



Conseil d'administration

334^e session, Genève, 25 octobre-8 novembre 2018

GB.334/PFA/12/1

Section du programme, du budget et de l'administration
Segment des questions de personnel

PFA

Date: 9 octobre 2018

Original: anglais

DOUZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Questions relatives au Tribunal administratif de l'OIT

Propositions d'amendement au Statut du Tribunal administratif de l'OIT

Objet du document

Le présent document contient des propositions d'amendement au Statut du Tribunal administratif de l'OIT et à son annexe relatives aux conditions dans lesquelles une organisation internationale ayant reconnu la compétence du Tribunal peut décider de retirer sa déclaration reconnaissant ladite compétence (voir le projet de décision au paragraphe 22).

Objectif stratégique pertinent: Aucun.

Principal résultat/élément transversal déterminant: Aucun.

Incidences sur le plan des politiques: Aucune.

Incidences juridiques: Amendements possibles au Statut du Tribunal et à son annexe, sous réserve de leur adoption par la Conférence internationale du Travail.

Incidences financières: Aucune.

Suivi nécessaire: Aucun.

Unité auteur: Bureau du Conseiller juridique (JUR).

Documents connexes: GB.325/PFA/9/1; GB.332/PFA/12/1(Rev.).

Introduction

1. Au cours des cinq dernières années, des inquiétudes ont été exprimées de manière récurrente au sujet de la charge de travail et de l'efficacité du Tribunal administratif de l'OIT (ci-après «le Tribunal»), en raison notamment du flux constant de requêtes contre l'Organisation européenne des brevets (OEB). En outre, depuis juillet 2016, trois organisations internationales ont cessé de reconnaître la compétence du Tribunal et ont décidé soit de se tourner vers d'autres tribunaux administratifs internationaux – le Tribunal d'appel des Nations Unies dans le cas de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (dans le cas de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF)) –, soit de recourir à l'arbitrage – ce qu'a fait la Cour permanente d'arbitrage.
2. A la présente session, le Conseil d'administration est invité à prendre note de la demande d'une autre organisation souhaitant retirer sa déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal: le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA)¹, qui, même s'il ne compte qu'un nombre limité de fonctionnaires, a décidé de créer son propre tribunal administratif.
3. Selon des sources non officielles, d'autres organisations envisageraient de cesser de reconnaître la compétence du Tribunal, principalement parce qu'elles seraient insatisfaites des jugements défavorables que celui-ci a récemment rendus à leur égard.
4. Face à cette situation, les juges du Tribunal ont exprimé l'avis que toute décision unilatérale prise 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». En conséquence, à sa 332^e session (mars 2018), le Conseil d'administration s'est prononcé en faveur de l'adoption d'amendements au Statut du Tribunal afin que soient clairement définies les conditions dans lesquelles une organisation peut retirer sa déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal ainsi que les règles de procédure applicables à cette fin². Pour élaborer les propositions d'amendement, le Bureau a consulté le Tribunal ainsi que les organisations internationales qui ont reconnu sa compétence et leurs associations du personnel respectives.
5. Comme le prévoit son article XI, le Statut du Tribunal peut être amendé par la Conférence internationale du Travail. Un projet de résolution de la Conférence est proposé à cette fin à l'annexe du présent document.

Retrait de la déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal

6. En vertu de l'article II, paragraphe 5, du Statut, il est du devoir et du ressort exclusif du Conseil d'administration de vérifier qu'une organisation internationale souhaitant reconnaître la compétence du Tribunal satisfait à certaines conditions et d'approuver son admission parmi les organisations auxquelles s'étend la compétence du Tribunal.

¹ Document [GB.334/PFA/12/2\(Rev.\)](#).

² Document [GB.332/PV](#), paragr. 780 à 784.

