du moment où l'erreur avait été commise. Il a ordonné à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et à l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales de procéder à un nouveau calcul des indemnités de poste avec effet rétroactif au mois de juillet 1994 (jugements n^{os} 1765 et 1766 du TAOIT).

f) **Barème des traitements à Genève (1995).** En 1995, la Commission a adopté un nouveau barème de traitements pour les agents des services généraux à Genève. En examinant les abattements fiscaux autorisés pour les frais professionnels, la Commission a reconnu s'être basée, par erreur, sur le montant de 700 francs suisses, au lieu de 1 700 francs suisses. Le TAOIT a ordonné à l'Union internationale des télécommunications, à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et à l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales d'appliquer un nouveau barème corrigeant cette erreur (jugements n^{os} 1840, 1841 et 1842 du TAOIT).

C. Jurisprudence des tribunaux des Nations Unies concernant les décisions et recommandations de la Commission de la fonction publique internationale

80. De 1975 jusqu'à sa suppression en 2009, le Tribunal administratif des Nations Unies a examiné les décisions et recommandations de la Commission dans six jugements, rejetant les requêtes dans quatre jugements et leur faisant droit dans deux. Le Tribunal administratif a conclu que les requêtes étaient fondées dans deux jugements, récapitulés ci-après :

a) **Révision des conditions de versement de la prime de rapatriement.** En 1979, la Commission a recommandé à l'Assemblée générale de demander aux

fonctionnaires de fournir des pièces justificatives attestant leur réinstallation comme condition de versement de la prime de rapatriement. Elle a également recommandé qu'à titre de mesure transitoire, la nouvelle condition ne soit pas appliquée aux membres du personnel ayant déjà droit à une prime de rapatriement. En décembre 1979, l'Assemblée a adopté la nouvelle condition pour le versement des primes de rapatriement, sans mesures transitoires. Un membre du personnel a fait valoir qu'il avait un droit acquis à une prime de rapatriement sans avoir à fournir de preuves. Le Tribunal administratif des Nations Unies a estimé que l'imposition de la nouvelle condition violait les droits acquis des fonctionnaires. Dans cette affaire, il a ordonné le versement de la prime de rapatriement sans exiger de preuve de réinstallation (jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies).

b) **Suspension de l'augmentation du coefficient d'ajustement à New York (1984).** En novembre 1984, l'Assemblée générale a demandé à la Commission de suspendre l'augmentation de l'indice de classement de New York aux fins des ajustements. La Commission a pris la décision demandée en décembre 1984 et l'a ensuite confirmée en mars 1985. Le Tribunal administratif des Nations Unies a estimé que la Commission n'avait pas respecté ses règles de procédure lorsqu'elle avait pris la décision en décembre 1984. Il a donc fait droit à la requête et ordonné le paiement d'une indemnité de poste basée sur le classement supérieur pour la période allant du 1^{er} décembre 1984 à mars 1985 (jugement n° 370 du Tribunal administratif des Nations Unies).

81. De 2009 à 2016, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a examiné les décisions et recommandations de la Commission dans 10 jugements, dont 4 ont ensuite été examinés par le Tribunal d'appel des Nations Unies. Les requêtes ont été rejetées dans toutes ces affaires.

D. Vue d'ensemble des jugements prononcés dans les affaires relatives aux décisions ou recommandations de la Commission de la fonction publique internationale

82. Entre 1975 et 2016, 33 décisions ou recommandations de la Commission ont été contestées devant le TAOIT, les tribunaux des Nations Unies ou les deux. On trouvera dans le tableau ci-dessous la liste des décisions et recommandations contestées entre 1975 et 2016, par année de décision ou recommandation de la Commission, ainsi que les jugements correspondants du TAOIT et des tribunaux des Nations Unies. Les jugements faisant droit aux requêtes figurent en caractères gras.

Jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et des tribunaux des Nations Unies concernant les décisions et recommandations de la Commission de la fonction publique internationale (1975–2016)

<i>Année</i>	<i>Décision/recommandation de la Commission</i>	<i>N° de jugement du TAOIT</i>	<i>N° de jugement des tribunaux des Nations Unies (Tribunal administratif des Nations Unies, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou Tribunal d'appel des Nations Unies)</i>
1. 1978	Barème des traitements à Genève	380, 381, 382	Tribunal administratif des Nations Unies, 236
2. 1979	Nouvelle condition pour l'octroi de la prime de rapatriement	–	Tribunal administratif des Nations Unies, 273

<i>Année</i>	<i>Décision/recommandation de la Commission</i>	<i>N° de jugement du TAOIT</i>	<i>N° de jugement des tribunaux des Nations Unies (Tribunal administratif des Nations Unies, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou Tribunal d'appel des Nations Unies)</i>
3.	1984 Suspension de l'augmentation de l'indice de classement de New York aux fins des ajustements, ayant une incidence sur d'autres lieux d'affectation	825, 826, 827, 828, 829, 830, 831	Tribunal administratif des Nations Unies, 370
4.	1987 Barème des traitements à Vienne	1000, 1001	–
5.	1987 Introduction de l'indemnité de fin de service	1086, 2123, 2467	–
6.	1990 Remplacement du différentiel de rémunération effectivement perçue par une indemnité de poste	1239, 1240	–
7.	1990 Recommandation contre les « échelons d'ancienneté » à l'intérieur d'une classe	1446	–
8.	1990 Coefficient d'ajustement appliqué à Genève	1457	–
9.	1991 Barème des traitements à Genève	1265, 1266	–
10.	1992 Indemnité de poste à Genève	1356	–
11.	1991 Coefficient d'ajustement appliqué à Genève	1458	–
12.	1992 Coefficient d'ajustement appliqué à Genève	1459, 1460	–
13.	1992 Retard dans l'application des ajustements intermédiaires	1641, 1642	–
14.	1993 Barème des traitements à Paris	1519	–
15.	1993 Barème des traitements à Montréal	–	Tribunal administratif des Nations Unies, 859
16.	1994 Refus du versement de l'indemnité pour frais d'études	–	Tribunal administratif des Nations Unies, 781
17.	1994 Barème des traitements à Rome	1713	–
18.	1995 Correction du calcul de l'indemnité de poste	1603, 1604, 1605	–
19.	1995 Correction du coefficient d'ajustement appliqué à Genève	1765, 1766	–
20.	1995 Coefficient d'ajustement appliqué à Genève	1776, 1777	–
21.	1995 Barème des traitements à Genève	1840, 1841, 1842	–
22.	1996 Indice d'ajustement appliqué à Genève	1800, 1801	–
23.	1996 Barème des traitements à Vienne (facteur linguistique)	1915, 2059	Tribunal administratif des Nations Unies, 1100
24.	2000 Barème des traitements à Rome	2303	–
25.	2002 Barème des traitements des administrateurs	2420, 2421, 2422, 2423	–
26.	2002 Barème des traitements à Vienne	2610	–
27.	2004 Barème des traitements à Paris	2571	–

<i>Année</i>	<i>Décision/recommandation de la Commission</i>	<i>N° de jugement du TAOIT</i>	<i>N° de jugement des tribunaux des Nations Unies (Tribunal administratif des Nations Unies, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou Tribunal d'appel des Nations Unies)</i>
28. 2009	Classement d'Addis-Abeba	–	UNDT/2013/008 ; 2014-UNAT-405
29. 2009	Réforme du régime des engagements et suppression progressive de l'indemnité transitoire	–	UNDT/2013/121 ; 2014-UNAT-463
30. 2010	Classement à sept niveaux des services généraux à Montréal	–	UNDT/2014/086, UNDT/2014/087, UNDT/2014/088, UNDT/2016/188 ; 2015-UNAT-555
31. 2010	Réforme du régime des engagements et suppression de l'indemnité de subsistance (missions)	–	UNDT/2014/099, UNDT/2014/100, UNDT/2014/101
32. 2011	Indemnité de poste à Vienne	3360	–
33. 2012	Report de l'application du coefficient d'ajustement à New York	–	UNDT/2014/035 ; 2015-UNAT-530

Abréviations : UNAT, Tribunal d'appel des Nations Unies ; UNDT, Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies.

83. Il ressort du tableau ci-dessus qu'au cours de la période considérée, la même décision ou recommandation de la Commission n'a été contestée devant le TAOIT et un tribunal des Nations Unies (le Tribunal administratif des Nations Unies) que dans trois cas. Dans chacun de ces cas, les tribunaux sont parvenus à la même conclusion concernant la décision ou recommandation de la Commission, comme indiqué ci-après :

a) Les paiements selon le barème des traitements arrêté en 1978 pour Genève ont été maintenus ;

b) La suspension par la Commission de l'augmentation de l'indice de classement aux fins des ajustements à New York et dans d'autres lieux d'affectation a été considérée comme effective à partir d'avril 1985, et non avant ;

c) Les paiements selon le barème des traitements arrêté en 1996 pour Vienne, dans lequel le facteur linguistique n'était plus pris en compte, ont été maintenus.

84. Au cours de la période considérée (de 1975 à 2016), il n'y a pas eu de cas de divergence lorsque le TAOIT et les tribunaux des Nations Unies ont examiné la même décision ou recommandation de la Commission. Le tableau ci-dessus révèle également un autre aspect. Dans cinq cas, un tribunal a conclu au bien-fondé de la requête tandis que l'autre n'a pas rendu de jugement. Ces cas concernaient les jugements du TAOIT récapitulés au paragraphe 79 ci-dessus et relatifs à des contestations : a) du barème des traitements arrêté en 1987 pour Vienne ; b) du barème des traitements arrêté en 1991 pour Genève ; c) du barème des traitements arrêté en 1994 pour Rome ; d) de la correction en 1995 du coefficient d'ajustement appliqué à Genève ; e) du barème des traitements arrêté en 1995 pour Genève.

