



Conseil d'administration

349^e session, Genève, 30 octobre-9 novembre 2023

Section du programme, du budget et de l'administration

PFA

Segment du personnel

Date: 15 septembre 2023

Original: anglais

Dixième question à l'ordre du jour

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

Objet du document

Le présent document fait le point sur le processus d'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a engagé à la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies. On y trouvera en particulier des informations sur le troisième rapport que le Secrétaire général a consacré à cet examen et dans lequel il parachève les propositions formulées en vue de résoudre le problème des divergences dans la mise en œuvre des recommandations et décisions de la Commission de la fonction publique internationale, et évalue la viabilité d'autres options. Le Conseil d'administration est invité à prendre note du troisième rapport du Secrétaire général et de l'évaluation globale effectuée par celui-ci, et à sursoir à toute mesure de suivi à ce stade (voir le projet de décision au paragraphe 26).

Objectif stratégique pertinent: Aucun.

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

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Aucune à ce stade.

Incidences financières: Aucune à ce stade.

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

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: GB.341/PFA/INF/8; GB.344/PFA/INF/9; GB.346/PFA/12(Rev.1); GB.347/PFA/INF/11.

► Introduction

1. En août 2023, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a publié son troisième rapport relatif à l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies ¹. Ce rapport a été établi comme suite à la résolution 77/257 de l'Assemblée générale des Nations Unies, dans laquelle le Secrétaire général était invité à «achever les travaux sur les aspects juridiques et pratiques non réglés des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, notamment à parachever les propositions faites par le passé et à évaluer la viabilité d'autres options» ².
2. Pour rappel, le processus d'examen a débuté en 2019 en application de la résolution 74/255 de l'Assemblée générale, adoptée à la suite des jugements rendus par le Tribunal administratif de l'OIT dans les affaires relatives au coefficient d'ajustement pour Genève ³. Le premier rapport du Secrétaire général relatif à l'examen, publié en janvier 2021, donnait un aperçu des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies et proposait diverses solutions au problème des divergences dans la mise en œuvre des recommandations et décisions de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) ⁴. Le deuxième rapport, publié en août 2022, contenait un ensemble de propositions plus détaillées pour remédier à ce problème qui résulte des jugements contradictoires rendus par les deux tribunaux sur des questions se rapportant au régime commun des Nations Unies ⁵. Une première proposition visait à faciliter la présentation par la CFPI d'observations aux tribunaux lors des litiges relatifs à des requêtes découlant de ses recommandations ou décisions; une deuxième tendait à permettre à la CFPI de donner des orientations à la suite d'arrêts ou jugements rendus par les tribunaux dans des affaires concernant ses recommandations ou décisions; et une troisième portait sur la création d'une chambre conjointe du Tribunal administratif de l'OIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies, qui rendrait des décisions interprétatives, préjudicielles et/ou en appel dans des affaires concernant des recommandations ou des décisions de la CFPI.
3. Le Conseil d'administration a été tenu régulièrement informé de l'état d'avancement de l'examen ⁶. À sa 346^e session (octobre-novembre 2022), il a pris note des propositions exposées dans le deuxième rapport du Secrétaire général, ainsi que des observations des juges du Tribunal administratif de l'OIT sur ces propositions. Il a également prié le Directeur général de poursuivre le dialogue avec le secrétariat de l'ONU, compte tenu des vues exprimées lors de la

¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies: Rapport du Secrétaire général*, A/78/154, 2023.

² Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 77/257, *Examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies*, A/RES/77/257 (2023).

³ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 74/255, *Régime commun des Nations Unies*, A/RES/74/255 B (2020).

⁴ Assemblée générale des Nations Unies, *Examen initial des questions de compétence au regard du régime commun des Nations: Rapport du Secrétaire général*, A/75/690, 2021.

⁵ Assemblée générale des Nations Unies, *Examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies: Rapport du Secrétaire général*, A/77/222, 2022.

⁶ GB.341/PFA/INF/8; GB.344/PFA/INF/9; GB.346/PFA/12(Rev.1); et GB.347/PFA/INF/11.

discussion portant sur cette question, et de lui soumettre un rapport actualisé pour examen à sa 349^e session (octobre-novembre 2023)⁷.