85. Suite à l'émission de ces jugements du TAOIT, la Commission a pris de nouvelles mesures dans deux cas, comme indiqué ci-après :

a) Après que le TAOIT a conclu que la prise en compte, en 1987, des avantages conférés par l'économat aux fins de l'établissement du barème des traitements à Vienne était erronée et décidé que les rémunérations devaient être recalculées sans que ces avantages soient pris en compte, la Commission a recommandé aux organisations ayant leur siège à Vienne d'appliquer un nouveau barème de traitements conforme aux jugements du TAOIT, qu'elle a joint en annexe à son rapport annuel pour 1990. Le représentant de l'ONU a informé la Commission que le Secrétaire général défendrait le caractère commun du système et ne contesterait donc pas l'affaire parallèle devant le tribunal des Nations Unies⁷⁴ ;

b) Après que le TAOIT a conclu que la Commission avait indûment supprimé le facteur linguistique sans avoir révisé la méthode qu'elle suivait pour déterminer si les employeurs locaux versaient des primes aux employés ayant des connaissances linguistiques autres que l'italien, la Commission a révisé le barème des traitements à Rome pour conserver le facteur linguistique afin d'aider les organisations ayant leur siège à Rome à se conformer au mandat du Tribunal. Le représentant de l'ONU a fait valoir que la compétence du TAOIT ne s'étendait pas à son organisation. Toutefois, dans le cas de Rome, où il n'y avait que quelques fonctionnaires de l'ONU, l'Organisation suivrait probablement l'organisme chef de file (l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) en la matière et se conformerait au jugement. Cette affaire a également conduit la Commission à soulever « la question de savoir s'il serait possible à l'avenir d'obtenir un avis juridique consultatif avant qu'une décision ne soit prise ou mise en œuvre... [et] noté avec satisfaction que les conseillers juridiques des organisations étaient saisis de la question et plusieurs propositions avaient été faites »⁷⁵.

86. En ce qui concerne les trois autres jugements, le TAOIT a exigé : un recalcul du barème des traitements fixé en 1991 pour Genève sans qu'il soit tenu compte des échelons 13 ou 14 offerts par certaines organisations ; une correction rétroactive d'une erreur faite dans le calcul du coefficient d'ajustement pour Genève en 1994 ; un recalcul du barème des traitements fixé en 1995 pour Genève, sur la base du montant correct aux fins des abattements fiscaux. Dans ses rapports couvrant les années lors desquelles les jugements du TAOIT ont été rendus, la Commission n'indique pas qu'elle ou le Secrétariat de l'ONU ont pris des mesures pour examiner s'il serait justifié d'appliquer plus largement les jugements du TAOIT aux organisations non parties aux affaires en question. Par conséquent, dans ces trois cas, il y aurait eu des disparités dans le versement des traitements aux agents des services généraux à Genève, selon que ces traitements étaient soumis ou non aux jugements pertinents du TAOIT.

IV. Solutions envisageables pour promouvoir l'homogénéité dans l'application des décisions et recommandations de la Commission de la fonction publique internationale au regard de deux systèmes juridictionnels indépendants

87. Comme expliqué dans la section III, la coexistence de deux systèmes juridictionnels indépendants ayant une compétence concurrente pour le régime commun des Nations Unies n'a pas donné lieu, à ce jour, à des jurisprudences divergentes concernant les décisions ou recommandations de la Commission. Néanmoins, même en l'absence de jurisprudences divergentes concernant une même question relevant de la Commission, l'existence de deux systèmes juridictionnels peut

⁷⁴ Voir A/45/30, par. 239.

⁷⁵ Voir A/53/30, par. 169 à 175.

produire des disparités dans l'application des décisions ou recommandations de la Commission dans l'ensemble du régime commun des Nations Unies dès lors qu'un tribunal rend un jugement qui ne lie pas toutes les organisations du régime commun. Comme un litige est en cours concernant le coefficient d'ajustement arrêté en 2017 pour Genève, cette question précise n'est pas abordée dans le présent rapport. Toutefois, la présente section a pour objet de cerner les solutions envisageables qui pourraient être développées plus avant pour éviter que des situations similaires ne se reproduisent à l'avenir.

88. La formulation du problème comme celui des risques de disparité dans l'application des décisions ou recommandations de la Commission dans l'ensemble du régime commun des Nations Unies, plutôt que celui d'une divergence entre jurisprudences, ne constitue qu'une partie de l'analyse. Il est également pertinent d'évaluer la gravité du problème. On peut estimer que, si le problème des disparités ne s'est posé qu'à quelques reprises dans le passé et qu'il est peu probable qu'il se pose avec une certaine fréquence à l'avenir, alors le fait d'entreprendre un changement systématique des tribunaux, ou tout autre changement, peut sembler indûment perturbateur ou inutile. Par ailleurs, si le problème des disparités est considéré comme une question de principe, le maintien de l'homogénéité dans le régime commun exige d'atténuer le risque de disparités dans toute la mesure possible, quelle que soit la fréquence ou la gravité réelle du problème. À cet égard, on peut craindre que même un seul cas de jugements divergents ne crée des difficultés financières, juridiques et administratives importantes, ce qu'il convient d'éviter. Le dernier élément de l'analyse consiste à déterminer si la solution nécessite un remaniement des systèmes juridictionnels ou s'il vaut mieux qu'elle passe par d'autres mesures.

89. Les échanges préliminaires entre les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, ainsi qu'entre les fédérations du personnel et les autres parties prenantes, ont révélé des divergences de vues marquées sur la nature et la gravité du problème, ainsi que sur les solutions appropriées pour y remédier. En définitive, c'est aux États Membres, par l'intermédiaire de l'Assemblée générale et des organes directeurs des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, qu'il appartient d'évaluer la gravité du problème des disparités dans l'application des décisions ou recommandations de la Commission et de déterminer la nécessité de prévenir ou d'atténuer ces risques, ainsi que le degré approprié d'atténuation.

90. En examinant ces questions, l'aimable attention de l'Assemblée générale est appelée sur les considérations suivantes :

a) Les tribunaux sont indépendants et les jugements qu'ils rendent lient les organisations ayant accepté leur juridiction. Le caractère contraignant des jugements rendus par les tribunaux est bien établi et a été notamment confirmé par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif de 1954 sur l'effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité⁷⁶ ;

b) Toute modification générale des systèmes juridictionnels aurait une incidence sur toutes les organisations et entités qui ont accepté la juridiction des tribunaux. Le TAOIT et les tribunaux des Nations Unies ont des mandats distincts et leur juridiction a été acceptée par différents groupes d'organisations et entités, y compris des organisations n'appliquant pas le régime commun des Nations Unies. Toute option envisagée doit être proportionnée et adaptée au problème spécifique qu'elle vise à résoudre, à savoir l'objectif de promouvoir l'homogénéité dans

⁷⁶ *Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1954, p. 47.*

l'application des décisions et recommandations de la Commission au regard de deux systèmes juridictionnels indépendants, sans perturber les autres domaines pour lesquels les tribunaux exercent actuellement leur compétence ni le fonctionnement des organisations concernées ;

c) Tout changement apporté aux procédures de jugement des affaires relatives aux décisions ou recommandations de la Commission aura une incidence sur l'ensemble du régime commun des Nations Unies. En conséquence, les organes directeurs des institutions spécialisées devront être consultés sur l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies. Pour ce faire, les secrétariats des organisations devront tenir leurs organes directeurs informés de l'examen au fur et à mesure qu'il progresse et prendre en compte les observations éventuelles des organes directeurs à mesure que les solutions seront élaborées. À cette fin, certaines organisations ont déjà porté l'examen à l'attention de leurs organes directeurs⁷⁷. En outre, toute modification apportée au Statut du TAOIT devra être approuvée par la Conférence internationale du Travail, un organe dans lequel chaque État Membre est représenté par une délégation tripartite composée de représentantes ou représentants des gouvernements, des employeur(se)s et des travailleur(se)s ;

d) Au cœur de ces questions se trouvent les préoccupations des membres du personnel concernant leurs conditions d'emploi telles qu'établies par la Commission. Toute préoccupation soulevée au sujet des décisions et recommandations de la Commission doit être résolue dans le cadre de mécanismes et de procédures qui sont perçus comme légitimes et équitables. À cet égard, il convient de tenir compte du solide soutien que de nombreuses organisations et leurs employés apportent à leurs tribunaux respectifs.

91. Une enquête sur les solutions envisagées lors de l'examen initial, ainsi que les avis préliminaires des parties prenantes, sont présentés ci-dessous. Les solutions ne s'excluent pas mutuellement et pourraient être mises en œuvre simultanément. Elles se répartissent en quatre grandes catégories :

- a) Maintien du statu quo ;
- b) Mesures non liées à la structure ou la compétence des tribunaux ;
- c) Mesures impliquant des modifications générales des juridictions ;
- d) Mesures impliquant des changements dans le jugement des affaires relatives à la Commission.

92. En plus de contribuer au rapport, les parties prenantes ont été invitées à indiquer leurs avis préliminaires dans leurs réponses à un questionnaire sur l'opportunité d'étudier plus avant certaines solutions. La synthèse des réponses faites au questionnaire figure à l'annexe III. De nombreuses parties prenantes ont souligné que leur avis préliminaire était subordonné à l'examen des détails, une fois énoncés, de la mise en œuvre de chaque solution. La question des coûts et incidences financières a été une préoccupation majeure pour de nombreuses parties prenantes, certaines soulignant que leur adhésion à une option particulière dépendrait du fait qu'elle soit, au minimum, neutre en termes de coûts ou que les modalités de partage des coûts soient acceptables. S'agissant de l'annexe III, il convient en outre de noter que :

- a) La référence à une organisation spécifique appliquant le régime commun des Nations Unies renvoie aux avis préliminaires de la direction de cette organisation ;

⁷⁷ Voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, document CCLM 111/5.

b) Trois fédérations du personnel (le Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies, la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux et la Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies) ont été invitées à coordonner les contributions de leurs membres et à déterminer si les contributions des différents organes de représentation du personnel seraient soumises individuellement ou collectivement par l'intermédiaire des fédérations du personnel. Un organe représentatif du personnel a renvoyé un questionnaire distinct et les réponses sont présentées à l'annexe III ;

c) Compte tenu de la complexité du sujet, il n'a pas été possible de rendre compte de tous les avis des parties prenantes, ni de le faire avec un quelconque degré de détail. Les positions de ceux qui ont souhaité que leur avis soit publié dans son intégralité publié peuvent être consultées à l'adresse suivante : <https://www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup>.