4. Comme demandé par le Conseil d'administration, le Bureau a élaboré le présent document qui contient un résumé du troisième rapport du Secrétaire général ainsi que de l'évaluation globale faite par celui-ci de l'opportunité de mettre en œuvre l'une ou l'autre des propositions qui y sont exposées.

► Propositions visant à promouvoir la cohérence dans la mise en œuvre des recommandations et des décisions de la CFPI

5. Comme l'Assemblée générale l'avait expressément demandé dans sa résolution 77/257, le Secrétaire général a parachevé dans son troisième rapport la proposition relative à la création d'une chambre conjointe du Tribunal administratif de l'OIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies, qui rendrait des décisions préjudicielles dans des affaires concernant des recommandations ou des décisions de la CFPI (paragraphe 25 à 53). Ce rapport contient également une évaluation de la viabilité de trois autres options, à savoir:
 - a) l'intensification des échanges informels entre les tribunaux, l'intérêt pour cette proposition ayant été ravivé par la disposition favorable des tribunaux à l'égard de l'étude de cette option (paragraphe 54 à 61);
 - b) la désignation d'un tribunal ayant compétence exclusive pour connaître des affaires liées à la mise en œuvre des recommandations et des décisions de la CFPI, proposition qui a été soumise par la CFPI (paragraphe 62 à 68);
 - c) la mise en place d'un organe d'appel doté d'une compétence limitée pour connaître des affaires découlant des recommandations et décisions de la CFPI, proposition qui a été présentée de nouveau pendant l'examen du deuxième rapport du Secrétaire général, malgré le manque d'intérêt qu'elle avait initialement suscité (paragraphe 69 à 74).

Le rapport contient également une série de conclusions élaborées à l'issue des consultations (paragraphe 75 à 77).

6. Le troisième rapport du Secrétaire général est fondé sur deux considérations essentielles: d'une part, la divergence des jurisprudences des tribunaux relativement aux recommandations et aux décisions de la CFPI comporte le risque que la mise en œuvre des principales caractéristiques du régime commun des Nations Unies par les organisations participantes ne soit pas cohérente, ce qui compromettrait directement la portée et l'objectif du régime commun, et, d'autre part, quand bien même il serait atypique et exceptionnel, un tel hiatus jurisprudentiel est préjudiciable aux organisations et aux membres de leur personnel, et sape la confiance dans le régime ainsi que sa crédibilité. Aussi convient-il, par principe, d'éviter que la jurisprudence des tribunaux diverge sur des questions aussi essentielles (paragraphe 20). Le Secrétaire général fait également observer que les récentes modifications apportées au statut de la CFPI par l'Assemblée générale dans sa résolution 77/256, ont permis de régler une question certes importante, mais strictement limitée, à savoir le pouvoir de la CFPI d'établir des coefficients d'ajustement, mais que l'évaluation et l'étude approfondies du système de prestations que la CFPI doit présenter à

⁷ GB.346/PV, paragr. 1153.

l'Assemblée générale en 2026 pourraient bien engendrer des litiges, ce qui porte en germes le risque de nouvelles divergences de jurisprudence, avec les conséquences négatives qui en découlent pour l'unité et la cohésion du régime commun des Nations Unies dans son ensemble (paragraphe 21).