93. Les options ne sont pas soumises à l'Assemblée générale pour décision au stade actuel, mais sont destinées à faciliter une discussion sur les pistes à explorer à l'avenir. Toute élaboration future des solutions envisagées nécessitera le plein engagement de chaque organisation appliquant le régime commun des Nations Unies, notamment par la création d'un groupe de travail du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, selon qu'il conviendra, et l'approbation de leurs chefs de secrétariat respectifs, ainsi que la consultation des organes représentatifs du personnel. Le TAOIT et les tribunaux des Nations Unies, ainsi que la Commission, auront amplement l'occasion d'examiner ces options et d'exprimer leur avis. Enfin, il sera également tenu compte de l'avis d'autres parties prenantes susceptibles d'être touchées par les propositions futures, y compris d'autres entités ayant accepté la juridiction des tribunaux.

A. Maintien du statu quo

94. Un certain nombre de parties prenantes ont estimé que, compte tenu de l'absence de divergences dans la jurisprudence des tribunaux à ce jour et des rares cas de disparités dans l'application des décisions ou recommandations de la Commission, aucun changement n'était justifié et que le statu quo devait être maintenu. Même si des divergences de jurisprudence devaient se produire à l'avenir, ces parties prenantes ont estimé qu'une telle évolution ne constituerait pas une base suffisante pour introduire des changements dans les systèmes juridictionnels, que ces changements soient d'application générale ou qu'ils concernent uniquement des affaires relevant de la Commission.

95. D'autres parties prenantes étaient d'avis que le maintien du statu quo n'était pas une option viable. De leur point de vue, la question des divergences dans la jurisprudence des tribunaux et des disparités dans l'application des décisions et recommandations de la Commission ne peut pas être envisagée qu'en termes de fréquence des incidents. Même un seul cas de divergence ou de disparité pourrait avoir des incidences financières importantes et miner la confiance des membres du personnel dans la manière dont la Commission et l'administration exercent leurs fonctions.

B. Mesures non liées à la structure ou la compétence des tribunaux

96. Lors de l'examen initial, parmi les mesures envisagées, certaines ne nécessiteraient aucune modification de la structure ou de la compétence des tribunaux.

Examen du fonctionnement de la Commission de la fonction publique internationale

97. Un certain nombre de parties prenantes ont estimé que le problème central à l'origine des disparités dans l'application des décisions et recommandations de la Commission était la Commission elle-même. Elles étaient d'avis que les mécanismes utilisés pour fixer les conditions d'emploi dans le cadre du régime commun des Nations Unies devaient être modernisés et mieux adaptés aux besoins. Elles ont fait valoir qu'il était nécessaire de faire mener un examen indépendant de la Commission, notamment de son fonctionnement, ses procédures, ses mécanismes et ses méthodes de travail.

98. Des examens du fonctionnement de la Commission ont été effectués à de précédentes occasions :

a) De 1987 à 1990, l'Assemblée générale a demandé à la Commission et au Secrétaire général, en collaboration avec le Comité administratif de coordination, de procéder à un examen du fonctionnement de la Commission. Le Comité a fait rapport sur les résultats de l'examen en juillet 1991, mais la Commission a indiqué ne pas « souscrire entièrement » aux recommandations du Comité. L'Assemblée a pris note du rapport de la Commission, a accueilli avec satisfaction les améliorations déjà apportées par la Commission et l'a encouragée à poursuivre l'amélioration de son fonctionnement⁷⁸ ;

b) En 1997, le Secrétaire général a recommandé à l'Assemblée générale d'entreprendre un examen du fonctionnement de la Commission. À la demande de l'Assemblée, le Secrétaire général a élaboré le mandat et la composition d'un groupe d'examen en consultation avec la Commission. Le mandat de l'examen comportait trois objectifs : a) « renforcer davantage la Commission et étoffer la capacité de celle-ci d'aider l'Assemblée générale à conduire le régime commun » ; b) examiner « les moyens de mieux équiper la Commission, dans le cadre de son statut, des moyens nécessaires à l'exécution de ses tâches, tout en renforçant son indépendance, son impartialité et son efficacité » ; c) examiner « les moyens d'améliorer la capacité de la Commission de consolider, de moderniser et, partant, de renforcer la fonction publique internationale de façon qu'elle puisse relever les défis nouveaux et complexes ». Le Groupe chargé d'examiner le renforcement de la fonction publique internationale a achevé ses travaux en 2004. La Commission a noté que nombre des recommandations du Groupe avaient déjà été adoptées et que les recommandations relatives à son statut ne relevaient pas de la compétence du Groupe. En 2006, l'Assemblée a souligné qu'il importait de renforcer les capacités de la Commission, insisté « pour que les organes directeurs des organisations appliquant le régime commun accordent aux travaux de la Commission l'importance et l'attention qu'ils méritent » et engagé la Commission à continuer d'examiner ses méthodes de travail en consultation avec les représentants du personnel et ceux des organisations appliquant le régime commun. L'Assemblée a en outre limité le nombre de mandats autorisés pour la présidence et la vice-présidence de la Commission et défini de nouveaux critères de sélection⁷⁹.

99. En 2018, la Commission a décidé de revoir le processus consultatif et ses modalités de travail et a créé un groupe de contact pour cette révision. Le groupe de contact examine également « tout cas de non-respect des décisions de la Commission

⁷⁸ Voir résolution 42/221, sect. VIII ; résolution 43/226, sect. II ; résolution 44/198, sect. II ; résolution 45/241, sect. II ; A/46/275 ; A/46/30 ; et résolution 46/191 (sect. I).

⁷⁹ Voir la résolution 52/12B ; A/53/688 ; A/54/483 ; A/55/526 ; A/57/612 ; résolution 57/285 (sect. IV) ; A/59/153 ; A/59/399 ; A/59/30 (Vol. II) ; et résolution 61/239 (sect. III).

ou des résolutions connexes de l'Assemblée générale ou toute difficulté rencontrée dans l'application desdits textes ». L'examen est toujours en cours.

100. Compte tenu de la manière dont les examens antérieurs du fonctionnement de la Commission ont été menés, le Secrétaire général est conscient que tout examen plus complet concernant la Commission, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, nécessiterait un mandat de l'Assemblée et une consultation étroite avec la Commission.

Examen des jugements rendus par les tribunaux et établissement d'orientations par la Commission de la fonction publique internationale

101. Comme indiqué dans la section III, il y a eu deux cas dans le passé où, après prompt examen des jugements du TAOIT, la Commission a établi des orientations qui ont favorisé l'homogénéité dans l'application de ses recommandations relatives aux barèmes des traitements des agents des services généraux. Dans ces deux affaires, l'ONU n'était pas liée par les jugements du TAOIT, mais elle était en mesure d'adopter les conclusions qu'ils contenaient au sujet desdits barèmes.

102. Afin de faciliter l'examen rapide des décisions des tribunaux et l'établissement d'orientations par la Commission, il pourrait être utile d'instaurer la pratique générale consistant à transmettre automatiquement au secrétariat de la Commission les jugements la concernant. Le secrétariat de la Commission pourrait élaborer une procédure de consultation des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies et des organes représentatifs du personnel lors du prononcé d'un jugement, afin que tous soient informés des conclusions du tribunal. Cette consultation permettrait également de garantir que la Commission soit informée de tout litige en cours devant l'autre tribunal sur la même question. Sur la base des informations reçues, la Commission peut envisager de revoir ses décisions et recommandations d'une manière qui soit applicable à toutes les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies ou seulement dans la mesure requise par le jugement déjà rendu par le tribunal. Les erreurs d'écriture nécessitant la révision des barèmes de traitements peuvent être traitées plus rapidement par le secrétariat de la Commission, tandis que le règlement des questions nécessitant des décisions relatives aux politiques doit faire l'objet d'un examen par la Commission elle-même.

103. Des difficultés supplémentaires surviennent lorsque l'exécution d'un jugement nécessite un ajustement de l'application d'une décision ou recommandation de la Commission alors que le litige impliquant des organisations relevant de la juridiction de l'autre tribunal est encore en cours. Si la nature contraignante du jugement du premier tribunal n'est pas contestée, les avis divergent quant aux implications d'un jugement contraignant. Selon un avis, le jugement du premier tribunal oblige la Commission à adapter ses pratiques et politiques de manière à ce qu'elles s'appliquent à l'ensemble du régime commun des Nations Unies. Selon un autre avis, l'organisation défenderesse soumise au jugement du premier tribunal est obligée de verser la rémunération ou les droits ayant fait l'objet de la contestation d'une manière conforme aux conclusions de ce tribunal, à l'aide de toute orientation de la Commission qui pourrait être nécessaire à l'exécution du jugement. Toutefois, étant donné le litige en cours devant l'autre tribunal, il faudrait sans doute que la Commission attende le jugement final de cet autre tribunal avant de prendre des mesures visant à adapter ses pratiques et politiques. Une situation de litiges concurrents qui se terminent à des moments différents entraînera donc des disparités dans l'application des décisions ou recommandations concernées avant le règlement des litiges. En tout état de cause, une fois les litiges réglés dans les deux systèmes

d'administration de la justice, la Commission peut examiner quelle mesure est appropriée pour l'ensemble du régime commun des Nations Unies.

104. Si un certain nombre de parties prenantes ont jugé utile d'étudier cette option, certaines ont exprimé des réserves, faisant valoir qu'elle pourrait potentiellement mettre en péril les litiges en cours. Si cette solution devait être élaborée plus avant, le Secrétaire général est conscient qu'il faudrait l'accord de la Commission à cette fin, étant donné que la mise en place de tout processus envisagé à ce titre nécessiterait l'action de la Commission et de son secrétariat.

Encouragement à accroître les échanges entre le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et les tribunaux des Nations Unies

105. Un certain nombre de parties prenantes ont estimé que des échanges accrus entre les tribunaux contribueraient à une meilleure connaissance et appréciation de la jurisprudence de l'autre tribunal. D'autres se sont interrogées sur leur utilité ou ont estimé que cette mesure, bien que méritant d'être soutenue, ne résoudrait pas le problème des disparités dans l'application des décisions et recommandations de la Commission. En outre, une telle entreprise exigerait beaucoup de circonspection afin d'éviter toute perception d'empiètement sur l'indépendance des juges et des tribunaux.

C. Mesures impliquant des modifications générales des juridictions

106. En de précédentes occasions où l'Assemblée générale a exprimé des préoccupations quant à une éventuelle disparité dans l'application des décisions et recommandations de la Commission, il a été envisagé d'apporter aux juridictions des modifications générales qui auraient une incidence sur la manière dont sont jugées toutes les affaires, et pas seulement celles qui concernent des questions relevant de la Commission. Bien que de telles modifications des systèmes judiciaires aient déjà été envisagées, sans être mises à exécution, au cours des décennies précédentes, elles sont néanmoins présentées ci-dessous, pour faciliter la compréhension des approches considérées par le passé et de la manière dont les parties prenantes les envisagent à présent.

107. Un certain nombre de parties prenantes ne souhaitent pas que l'élaboration de modifications générales à apporter aux systèmes juridictionnels continue d'être envisagée, estimant que de telles modifications ne seraient ni justifiées, ni adaptées pour résoudre le problème du manque d'homogénéité dans l'application des décisions et recommandations de la Commission. Soixante organisations ont accepté la juridiction du TAOIT depuis l'adoption de son statut en 1947. La plupart de ces organisations n'appliquent pas le régime commun des Nations Unies, et certaines ne sont pas des organisations intergouvernementales. Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies ont été créés en 2009 après que l'Assemblée générale eut examiné de longues années durant les recommandations du Groupe de la refonte et les propositions ultérieures élaborées par le Secrétaire général à la suite de consultations prolongées et fructueuses avec le personnel. Le Groupe d'experts chargé de l'évaluation indépendante intermédiaire a également examiné le système d'administration de la justice des Nations Unies en 2016. Si des changements fondamentaux sont apportés aux systèmes juridictionnels, ils auront un effet déstabilisant pour toutes les organisations et risqueront d'être source d'incertitude et de perturbations pour les membres du personnel qui cherchent à exercer un recours.

108. En outre, le regroupement des deux systèmes juridictionnels ou la création d'un nouveau mécanisme d'appel, comme on le verra plus loin, porterait à plus de 150 000

le nombre total de fonctionnaires desservis par un seul tribunal ou mécanisme d'appel, puisque le TAOIT dessert actuellement 73 557 fonctionnaires et les tribunaux des Nations Unies, 77 920. Outre les importantes implications logistiques et financières de cette entreprise, il faudrait, pour apporter des changements fondamentaux au système juridictionnel, mener de longues consultations et prévoir une période de transition prolongée pour permettre aux organes directeurs des organisations concernées soit d'accepter la juridiction du nouveau tribunal, soit de trouver un autre mécanisme juridictionnel. Dans le cas du TAOIT, il faudrait pour cela obtenir l'accord de près de 50 organisations extérieures au système des Nations Unies, envers lesquelles le Tribunal a une responsabilité fondamentale. En conséquence, les solutions consistant à apporter des changements fondamentaux aux systèmes juridictionnels ne semblent pas être raisonnablement envisageables dans les circonstances actuelles.

109. D'autres parties prenantes ont réservé leur avis et certaines ont jugé utile d'envisager certaines modifications générales, comme indiqué ci-dessous.

Suppression des tribunaux actuels et création d'un tribunal administratif unique

110. La création d'un tribunal administratif unique, éventuellement par la fusion du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies, a été étudiée en 1978 et 1979, mais n'a pas été menée à bien par le Secrétaire général. Les études consacrées à la création d'un tribunal administratif unique entreprises au cours des décennies précédentes avaient conclu qu'un tel projet n'apporterait aucun gain d'efficacité et n'était pas réalisable. Par la suite, l'évolution des compétences respectives du TAOIT et des tribunaux des Nations Unies ainsi que la structure à deux niveaux du système des Nations Unies ont ajouté à la complexité d'une éventuelle unification des deux juridictions.

111. Outre les parties prenantes qui n'étaient pas favorables à ce que cette solution soit envisagée, plusieurs autres ont réservé leur avis et aucune n'y était catégoriquement favorable.

Mise en place d'un mécanisme d'appel unique

112. Des propositions visant à établir un mécanisme d'appel unique ont déjà été examinées dans le cadre de l'étude de la faisabilité d'un tribunal administratif unique et de l'harmonisation des Statuts du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies. Toutefois, ces propositions n'ont pas été élaborées dans le but de promouvoir une application homogène des décisions ou des recommandations de la Commission à la suite des jugements rendus par les tribunaux. Si les études consacrées à la mise en place d'un mécanisme d'appel ont finalement abouti à la création en 2009 du système juridictionnel à deux niveaux des Nations Unies, la création d'un mécanisme d'appel unique qui couvrirait à la fois le TAOIT et les tribunaux des Nations Unies n'a pas été examinée plus avant.

113. L'introduction d'un mécanisme d'appel unique pourrait prendre différentes formes : a) le Tribunal d'appel des Nations Unies pourrait servir de mécanisme d'appel à la fois pour le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le TAOIT ; b) un mécanisme de recours unique pourrait servir de troisième niveau de recours pour les tribunaux des Nations Unies et de deuxième niveau de recours pour le TAOIT ; c) le Tribunal d'appel des Nations Unies pourrait être supprimé et remplacé par un tribunal d'appel qui aurait compétence pour examiner à la fois les affaires du TAOIT et celles du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies. Comme ce serait le cas de la création d'un tribunal administratif unique, la mise en place d'un mécanisme d'appel unique pour les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies serait disproportionnée et perturbatrice et

entraînerait d'importantes complications logistiques et financières. Étant donné que tout mécanisme d'appel unique créerait un niveau de contrôle supplémentaire par rapport à ce qui existe actuellement pour au moins l'un des deux tribunaux, il donnerait nécessairement lieu à des incidences financières supplémentaires, ainsi qu'à une prolongation du délai de règlement définitif des affaires.

114. Outre les parties prenantes qui n'étaient pas favorables à ce que cette solution soit envisagée, plusieurs autres ont réservé leur avis et une seule a déclaré y être catégoriquement favorable.

Harmonisation des statuts

115. Des années 1970 aux années 2000, l'objectif d'harmoniser les Statuts du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies a été fréquemment invoqué dans les résolutions de l'Assemblée générale ainsi que dans les rapports du Corps commun d'inspection publiés en 2000 et 2004. L'harmonisation envisagée concernait des questions telles que la mise en conformité des pratiques des tribunaux des Nations Unies en matière de sélection des juges et de réparation (indemnisation et exécution de l'obligation invoquée) avec celles du TAOIT et l'affinement des règles de procédure applicables à l'examen des affaires (par exemple, en autorisant les demandes de correction et d'interprétation des décisions). Les modifications des statuts proposées dans le cadre de ces projets d'harmonisation visaient l'important objectif d'améliorer le fonctionnement global du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies.

116. Si l'harmonisation des statuts des tribunaux est sans doute elle-même un objectif louable, elle n'a pas d'utilité directe pour résoudre le problème des disparités dans l'application des décisions et recommandations de la Commission. En outre, les différences structurelles entre les actuels systèmes de justice interne rendraient l'harmonisation des statuts encore plus difficile, voire irréaliste, étant donné que les tribunaux des Nations Unies prévoient une procédure de première instance et un examen en appel, alors que le TAOIT agit comme une instance judiciaire unique, dont la décision est finale.

117. Outre les parties prenantes qui n'étaient pas favorables à ce que cette solution soit envisagée, plusieurs autres ont réservé leur avis et aucune n'y était catégoriquement favorable.

Émission d'avis consultatifs par un tribunal après consultation de l'autre tribunal

118. Il a été envisagé de modifier les Statuts du TAOIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies afin d'autoriser les juges à donner des avis consultatifs aux organisations internationales qui ont accepté la juridiction de ces tribunaux. Les chefs de secrétariat pourraient demander des avis consultatifs sur des questions de principe, qui ne se limiteraient pas nécessairement aux décisions et recommandations de la Commission. Lors de la préparation de l'avis consultatif sur une question liée à la Commission, chaque tribunal serait tenu de consulter l'autre. Cette proposition présente une certaine similitude avec celle, faite par le Secrétaire général en 1984, d'habiliter une commission de réformation à émettre des avis consultatifs sur toute question juridique générale intéressant les organisations qui appliquent le régime commun d'administration du personnel des Nations Unies⁸⁰. Selon la proposition de 1984, les avis consultatifs auraient été donnés par une commission de réformation conjointe du Tribunal administratif des Nations Unies et du TAOIT, alors que la présente proposition prévoit que les deux tribunaux soient l'un et l'autre habilités à

⁸⁰ Voir [A/C.5/39/7](#), par. 25 à 28, et annexe I, art. 2 *très*.

émettre des avis consultatifs. Il convient également de rappeler qu'en 1980, le TAOIT a lui-même proposé de modifier les règles des deux tribunaux pour que chacun puisse adresser une demande officielle d'avis à l'autre⁸¹.

119. Cette proposition, concrètement, établirait deux nouveaux processus : l'émission d'avis consultatifs et l'obligation de consulter l'autre tribunal. La probabilité que les deux tribunaux soient en accord à la suite de la consultation est indéterminée. En outre, même si l'avis consultatif peut donner une indication quant à l'orientation future du tribunal dans une affaire contentieuse, il ne sera pas déterminant. Cette méthode semble présenter des avantages limités, notamment parce qu'elle alourdirait la charge de travail des tribunaux et entraînerait des retards dans le règlement des affaires.

120. Outre les parties prenantes qui n'étaient pas favorables à ce que cette solution soit envisagée, plusieurs autres ont réservé leur avis et deux ont déclaré y être catégoriquement favorables.