7. Comme les deux premiers rapports, le troisième rapport a été élaboré en étroite concertation avec le Bureau, étant entendu que la participation de celui-ci était sans préjudice des vues et décisions du Conseil d'administration, et que l'évaluation des propositions et des conclusions de ce rapport ne pouvaient être considérées comme valant approbation par le Bureau (paragraphe 15). Le secrétariat de l'ONU a été informé des sérieuses réserves formulées par certains mandants de l'OIT au cours des discussions tenues à la 346^e session (octobre-novembre 2022) du Conseil d'administration.
8. En ce qui concerne la création d'une chambre conjointe du Tribunal administratif de l'OIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies, qui demeure à ce stade la proposition la plus élaborée, le troisième rapport du Secrétaire général contient des projets d'amendements aux statuts des tribunaux. La création de la chambre conjointe serait prévue dans chacun des statuts, tandis que les dispositions relatives à la composition, à la compétence et au fonctionnement de la chambre figureraient dans une annexe commune. La chambre conjointe se réunirait sur une base ad hoc et serait composée de trois juges désignés par un tribunal et de trois juges désignés par l'autre, le président disposant d'une voix prépondérante. Elle ne serait pas extérieure au Tribunal administratif de l'OIT et au Tribunal d'appel des Nations Unies. Il s'agirait plutôt d'un organe ad hoc commun qui ferait partie de l'organisation des deux tribunaux. Il ne s'agirait donc pas d'un organe permanent et sa composition pourrait varier selon les cas.
9. La chambre conjointe serait compétente pour rendre des décisions préjudicielles sur la légalité d'une recommandation ou d'une décision de la CFPI. Cette compétence serait limitée à l'examen des quatre questions suivantes:
 - a) celle de savoir si la recommandation ou la décision est conforme au statut et au règlement intérieur de la CFPI, tant sur le plan de la procédure que sur celui du fond, y compris la question de savoir si la commission a la faculté de formuler une recommandation ou de prendre une décision sur tel ou tel sujet;
 - b) celle de savoir si la recommandation ou la décision est conforme à la méthodologie que la CFPI a élaborée dans le cadre de ses propres travaux d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale;
 - c) celle de savoir si la méthodologie suivie par la CFPI est entachée d'une erreur substantielle;
 - d) celle de savoir si la recommandation ou la décision est conforme au cadre juridique régissant la fonction publique internationale.
10. Les projets d'amendements prévoient qu'il appartiendrait aux tribunaux compétents, dans le respect des conditions qui auront été définies, de saisir à titre préjudiciel la chambre conjointe d'une question se rapportant à l'application d'une recommandation ou d'une décision de la CFPI. L'instance serait suspendue jusqu'à ce que la chambre conjointe se prononce sur la question préjudicielle.
11. La décision préjudicielle lierait les tribunaux appelés à statuer sur ces affaires. Dans le cas contraire, le recours à la procédure préjudicielle serait inopérant et l'objectif de clarté et de cohérence juridiques recherché serait compromis. La chambre conjointe serait libre de fixer la procédure à appliquer, mais devrait normalement statuer par décision motivée et écrite dans

un délai de trois mois à compter de sa saisine. Elle statuerait sur la base de conclusions écrites et les délibérations pourraient se tenir à distance, ce qui permettrait d'économiser des ressources.

► Vues des parties prenantes et évaluation

12. Les quatre propositions présentées dans le troisième rapport du Secrétaire général ont fait l'objet de consultations approfondies avec les parties prenantes concernées, à savoir les organisations du système des Nations Unies, les fédérations du personnel, les tribunaux, la CFPI, le Conseil de justice interne et le Bureau de l'administration de la justice. Trois sessions de consultations et une série de séances d'information ont été organisées entre février et juillet 2023.
13. Ce processus de consultation approfondi a été l'occasion, pour les différentes parties prenantes, d'exprimer des vues très diverses sur les incohérences dans la mise en œuvre des recommandations et décisions de la CFPI, sur la création de la chambre conjointe et sur les autres propositions.
14. S'agissant des incohérences dans la mise en œuvre des recommandations et décisions de la CFPI, le troisième rapport du Secrétaire général attire l'attention sur les positions divergentes qui se sont fait jour entre les parties prenantes pendant le processus de consultation. Pour certaines d'entre elles, l'examen est mal conçu et disproportionné au vu de la rareté des cas dans lesquels ces incohérences surviennent (paragraphe 18). D'autres ont fait valoir que, même si une telle situation ne se produisait pas souvent, toute divergence de jurisprudence pouvait avoir une incidence importante et durable et ont donc affirmé qu'une solution devait être trouvée (paragraphe 19).
15. Le troisième rapport montre que les parties prenantes sont très divisées sur la question de l'opportunité et de la viabilité d'une chambre conjointe. Parmi les parties prenantes opposées à cette idée, certaines estiment qu'il serait disproportionné de créer une chambre conjointe au vu de la nature sporadique des incohérences. D'autres sont d'avis que les différences de jurisprudence des tribunaux sont difficilement conciliables. D'autres encore sont préoccupées par les atteintes potentielles à l'indépendance et à l'autonomie des tribunaux, ainsi que par le risque de retards importants et de coûts inutiles (paragraphe 50).
16. Dans une lettre en date du 28 juillet 2023 adressée au Directeur général par le président et le vice-président du Tribunal administratif de l'OIT, le tribunal a réaffirmé la position qu'il avait défendue précédemment et fait valoir ce qui suit: «les préoccupations nombreuses et fondamentales qu'il a exprimées [...] au sujet de la proposition de créer une chambre conjointe n'ont pas été bien comprises et prises en compte. [...] [E]n outre, les nouveaux éléments proposés dans le rapport limiteraient, de manière extrêmement problématique, sa compétence actuelle en matière d'examen des questions relevant du régime commun des Nations Unies. Par conséquent, il persiste à penser que cette proposition est dénuée de tout fondement et ne devrait pas être mise en œuvre». Le texte de ladite lettre est reproduit dans l'annexe.
17. À l'inverse, certaines parties prenantes se sont déclarées favorables à la création d'une chambre conjointe, y voyant une solution pratique permettant d'atténuer le risque de divergence de jurisprudence entre les tribunaux et l'option la plus à même de préserver l'unité et la cohérence du régime commun (paragraphe 51). S'il considère que la création d'une chambre commune pourrait se révéler utile, le Secrétaire général est conscient que cette