Recours devant la Cour internationale de Justice

121. Les Statuts du TAOIT et du Tribunal administratif des Nations Unies prévoyaient auparavant la possibilité de contester, pour certains motifs, la validité des jugements en demandant un avis consultatif à la Cour internationale de Justice. Le Statut du TAOIT disposait que le Conseil d'administration du BIT ou le conseil exécutif d'une organisation défenderesse pouvait demander un avis consultatif à la Cour⁸². Les jugements du Tribunal administratif des Nations Unies pouvaient également faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour, à la demande du Comité des demandes de réformation des jugements du Tribunal administratif, un organe subsidiaire de l'Assemblée générale composé d'États Membres. Le Secrétaire général, les États Membres et les particuliers faisant l'objet d'un jugement du Tribunal administratif des Nations Unies pouvaient demander au Comité de solliciter un avis consultatif auprès de la Cour. Au total, la Cour a donné cinq avis consultatifs, dont deux, respectivement en 1956 et 2012, relatifs à des jugements du TAOIT et trois, respectivement en 1973, 1982 et 1987, relatifs à des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies⁸³.

122. En 1994, le Secrétaire général a procédé à la demande de l'Assemblée générale à un examen de la procédure de réformation devant la Cour internationale de Justice et a conclu qu'elle « ne s'[était] pas révélée constituer un élément constructif et utile du système de recours en vigueur au Secrétariat »⁸⁴. L'Assemblée a retiré cette procédure du Statut en 1995. La Cour elle-même a critiqué la procédure de réformation des jugements du TAOIT parce que celle-ci ne respectait pas le principe de l'égalité d'accès aux tribunaux, la réformation ne pouvant être demandée que par les organisations et non par les membres du personnel. La Conférence internationale du Travail a retiré cette procédure du Statut du TAOIT en 2016⁸⁵.

123. Le recours devant la Cour internationale de Justice précédemment établi n'était pas destiné à promouvoir une application homogène des décisions et recommandations de la Commission. Son examen dans le présent rapport a pour objet de préciser ce qu'il impliquait et pourquoi il a été supprimé. L'implication des juges de la Cour dans

⁸¹ Voir BIT, document GB.213/PFA/9/14.

⁸² Statut du TAOIT, ancien art. XII et annexe.

⁸³ Voir BIT, document GB.326/PFA/12/1 ; A/C.6/49/2.

⁸⁴ Voir A/C.6/49/2, par. 16 à 18 et 37. Voir également la décision 48/415 de l'Assemblée générale (dans A/48/49).

⁸⁵ Voir la résolution 50/54 de l'Assemblée générale ; OIT, résolution concernant le Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, 7 juin 2016.

l'examen des affaires de la Commission semble être en contradiction avec leur rôle général dans le règlement des différends de droit international public entre États.

124. Outre les parties prenantes qui n'étaient pas favorables à ce que cette solution soit envisagée, plusieurs autres ont réservé leur avis et aucune n'y était catégoriquement favorable.

D. Mesures impliquant des changements dans le jugement des affaires relatives à la Commission de la fonction publique internationale

125. Il est possible de promouvoir la cohérence de l'application des décisions et recommandations de la Commission sans pour autant procéder à des modifications générales de structure ou de juridiction du TAOIT et des tribunaux des Nations Unies. Au cours de l'examen, on a envisagé diverses solutions qui permettraient de modifier la manière dont sont tranchés les recours formés contre l'application des décisions et recommandations de la Commission.

126. Un ensemble de solutions avait trait à la création d'une chambre conjointe composée de juges du TAOIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies, qui connaîtrait exclusivement des affaires relevant de la Commission. Cette approche laisserait intactes les autres fonctions du TAOIT et des tribunaux des Nations Unies.

127. Actuellement, les statuts du TAOIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies prévoient que les affaires sont normalement jugées par trois juges, mais qu'elles peuvent l'être par l'ensemble du tribunal si leur importance le justifie⁸⁶. La chambre conjointe pourrait constituer une variante de cette approche, en tant que formation judiciaire renforcée dans la structure juridictionnelle du TAOIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies. Elle pourrait être considérée comme une partie intégrante des deux tribunaux, dont les statuts devraient être révisés en conséquence.

128. Comme indiqué dessous, la chambre conjointe pourrait intervenir à un seul ou à plusieurs stades de la procédure d'examen des affaires relevant de la Commission :

a) **Décisions interprétatives.** La chambre conjointe pourrait être autorisée à examiner la régularité des décisions et recommandations de la Commission avant leur adoption ou leur application et à rendre des décisions interprétatives. Cette solution permettrait de soulever et de résoudre à l'avance les questions relatives à la régularité des décisions et recommandations de la Commission. Si la chambre conjointe constatait des irrégularités, la Commission pourrait y remédier avant que la décision ou recommandation ne soit adoptée ou mise à exécution dans l'ensemble des organismes appliquant le régime commun. Cette approche aurait l'avantage d'éviter le coût élevé de « l'invalidation » rétroactive des décisions ou recommandations de la Commission. Il n'est pas prévu que toutes les décisions et recommandations de la Commission fassent l'objet d'une décision interprétative avant leur adoption et leur application. Par conséquent, il pourrait être utile que la chambre conjointe puisse également rendre des décisions préliminaires une fois l'instance contentieuse introduite ;

b) **Décisions préliminaires destinées à faciliter le jugement des affaires contentieuses.** Le TAOIT ou le tribunal compétent des Nations Unies⁸⁷, étant saisi d'une affaire dans laquelle il faut examiner la régularité de l'application d'une

⁸⁶ Statut du TAOIT, art. III (3) ; Statut du Tribunal d'appel, art. 10 (1).

⁸⁷ Le tribunal compétent des Nations Unies serait le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ou le Tribunal d'appel des Nations Unies dans le cas des organisations qui ont seulement accepté la juridiction de ce dernier.

décision ou d'une recommandation de la Commission, pourrait renvoyer cette question assortie d'une demande de décision préliminaire à la chambre conjointe. Un tel renvoi entraînerait la suspension de toute procédure devant l'un ou l'autre tribunal qui pourrait être affectée par l'issue de la décision préliminaire. Le tribunal requérant formulerait la question spécifique qu'il prie la chambre conjointe de trancher et que celle-ci pourrait interpréter. Une fois rendue, la décision préliminaire donnerait des indications au tribunal requérant pour le jugement de l'affaire qui a donné lieu au renvoi, et guiderait également le jugement de toute autre affaire dans laquelle la même décision ou recommandation de la Commission est contestée, quel que soit le tribunal saisi. Ces avis autorisés, bien que de nature consultative, devraient être dûment pris en considération par les tribunaux ;

c) **Prise en charge intégrale des affaires contentieuses.** Au lieu de se borner à rendre des décisions préliminaires, la chambre conjointe pourrait avoir compétence exclusive pour statuer sur toute affaire dans laquelle se pose la question de la régularité de l'application d'une décision ou d'une recommandation de la Commission. Le TAOIT ou le tribunal compétent des Nations Unies, étant saisi d'une affaire dans laquelle il faut examiner la régularité de l'application d'une décision ou d'une recommandation de la Commission, renverrait l'affaire dans son intégralité à la chambre conjointe pour qu'elle rende un jugement. Comme la chambre conjointe fonctionnerait essentiellement comme un tribunal distinct ayant compétence exclusive sur les affaires relevant de la Commission et acceptant les requêtes déposées par les fonctionnaires de toutes les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, sa charge de travail pourrait être considérable ;

d) **Décisions en appel.** La chambre conjointe pourrait être autorisée à examiner des jugements divergents concernant l'application de décisions ou de recommandations de la Commission rendus par le TAOIT et le Tribunal d'appel des Nations Unies. Selon cette approche, les recours contre la mise en œuvre de décisions ou de recommandations de la Commission continueraient d'être déposés séparément auprès du TAOIT et des tribunaux des Nations Unies et d'être tranchés par ces derniers. Cette approche serait surtout utile pour traiter la question des jugements contradictoires rendus par les tribunaux existants, ce qui, comme indiqué ci-dessus, ne s'est pas produit au cours de la période considérée.

129. Si l'on veut poursuivre la mise au point de cette solution, plusieurs aspects devront être examinés et explicités de manière approfondie. Ces aspects sont notamment, mais pas exclusivement, les suivants :

- a) Domaine de compétence de la chambre conjointe ;
- b) Composition de la chambre conjointe, y compris le nombre de juges et la participation des Président(e)s des tribunaux ;
- c) Procédures de renvoi des affaires à la chambre conjointe, y compris le caractère discrétionnaire ou obligatoire des renvois ;
- d) Coûts de fonctionnement de la chambre conjointe (siège, services d'appui et audiences) et modalités de partage des coûts ;
- e) Règles relatives aux prises de décision de la chambre conjointe, y compris en cas d'absence de majorité ;
- f) Autorité juridique des décisions interprétatives et préliminaires, qu'elles soient de nature consultative ou contraignante ;
- g) Possibilité pour les chefs de secrétariat, le personnel, les organes représentatifs du personnel et la Commission de demander des décisions

interprétatives ou préliminaires et d'intervenir dans les procédures devant la chambre conjointe, et procédures de notification adéquate aux parties ;

h) Durée des procédures et délais pour la délivrance des décisions préliminaires, interprétatives ou en appel, et possibilités d'examen accéléré.

130. Un certain nombre de parties prenantes craignaient que les procédures devant la chambre conjointe n'entraînent des retards et ne prolongent la finalisation des décisions et recommandations de la Commission ou ne créent des niveaux de décision supplémentaires. Certaines estimaient que la chambre conjointe ne parviendrait pas à assurer une application homogène des décisions et recommandations de la Commission si ses décisions étaient seulement consultatives, tandis que d'autres étaient d'avis que l'autorité des tribunaux serait entamée si les décisions de la chambre conjointe étaient considérées comme contraignantes. La question des coûts a été soulevée par de nombreuses parties prenantes, ainsi que des questions connexes sur la manière dont les coûts seraient répartis. Tout approfondissement de la solution de la chambre conjointe devra donc répondre à ces préoccupations.

131. Les parties prenantes qui souhaitaient que le projet de chambre conjointe soit développé plus avant ont estimé que cela pourrait constituer une solution moins perturbatrice et plus rentable que celle consistant à modifier de fond en comble la structure et la juridiction des tribunaux. Toutefois, le fait d'autoriser la chambre conjointe à statuer sur les affaires dans leur intégralité, comme indiqué au paragraphe 128, point c), ci-dessus, reviendrait essentiellement à créer un troisième tribunal dont la charge de travail et les coûts connexes pourraient être considérables. En outre, le fait de donner à la chambre conjointe le pouvoir d'examiner les recours contre les jugements du TAOIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies, comme indiqué au paragraphe 128 d) ci-dessus, créerait un niveau de recours supplémentaire (et, dans le cas des tribunaux des Nations Unies, un troisième niveau de recours), prolongeant ainsi l'incertitude des fonctionnaires et des organisations quant à la régularité d'une décision ou d'une recommandation de la Commission.

132. Un certain nombre de parties prenantes se sont opposées à ce que la solution de la chambre conjointe, quelle qu'en soit la variante, soit envisagée, car elles estimaient qu'une telle approche serait disproportionnée et mal conçue compte tenu de l'absence de divergence dans la jurisprudence des tribunaux à ce jour, de la rareté des cas d'application disparate des décisions et recommandations de la Commission et de la possibilité de recourir à d'autres mesures pour régler cette question. Un certain nombre de parties prenantes ont réservé leur avis sur les solutions concernant la chambre conjointe.

V. Conclusion

133. L'Assemblée générale est invitée à prendre acte du présent rapport et à faire part au Secrétaire général de toute observation ou indication concernant la mise au point ultérieure de toute solution envisagée dans la section IV du rapport.

Annexe I

Commentaires des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies

1. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies se réjouissent de pouvoir faire des commentaires sur le projet de rapport sur l'examen initial des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies. Ils rappellent qu'il est conforme aux normes internationales et aux meilleures pratiques nationales de faire participer la magistrature aux débats portant sur toute proposition de règle de droit (de fond ou de procédure) susceptible d'avoir des répercussions sur le fonctionnement du système juridictionnel.

2. De l'avis des juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, le rapport est étayé par de solides recherches, bien structuré et pertinent.

3. S'agissant du postulat de départ, les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies souscrivent à l'approche retenue dans le rapport, qui consiste à formuler le problème comme celui des risques de disparité dans l'application des décisions ou recommandations de la Commission de la fonction publique internationale (la Commission) dans l'ensemble du régime commun des Nations Unies, plutôt que celui d'une divergence entre jurisprudences (voir par. 88 du rapport). Ils suggèrent que si le problème des disparités est considéré comme une question de principe, le maintien de l'homogénéité dans le régime commun exige des mesures d'atténuation à différents niveaux. À cet effet, un examen du fonctionnement de la Commission s'impose, comme l'ont souligné certaines parties prenantes (voir par. 97). À cet égard, la qualité de la réglementation relative à la Commission est un aspect crucial de la prévention des incohérences dans la jurisprudence. Cette réglementation doit être à jour, sans ambiguïté, accessible et transparente. C'est indispensable s'agissant de la délimitation des compétences attribuées par les statuts et hautement souhaitable s'agissant des paramètres qui guident les décisions de la Commission.

4. D'autre part, les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies soulignent l'existence des solutions suivantes, parmi les solutions envisageables aux problèmes causés par des divergences dans la jurisprudence : l'application volontaire par la Commission du dispositif favorable d'un jugement à l'ensemble des organisations appliquant le régime commun ou l'intervention de l'Assemblée générale pour rétablir l'homogénéité par voie de dispositions ayant force obligatoire. Les divergences n'étant pas fréquentes, comme indiqué dans le rapport, il convient d'envisager en priorité le recours à ces solutions ad hoc avant de se lancer dans la reconfiguration des tribunaux.

5. Une inexactitude a été notée dans le rapport à ce jour, dans le passage décrivant la portée du contrôle juridictionnel. Les auteurs du rapport notent à juste titre que, au sens strict, les tribunaux ont examiné l'application, par les chefs de secrétariat des organisations concernées, des décisions ou recommandations contestées de la Commission (par. 73). Cependant, ils gagneraient à préciser (par exemple, à l'alinéa a) du paragraphe 90) que les tribunaux exercent leur compétence sur les décisions administratives prises par les chefs de secrétariat dans des cas d'espèce, le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions de la Commission n'étant qu'accessoire à la réalisation de cet objectif.

6. Les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'invalider une décision de la Commission d'une manière comparable à une cour constitutionnelle et, par conséquent, le contrôle des décisions de la Commission ne fait jamais partie du dispositif d'un jugement. Ils ne peuvent pas non plus annuler l'application de décisions administratives à des personnes autres que la partie demanderesse, même lorsqu'elles sont employées par

la même organisation. Cette limitation mérite d'être mentionnée, car elle permet de comprendre que l'existence de deux tribunaux indépendants n'est pas le seul obstacle à l'homogénéité du régime commun : des disparités sont vouées à surgir dès lors que les jugements d'un tribunal – quel qu'il soit – n'ont d'effet qu'à l'égard des demandeurs pendant que l'application générale de la règle exprimée par le tribunal dans une espèce est largement laissée à la discrétion de la Commission ou des chefs de secrétariat des organisations (voir par. 86 et 102 à 104).

7. Il est également indiqué dans le rapport (voir par. 78) que « les paramètres du contrôle juridictionnel et leur applicabilité aux décisions et recommandations de la Commission font l'objet d'un contentieux en cours devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies ». Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies font observer qu'une situation de ce type peut se produire au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et au Tribunal d'appel des Nations Unies, comme au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT), en tout temps, puisqu'elle tient au seul contenu des plaidoiries et est donc impossible à prévoir. De ce fait, il ne faut pas tenir pour acquis dans le rapport qu'il n'y aura aucun litige pendant au moment de sa publication. Par conséquent, il semble nécessaire de présenter la jurisprudence en l'état. Le rapport devrait donc indiquer que, après une brève période d'incertitude quant à la position du Tribunal d'appel des Nations Unies sur la portée du contrôle exercé dans les affaires impliquant des actes réglementaires, celui-ci a réaffirmé sa compétence, à l'instar du TAOIT et du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et conformément à ses propres premiers arrêts (arrêts n^{os} 2018-UNAT-840 *Lloret-Alcaniz et al. v. Secretary-General* et 2018-UNAT-841 *Quijano-Evans et al. v. Secretary-General*). Dans l'hypothèse improbable d'un revirement sur ce point, c'est-à-dire si le Tribunal d'appel des Nations Unies se déclarait incompétent pour connaître des affaires concernant indirectement des décisions de la Commission, les tribunaux des Nations Unies adopteraient par défaut la position que ces affaires sont irrecevables et le rapport et les solutions qu'il propose perdraient dès lors tout intérêt.

8. Néanmoins, la question montre que des divergences peuvent apparaître non seulement entre différents tribunaux, mais également au sein d'un même tribunal au fil du temps ou en parallèle selon les juges qui siègent.

9. S'agissant des solutions envisagées, les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sont également d'avis qu'il convient d'établir un processus facilitant l'examen rapide des jugements et l'établissement d'orientations par la Commission (voir par. 104).

10. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sont favorables à un accroissement des échanges entre les tribunaux (voir par. 105) et notent avec préoccupation que, jusqu'à présent, le Bureau de l'administration de la justice a peu fait pour faciliter de tels échanges. Le budget des tribunaux des Nations Unies a fondu, empêchant de plus en plus les juges des Nations Unies de participer aux séminaires de l'Organisation européenne de droit public. Leurs demandes de congé pour assister à des séminaires ont été refusées et ils n'ont pas pu participer à des activités de formation, même lorsqu'il n'en aurait rien coûté au Bureau. De plus, même les réunions en personne des juges ont été limitées. Si l'on veut favoriser davantage d'échanges, cela doit être pris en compte dans le budget.

11. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sont d'avis, comme les auteurs du rapport et pour les mêmes raisons, qu'apporter des modifications générales aux juridictions ne constitue pas une solution viable (voir par. 106 à 114).

12. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies conviennent également que l'harmonisation des statuts des tribunaux n'aurait pas

d'utilité directe pour résoudre le problème du manque d'homogénéité dans l'application des décisions et recommandations de la Commission (voir par. 115). Cela étant, elle pourrait indirectement aider à atteindre cet objectif s'il en résultait une codification uniforme de certaines notions juridiques : celle de décision administrative susceptible de recours, de sources de droit liant les tribunaux ; de droits acquis et, potentiellement, d'autres points de divergence, comme la possibilité d'ordonner la réintégration d'un(e) employé(e) à titre de réparation ou la norme de contrôle dans les affaires disciplinaires.

13. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies ne sont pas favorables au recours aux avis consultatifs (voir par. 118 à 120), pour les raisons énoncées dans le rapport (voir par. 119). Ils notent par ailleurs que l'exercice d'un rôle consultatif n'est compatible avec la fonction judiciaire dans aucun système fondé sur la séparation des pouvoirs. Qui plus est, la participation de juges à des groupes consultatifs pourrait limiter le nombre de juges disponibles pour entendre des affaires similaires par la suite, par le jeu de potentielles récusations. Les juges supposent que l'Organisation a suffisamment de personnel compétent en droit, notamment au sein du Secrétariat, pour donner des avis préalables à la Commission. Dans l'alternative, il est suggéré, dans le cadre des propositions consistant à réformer le travail de la Commission (voir par. 97 à 100), que cette dernière soit composée de manière à disposer des compétences en droit dans le domaine pertinent, en plus des autres connaissances techniques nécessaires, ou qu'elle recoure à des comités qui en disposent.

14. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies sont défavorables au recours à la Cour internationale de Justice pour les raisons mentionnées dans le rapport (voir par. 122 et 123).

15. La solution qui semble avoir le plus retenu l'attention des parties prenantes est la création d'une chambre conjointe composée de juges du TAOIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies (voir par. 128), « qui connaîtrait exclusivement des affaires relevant de la Commission ». Cette idée n'étant encore qu'une ébauche, les juges du Tribunal du contentieux administratifs des Nations Unies ne peuvent formuler d'avis qu'à titre préliminaire.

16. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies estiment qu'avant d'approfondir l'une des versions de cette solution, il est nécessaire de parvenir à une interprétation commune de l'expression « exclusivement des affaires relevant de la Commission ». Il semble que les solutions examinées aux alinéas a) et b) du paragraphe 128 visent les affaires dans lesquelles le tribunal se prononce sur la régularité des actes de la Commission et des actes de l'Assemblée générale par lesquels cette dernière impose à la Commission une certaine direction ou certaines mesures ou agit sur la recommandation de la Commission. Comme expliqué plus haut, à l'heure actuelle, le contrôle par les tribunaux des décisions de la Commission n'est qu'accessoire à l'examen de la régularité de telle ou telle décision administrative. Si les solutions présentées aux alinéas a) et b) devaient être retenues, il faudrait formuler le mandat de cette chambre conjointe avec circonspection, car, au-delà de la simple mixité de son personnel pour certains dossiers au rôle des tribunaux, elle deviendrait un tribunal doté d'une compétence fondamentalement différente sur des actes réglementaires.

17. S'agissant de l'option a), le rapport n'indique pas quel corpus législatif pourrait faire l'objet d'une demande d'interprétation. Habituellement, le mécanisme des décisions interprétatives sert à délimiter les contours de normes plus générales exprimées dans des actes fondamentaux au sommet de la hiérarchie des normes, comme des traités et des constitutions. À l'heure actuelle, il existe extrêmement peu de litiges « relevant de la Commission » concernant l'interprétation de son statut. Les litiges portent plus souvent sur des positions adoptées par la Commission concernant

les conditions d'emploi des fonctionnaires et leur conformité avec les « droits acquis » conformément à l'article 12.1 du Statut du personnel ou avec la directive figurant à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies selon laquelle les conditions d'emploi du personnel du Secrétariat de l'ONU devraient assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. La réglementation en la matière n'étant guère abondante, elle fournit peu d'indication, ouvrant ainsi la voie à des interprétations divergentes. On peut donc imaginer qu'un recours en interprétation type pourrait, dans les grandes lignes, se lire comme suit : « est-il compatible avec les droits acquis au sens de l'article 12.1 du Statut du personnel de faire passer l'indemnité pour frais d'études d'un remboursement de 80 % à 50 % du coût réel ? ». Les « décisions interprétatives » reviendraient, en fait, à un examen ad hoc des décisions de principe de la Commission, qui serait nécessairement tributaire des aléas politiques du moment et pourrait nécessiter des calculs financiers et statistiques techniquement complexes.

18. En tout état de cause, les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies s'opposent à l'idée d'une chambre conjointe rendant des décisions interprétatives avant l'adoption ou l'application des décisions et recommandations de la Commission. Cette proposition soulève la question de déterminer qui pourrait légitimement demander l'interprétation d'une décision qui n'a pas encore été prise ou exécutée. Ce rôle transformerait la chambre conjointe en organe consultatif et pourrait compromettre la fonction juridictionnelle des tribunaux.

19. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies suggèrent en outre qu'il serait pertinent de se demander si l'effet recherché ne pourrait pas être mieux obtenu par des instruments juridiques cernant davantage la notion de droits acquis, ainsi que les paramètres délimitant les modifications que la Commission est autorisée à apporter aux conditions d'emploi des fonctionnaires : statuts du personnel, statuts des tribunaux et statut de la Commission. Si ces paramètres étaient définis a priori dans un texte juridique, la Commission serait dotée d'un cadre normatif à respecter et les tribunaux (ou la chambre conjointe) pourraient alors exercer leur contrôle à l'aune d'un cadre abstrait, en adéquation avec leur véritable fonction juridictionnelle. Cette solution remplacerait la pratique actuelle, qui consiste à élaborer les normes au cas par cas, ce qui entraîne parfois des disparités entre les tribunaux.

20. Quant à l'option b), soit une chambre conjointe rendant des décisions préliminaires, les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies la considèrent plus viable. Ils sont toutefois d'avis que faire participer une chambre conjointe à l'élaboration de directives de nature consultative ne serait ni efficient ni compatible avec l'indépendance des tribunaux. Si des décisions préliminaires étaient rendues, il devrait s'agir de jugements déclaratifs sur la question de la légalité d'un acte réglementaire qui a donné naissance à un conflit porté devant une juridiction de première instance et ces jugements lieraient les deux tribunaux, tant pour les affaires en cours que pour les affaires futures. Si la chambre conjointe concluait à l'absence d'irrégularité, le tribunal de première instance examinerait si l'acte a été valablement appliqué en l'espèce. Si elle concluait à l'irrégularité de l'acte réglementaire, le tribunal de première instance déterminerait les conséquences de cette irrégularité en l'espèce. La question de la suite éventuelle que la Commission elle-même donnerait à ces jugements devrait être étudiée plus avant.

21. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies estiment qu'un règlement complet des affaires contentieuses par la chambre conjointe, comme proposé dans le cadre de l'option c), n'est pas faisable. Si les affaires dans lesquelles des actes réglementaires sont contestés sont rares, en règle générale, de nombreux demandeurs (des centaines) y sont parties. Le volume de travail associé au traitement administratif d'un grand nombre de demandes et au prononcé d'un jugement sur les faits propres à chacune d'entre elles représenterait un lourd fardeau pour la chambre

conjointe, retarderait l'issue de la question principale et augmenterait les coûts de la session de la chambre conjointe. De plus, chaque dossier pourrait comprendre des conclusions sans rapport avec la décision ou la recommandation de la Commission, qui devraient de toute façon être soumises à la juridiction de première instance. Qui plus est, il importe de souligner que le règlement complet des affaires contentieuses par la chambre conjointe priverait les demandeurs dont le litige relève de la compétence des tribunaux des Nations Unies d'un contrôle par deux degrés de juridictions.

22. L'option d), consistant en un examen en appel des jugements rendus par le TAOIT et le Tribunal d'appel des Nations Unies concernant l'application des décisions et des recommandations de la Commission lorsqu'ils sont divergents, paraît mal fondée aux juges du Tribunal du contentieux administratif, puisqu'elle n'est pas compatible avec le concept d'examen en appel.

23. Pour qu'un jugement donné fasse l'objet d'un examen en appel, l'une des parties doit interjeter appel dans un certain délai. Il est impossible de prévoir si et quand l'autre tribunal sera saisi d'une affaire portant sur un point de droit semblable, quelles conclusions lui seront soumises, quelles preuves seront produites et examinées et quand il prononcera son jugement. Pourtant, le principe de sécurité juridique suppose que l'affaire en cours soit résolue de manière définitive. Qui plus est, le fondement d'un appel est une erreur de fait et de droit, et non une disparité avec un autre jugement non contraignant. Les demandeurs n'ont aucun intérêt juridique à la cohérence ; ils ont un intérêt à une décision en leur faveur. Il en est de même pour les défendeurs, qui ont un intérêt juridique à défendre une décision régulière et non à faire en sorte que la jurisprudence soit cohérente.

24. S'il s'agit, dans le cadre de l'option d), d'ajouter un autre degré de juridiction examinant les décisions du TAOIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies, une telle chambre conjointe devrait être compétente pour connaître de recours alléguant une erreur de droit, formés par une partie légitime à une affaire particulière dans un délai donné, sans égard aux procédures pouvant exister devant d'autres tribunaux. Des dispositions pertinentes pourraient néanmoins prévoir la possibilité de suspendre toutes les procédures concernant la question en appel jusqu'à ce que la chambre conjointe se soit prononcée et donner force de chose jugée aux arrêts de celle-ci à l'égard des deux tribunaux. Bien que cette solution ne soit pas inconcevable en théorie, la question de son efficience se pose de nouveau : outre le fait que, dans ce scénario, l'appel devrait couvrir tous les faits propres à l'espèce, il impliquerait également un troisième examen dans les affaires soumises aux tribunaux des Nations Unies, dont le coût en temps et en argent s'ajouterait à celui des précédents. Comme il vaut mieux prévenir que guérir, la solution des décisions préliminaires semble préférable.

Conclusion

25. Les juges du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies :

a) soulignent qu'il est nécessaire d'étoffer les règles de droit pertinentes afin de délimiter clairement les compétences de la Commission et d'établir des normes afin de guider ses décisions et recommandations et ainsi de limiter l'ampleur des divergences dans les contentieux relatifs à la Commission ;

b) proposent d'envisager que la Commission se conforme volontairement aux jugements les plus favorables et que l'Assemblée générale intervienne par des mesures ad hoc ayant force obligatoire afin de restaurer l'homogénéité de l'application du régime commun, et ce, en priorité, avant toute intervention sur la structure institutionnelle des tribunaux ;

c) sont favorables aux échanges entre tribunaux et recommandent que l'Organisation les facilite ;

d) en définitive, estiment que la seule solution qui mérite considération est celle d'une chambre conjointe ayant compétence pour rendre une décision préliminaire sur la légalité des actes réglementaires de la Commission.