proposition ne bénéficie pas à l'heure actuelle, de la part des parties prenantes, notamment du Tribunal administratif de l'OIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies, d'un soutien suffisant pour pouvoir être mise en œuvre (paragraphe 52).

18. Quant aux trois autres propositions, il ressort du troisième rapport que les tribunaux sont prêts à participer à des échanges informels en personne, à condition qu'un certain nombre de garanties soient mises en place pour préserver l'indépendance des juges (paragraphe 57), mais que le Secrétaire général estime pour sa part que ces échanges ne permettront en aucun cas de résoudre le problème des divergences dans la mise en œuvre des recommandations et décisions de la CFPI (paragraphe 59). La proposition d'attribuer la compétence exclusive à un tribunal a été accueillie avec scepticisme et a soulevé de nombreuses questions d'ordre politique et juridique (paragraphe 63 et 64). La proposition relative à la mise en place d'un organe d'appel n'a pas non plus recueilli un large soutien, en grande partie en raison des retards qu'entraînerait un niveau d'examen supplémentaire et des ressources supplémentaires que celui-ci nécessiterait (paragraphe 70).
19. Dans ses conclusions, le Secrétaire général note que, à ce stade, les parties prenantes ne se sont ralliées à aucune des propositions formulées, certaines d'entre elles doutant de la nécessité même d'agir et s'opposant, en tout état de cause, à toutes les propositions qui modifieraient la structure juridictionnelle actuelle au regard du régime commun (paragraphe 76 a)).
20. Le Secrétaire général souligne néanmoins que le maintien du statu quo comporte des risques importants pour la cohésion et la cohérence du régime commun des Nations Unies, puisqu'une seule divergence dans la mise en œuvre des recommandations et des décisions de la CFPI pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour les organisations et leur personnel (paragraphe 76 e)).
21. Le Secrétaire général précise que toute mesure supposant des changements dans le jugement des affaires relatives à la CFPI par les tribunaux nécessiterait, au minimum, l'accord des mandants tripartites de l'OIT, institution de rattachement du Tribunal administratif de l'OIT et, en fonction de la nature de ces changements, celui des autres organisations concernées. Par conséquent, une action unilatérale de l'Assemblée générale ne serait ni souhaitable ni suffisante pour parvenir à un résultat concret (paragraphe 76 b)).
22. Au sujet de la proposition de création d'une chambre conjointe, le Secrétaire général prend acte des réserves formulées par la majorité des parties prenantes, de l'opposition catégorique exprimée par les deux tribunaux concernés ainsi que des fortes objections opposées par les groupes non gouvernementaux du Conseil d'administration, et en conclut donc que les perspectives d'acceptation et de mise en œuvre pratique de la proposition sont compromises (paragraphe 76 c)).

► Conclusion

23. Au vu de l'évaluation globale du Secrétaire général et de ses conclusions, le Bureau estime que, à ce stade, les conditions ne sont pas réunies pour que le Conseil d'administration puisse aller de l'avant sur la base de l'une ou l'autre des propositions, pas même s'agissant d'un éventuel amendement au statut du Tribunal administratif de l'OIT en vue de créer une chambre conjointe du Tribunal administratif de l'OIT et du Tribunal d'appel des Nations Unies. Il est notamment d'avis que, bien que le statu quo comporte certains risques, toute décision qui

annoncerait des travaux en vue de l'adoption d'amendements au statut du Tribunal pour créer une chambre conjointe semblerait, dans le meilleur des cas, prématurée.