Annexe II

Organisations qui ont accepté la juridiction du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, au 1^{er} novembre 2020

1. Agence internationale de l'énergie atomique
2. Association européenne de libre-échange
3. Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange
4. Bioversity International (anciennement Institut international des ressources phytogénétiques)
5. Bureau de recherche macroéconomique de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est plus la Chine, le Japon et la République de Corée (ASEAN+3)
6. Bureau international des poids et mesures
7. Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement
8. Centre consultatif sur la législation de l'OMC
9. Centre international d'enregistrement des publications en série
10. Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels
11. Centre international pour le génie génétique et la biotechnologie
12. Centre of Excellence in Finance
13. Centre Sud
14. Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires
15. Communauté du Pacifique
16. Conférence de la Charte de l'énergie
17. Conseil oléicole international
18. Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange
19. Cour pénale internationale
20. Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
21. Fonds fiduciaire mondial pour la diversité des cultures
22. Fonds international de développement agricole
23. Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
24. Fonds mondial pour l'engagement de la communauté et la résilience
25. Fonds vert pour le climat
26. Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR)
27. Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
28. Institut mondial de la croissance verte

29. Laboratoire européen de biologie moléculaire
30. Office européen des brevets
31. Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
32. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, y compris le Programme alimentaire mondial
33. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
34. Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
35. Organisation européenne de télécommunications par satellite
36. Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes
37. Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral
38. Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)
39. Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne
40. Organisation hydrographique internationale
41. Organisation internationale de la vigne et du vin
42. Organisation internationale de métrologie légale
43. Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL)
44. Organisation internationale du cacao
45. Organisation internationale du Travail
46. Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion
47. Organisation internationale pour le développement des pêches en Europe (anciennement Organisation internationale pour le développement des pêches en Europe centrale et orientale)
48. Organisation internationale pour les migrations
49. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
50. Organisation mondiale de la santé animale (anciennement Office international des épizooties)
51. Organisation mondiale de la Santé, y compris le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
52. Organisation mondiale des douanes
53. Organisation mondiale du commerce
54. Organisation mondiale du tourisme
55. Organisation panaméricaine de la santé
56. Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
57. Union internationale des télécommunications
58. Union internationale pour la protection des obtentions végétales
59. Union interparlementaire
60. Union postale universelle

Annexe III

Avis préliminaires sur les solutions envisageables pour promouvoir l'homogénéité dans l'application des décisions et recommandations de la Commission de la fonction publique internationale au regard de deux systèmes juridictionnels indépendants

Le tableau ci-dessous présente les avis préliminaires des parties prenantes qui ont répondu à un questionnaire sur l'opportunité d'envisager chaque solution, ainsi que ceux des parties prenantes qui ont réservé leur avis à l'égard de toutes les solutions (Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et Organisation mondiale du tourisme). L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle a refusé de remplir le questionnaire ; son Directeur général a exposé la position de l'Organisation dans une réponse distincte, qui peut être consultée au <https://www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup>. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture estimant ces questions prématurées, elle a également refusé d'y répondre.

<i>Faut-il envisager cette solution ?</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Ont réservé leur avis</i>
A. Maintien du statu quo			
1. Maintien du statu quo sans qu'aucun changement ne soit apporté à la structure ou à la compétence des tribunaux	AIEA, FAO, FNUAP, OIM, OMS, ONUDI, TIDM, UIT, UNICEF <i>Personnel :</i> CCASIP, Conseil du personnel de l'OMPI, FICSA, UNISERV	ONU, OIT, ITC, OACI, OMI, PAM, PNUD, UNOPS, UNRWA, UPU	AIFM, FIDA, HCR, OIAC, OMC, OMM, OMT, ONU-Femmes
B. Mesures non liées à la structure ou la compétence des tribunaux			
2. Examen du fonctionnement de la CFPI	OIT, AIEA, FAO, HCR, OIM, OMI, OMM, OMS, ONUDI, UIT, UNICEF, UNRWA <i>Personnel :</i> CCASIP, Conseil du personnel de l'OMPI	ONU, FIDA, UNOPS <i>Personnel :</i> FICSA	AIFM, FNUAP, ITC, OACI, OIAC, OMC, OMT, ONU-Femmes, PAM, PNUD, TIDM, UPU <i>Personnel :</i> UNISERV
3. Examen des jugements rendus et établissement consécutif d'orientations par la CFPI	ONU, OIT, AIEA, AIFM, FNUAP, OIM, OMI, ONUDI, PAM, PNUD, TIDM, UNICEF, UNOPS <i>Personnel :</i> FICSA	OIAC <i>Personnel :</i> CCASIP, UNISERV	FAO, FIDA, HCR, ITC, OACI, OMC, OMM, OMS, OMT, ONU-Femmes, UIT, UNRWA, UPU <i>Personnel :</i> Conseil du personnel de l'OMPI

<i>Faut-il envisager cette solution ?</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Ont réservé leur avis</i>
4. Encouragement à accroître les échanges entre le TAOIT et les tribunaux administratifs des Nations Unies	ONU, OIT, AIEA, AIFM, FAO, FIDA, HCR, ITC, OACI, OIAC, OIM, OMC, OMI, OMM, OMS, ONUDI, PAM, PNUD, UIT, UNICEF, UNOPS, UNRWA, UPU <i>Personnel</i> : FICSA, UNISERV		FNUAP, OMT, ONU-Femmes, TIDM <i>Personnel</i> : CCASIP, Conseil du personnel de l'OMPI
C. Mesures impliquant des modifications générales des juridictions			
5. Suppression des tribunaux actuels et création d'un tribunal administratif unique		ONU, OIT, AIEA, AIFM, FAO, FNUAP, HCR, OACI, OIAC, OIM, OMI, ONUDI, PNUD, TIDM, UIT, UNICEF, UNOPS, UNRWA <i>Personnel</i> : CCASIP, Conseil du personnel de l'OMPI, FICSA, UNISERV	FIDA, ITC, OMC, OMM, OMS, OMT, ONU-Femmes, PAM, UPU
6. Mise en place d'un mécanisme d'appel unique	ITC	ONU, OIT, AIEA, AIFM, FAO, HCR, OACI, OIAC, OMI, OMS, ONUDI, PAM, PNUD, TIDM, UIT, UNICEF, UNOPS, UPU <i>Personnel</i> : Conseil du personnel de l'OMPI, UNISERV	FIDA, FNUAP, OIM, OMC, OMM, OMT, ONU-Femmes, UNRWA <i>Personnel</i> : CCASIP, FICSA
7. Harmonisation des normes		ONU, OIT, AIEA, AIFM, FAO, HCR, OACI, OIAC, OIM, OMI, OMS, ONUDI, PAM, PNUD, TIDM, UIT, UNICEF, UNOPS <i>Personnel</i> : Conseil du personnel de l'OMPI, UNISERV	FIDA, FNUAP, ITC, OMC, OMM, OMT, ONU-Femmes, UNRWA, UPU <i>Personnel</i> : CCASIP, FICSA

<i>Faut-il envisager cette solution ?</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Ont réservé leur avis</i>
8. Émission d'avis consultatifs par un tribunal après consultation de l'autre tribunal	AIEA, FNUAP	ONU, OIT, AIFM, FAO, ITC, OIM, OMI, OMS, ONUDI, PNUD, TIDM, UIT, UNICEF, UNOPS, UNRWA, UPU <i>Personnel :</i> CCASIP, Conseil du personnel de l'OMPI, FICSA, UNISERV	FIDA, HCR, OACI, OIAC, OMC, OMM, OMT, ONU-Femmes, PAM
9. Recours à la Cour internationale de Justice		ONU, OIT, AIEA, FAO, FIDA, FNUAP, HCR, ITC, OACI, OIAC, OIM, OMI, OMS, ONUDI, PAM, PNUD, TIDM, UIT, UNICEF, UNOPS, UNRWA <i>Personnel :</i> CCASIP, Conseil du personnel de l'OMPI, FICSA, UNISERV	AIFM, OMC, OMM, OMT, ONU-Femmes, UPU
D. Mesures impliquant des changements dans le jugement des affaires relatives à la Commission			
10. a) Création d'une chambre conjointe qui rendrait des décisions interprétatives	ONU, OIT, AIEA, AIFM, OACI, OMI, PAM, PNUD, UNOPS, UNRWA, UPU	FAO, ITC, OIAC, OMS, ONUDI, UIT, UNICEF <i>Personnel :</i> CCASIP, FICSA	FIDA, FNUAP, HCR, OIM, OMC, OMM, OMT, ONU-Femmes, TIDM <i>Personnel :</i> Conseil du personnel de l'OMPI, UNISERV
b) Création d'une chambre conjointe qui rendrait des décisions préliminaires	AIEA, AIFM, FIDA, ITC, OACI, OIT, OMI, ONU, PAM, PNUD, UNOPS, UNRWA	FAO, IOM, OMS, ONUDI, UIT, UNICEF	FNUAP, HCR, OIAC, OMC, OMM, OMT, ONU-Femmes, TIDM, UPU <i>Personnel :</i> CCASIP, Conseil du personnel de l'OMPI, FICSA, UNISERV
c) Création d'une chambre conjointe qui statuerait pleinement sur les affaires contentieuses	AIEA, FIDA, OACI, UNICEF, UNRWA	AIFM, FAO, FNUAP, OIAC, OIM, OIT, OMI,	HCR, ITC, OMC, OMM, OMT,

<i>Faut-il envisager cette solution ?</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Ont réservé leur avis</i>
		OMS, ONU, ONUDI, TIDM, UIT, UNOPS <i>Personnel</i> : Conseil du personnel de l'OMPI, FICSA, UNISERV	ONU-Femmes, PAM, PNUD, UPU <i>Personnel</i> : CCASIP
d) Création d'une chambre conjointe qui rendrait des décisions d'appel	AIEA, ITC, OMI, UNRWA	AIFM, FAO, OACI, OACI, OIM, OIT, OMS, ONU, ONUDI, PAM, PNUD, TIDM, UIT, UNICEF, UNOPS <i>Personnel</i> : Conseil du personnel de l'OMPI, UNISERV	FIDA, FNUAP, HCR, OMC, OMM, OMT, ONU-Femmes, UPU <i>Personnel</i> : CCASIP, FICSA

Abréviations : AIEA : Agence internationale de l'énergie atomique ; AIFM : Autorité internationale des fonds marins ; CCASIP : Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies ; CFPI : Commission de la fonction publique internationale ; FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ; FIDA : Fonds international de développement agricole ; FICSA : Fédération des associations de fonctionnaires internationaux ; FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la population ; HCR : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ; ITC : Centre du commerce international ; OACI : Organisation de l'aviation civile internationale ; OIAC : Organisation pour l'interdiction des armes chimiques ; ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le développement industriel ; OIM : Organisation internationale pour les migrations ; OIT : Organisation internationale du Travail ; OMC : Organisation mondiale du commerce ; OMI : Organisation maritime internationale ; OMM : Organisation météorologique mondiale ; OMPI : Organisation mondiale de la propriété intellectuelle ; OMS : Organisation mondiale de la Santé ; OMT : Organisation mondiale du tourisme ; ONU-Femmes : Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; PAM : Programme alimentaire mondial ; PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement ; TIDM : Tribunal international du droit de la mer ; UIT : Union internationale des télécommunications ; UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance ; UNISERV : Fédération des fonctionnaires internationaux des Nations Unies ; UNOPS : Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets ; UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient ; UPU : Union postale universelle.