24. Dans ces conditions, le Conseil d'administration jugera peut-être préférable de ne pas prendre de décision sur cette question à ce stade. Il voudra peut-être également remercier le Secrétaire général d'avoir achevé l'examen et lancé un vaste processus de consultation à ce sujet.
25. Étant donné que l'Assemblée générale examinera le troisième rapport du Secrétaire général à sa 78^e session, qui se tiendra plus tard en 2023, le Conseil d'administration souhaitera sans doute également être tenu informé du résultat de ses délibérations.

► **Projet de décision**

26. **Le Conseil d'administration, ayant examiné avec soin le troisième rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) relatif à l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, décide:**
 - a) **de remercier le Secrétaire général pour le travail qu'il a accompli;**
 - b) **de ne prendre, à ce stade, aucune mesure de suivi, compte tenu du peu de soutien qu'ont recueilli les différentes propositions visant à résoudre le problème des divergences dans la mise en œuvre des recommandations et décisions de la Commission de la fonction publique internationale, à l'exception de la proposition tendant à promouvoir les échanges informels entre les juges des tribunaux qui statuent sur des questions se rapportant au régime commun des Nations Unies;**
 - c) **de prier le Directeur général de communiquer sa décision au secrétariat de l'ONU et de tenir le Conseil d'administration informé de toute décision que l'Assemblée générale des Nations Unies pourra prendre sur cette question à sa 78^e session ou ultérieurement.**

► Annexe

Lettre du président et du vice-président du Tribunal administratif de l'OIT



28 juillet 2023

Monsieur le Directeur général,

Comme suite à l'invitation qui lui a été faite le 3 juillet 2023 de présenter ses observations sur le dernier rapport du Secrétaire général de l'ONU relatif à l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies, le tribunal souhaite réaffirmer son adhésion aux différents arguments formulés dans ses lettres du 25 juillet 2022 et du 12 avril 2023. Il estime que les préoccupations nombreuses et fondamentales qu'il a exprimées dans ces lettres précédentes au sujet de la proposition de créer une chambre conjointe n'ont pas été bien comprises et prises en compte. Il relève en outre que les nouveaux éléments proposés dans le rapport limiteraient, de manière extrêmement problématique, sa compétence actuelle en matière d'examen des questions relevant du régime commun des Nations Unies. Par conséquent, il persiste à penser que cette proposition est dénuée de tout fondement et ne devrait pas être mise en œuvre.

En ce qui concerne les échanges entre le Tribunal d'appel des Nations Unies et le Tribunal administratif de l'OIT, le tribunal a noté avec intérêt que, dans sa résolution 77/757, l'Assemblée générale des Nations Unies a encouragé l'«intensification des échanges informels et une communication soutenue» entre les tribunaux. De fait, les deux tribunaux ont récemment créé un canal de communication au niveau de leurs présidences. Le manque de fonds a hélas empêché la tenue d'une réunion en personne, qui aurait permis de nouer des échanges plus productifs.

Pour finir, le tribunal s'inquiète quelque peu de l'idée qui semble ressortir du rapport du Secrétaire général de l'ONU, selon laquelle les échanges entre les tribunaux devraient «faire l'objet d'une communication transparente» ou être «facilités et administrés» par l'ONU et l'OIT. De telles dispositions administratives ne nous semblent pas de nature à favoriser le type d'échanges informels envisagé par l'Assemblée générale et nous apparaissent même comme une tentative tout à fait malvenue de contrôler ou de réglementer ces échanges. S'il en était bien ainsi, ces dispositions ne respecteraient manifestement pas la pleine indépendance des deux tribunaux et pourraient au surplus compromettre les conditions nécessaires à un dialogue réellement productif entre les deux juridictions. En dehors de la question des fonds nécessaires à l'organisation de ces échanges, le tribunal ne voit pas la nécessité d'associer qui que ce soit d'autre que les greffes respectifs des tribunaux.

Veuillez agréer, Monsieur le Directeur général, l'assurance de notre haute considération,

(Signé)

Le président du tribunal
Patrick Frydman, juge

(Signé)

Le vice-président du tribunal
Michael Moore, juge