7. Les conditions que doit remplir une organisation pour pouvoir prétendre à reconnaître la compétence du Tribunal recouvrent à la fois des critères objectifs (par exemple être de caractère interétatique ou bénéficiaire de l'immunité de juridiction pour ce qui concerne les différends du travail) et des éléments d'appréciation plus subjectifs relatifs à la capacité de l'organisation à s'acquitter des obligations que lui impose la reconnaissance de la compétence du Tribunal, parmi lesquelles l'obligation d'accepter le caractère définitif et exécutoire des décisions du Tribunal et de prendre en charge une partie des frais de celui-ci. En raison du nombre croissant d'organisations internationales ainsi que de la nature évolutive des voies de recours internes et du fait que le Tribunal statue en dernière instance sur les différends du travail dont il est saisi, une condition supplémentaire a été ajoutée à celles évoquées ci-dessus, à savoir que le cadre réglementaire de l'organisation concernée doit prévoir un mécanisme indépendant d'examen des plaintes, y compris la saisine, en dernier ressort, du Tribunal. Ainsi, il est désormais de pratique courante que, à la réception d'une demande d'une organisation souhaitant reconnaître la compétence du Tribunal, le Bureau procède à un examen du Statut du personnel de l'organisation concernée, en sollicitant s'il y a lieu l'avis du Tribunal, et recommande des modifications audit statut avant de soumettre la demande au Conseil d'administration.
8. S'il est convaincu que l'organisation remplit toutes les conditions requises, le Conseil d'administration peut approuver la reconnaissance de la compétence du Tribunal par cette organisation, habilitant ainsi le Tribunal à connaître des requêtes émanant de celle-ci. Toutefois, le Statut ne contient aucune disposition autorisant expressément une organisation internationale à retirer unilatéralement la déclaration par laquelle elle a reconnu la compétence du Tribunal.
9. Les organisations internationales qui ont reconnu la compétence du Tribunal sont certes en droit de retirer la déclaration qu'elles ont faite à cet effet, mais elles doivent dans ce cas notifier leur décision au Conseil d'administration, qui doit confirmer le retrait et déterminer la date à laquelle celui-ci prend effet, de même qu'il a initialement approuvé la reconnaissance de la compétence du Tribunal par ces mêmes organisations. Les gouvernements étant représentés dans la plupart des organes directeurs des organisations qui reconnaissent la compétence du Tribunal, le Bureau ne pense pas que le fait d'habiliter le Conseil d'administration du BIT à approuver un retrait et à assurer la cohérence des politiques des Etats Membres concernés posera problème.
10. Les juges du Tribunal ont émis de sérieuses réserves quant aux motifs avancés par les organes directeurs des organisations qui ont cessé de reconnaître la compétence du Tribunal pour justifier leur décision. Etant donné que ces retraits semblent traduire de la part de ces organisations une certaine insatisfaction à l'égard du fonctionnement du Tribunal, il importe que le Tribunal et le Conseil d'administration comprennent leurs motivations.
11. Comme le montrent les informations accessibles au public dans Triblex, la base de données sur la jurisprudence du Tribunal ³, certains retraits ont fait suite à des jugements dans lesquels le Tribunal avait ordonné la réintégration d'un fonctionnaire et rejeté la demande de révision du jugement présentée par l'organisation concernée. Dans le cas de l'OMM, le Tribunal avait ordonné la réintégration du requérant dans ses fonctions (jugement 3348, juillet 2014); l'OMM ne semblant pas disposée à exécuter le jugement, le requérant avait présenté une demande d'exécution de celui-ci, sur laquelle le Tribunal a statué dans le jugement 3723 (novembre 2016). Dans le cas du CTA, le Tribunal avait ordonné la réintégration du fonctionnaire (jugement 3437, février 2015) et rejeté la demande de révision du jugement présentée par le CTA (jugement 3719, février 2017). Dans le cas de l'OTIF, le

³ Triblex peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.advancedSearch?p_lang=fr.

Tribunal a estimé que le requérant, qui avait été licencié, avait été privé de la possibilité d'exercer les voies de recours internes disponibles, et il a renvoyé l'affaire devant l'OTIF (jugement 3674, juillet 2016).

12. Bien que ces organisations n'aient pas informé l'OIT des raisons de leur retrait, il est difficile de ne pas y voir l'expression d'une insatisfaction des administrations concernées à l'égard des jugements rendus par le Tribunal. Il est également à noter que le caractère moins contraignant des mesures ordonnées à titre de réparation par d'autres tribunaux administratifs internationaux a pu influencer sur la décision de certaines administrations. Par exemple, le Tribunal d'appel des Nations Unies ne peut pas simplement ordonner la réintégration du fonctionnaire en faveur duquel il a statué; il doit également fixer l'indemnité que le défendeur peut choisir de verser au lieu de réintégrer le requérant, indemnité qui en règle générale ne peut être supérieure au montant net du traitement de base du requérant pour une période de deux ans.
13. De l'avis des juges du Tribunal, 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 compromet tout autant l'apparence d'indépendance et d'impartialité du tribunal en question que celle du tribunal auquel elle décide de s'adresser. Le fait que les juges sachent que l'une des parties pourra saisir un autre tribunal si elle désapprouve le jugement rendu, en particulier si celui-ci ordonne la réintégration du requérant reconnu victime d'un licenciement illégal, peut peser de manière non négligeable sur leur décision et, en définitive, avoir une incidence sur les mesures qu'ils jugeront nécessaires d'ordonner en réparation du préjudice subi. L'apparence de neutralité et d'indépendance du tribunal s'en trouve sérieusement compromise. Quant au tribunal «de substitution» choisi par l'organisation concernée, l'on pourrait avoir l'impression qu'il a été choisi parce qu'il est plus favorable à l'administration. La situation peut être encore plus grave lorsque l'organisation fait valoir, dans l'exposé des raisons de sa décision, qu'elle préfère les règles d'un tribunal à celles d'un autre; en effet, cela avantage clairement l'administration au détriment des requérants et porte atteinte au droit des fonctionnaires à ce que leur cause soit entendue par un tribunal qui doit être et paraître neutre, indépendant et impartial. Cette possibilité de «choisir son juge» est préjudiciable pour tous les tribunaux administratifs internationaux existants ainsi que pour l'idée même de justice au sein de la communauté internationale.
14. Un autre élément important est que les organisations qui reconnaissent la compétence du Tribunal sont censées le faire de bonne foi; ainsi, le fait qu'une organisation cesse de reconnaître la compétence du Tribunal ne devrait en aucun cas mettre en cause l'apparence d'indépendance et de neutralité du Tribunal. En d'autres termes, reconnaître de bonne foi la compétence du Tribunal implique de reconnaître également son indépendance et d'accepter ses jugements. 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 car, ce faisant, elle mettrait en cause l'indépendance du Tribunal.
15. En outre, étant donné que certains éléments portent à croire que les retraits pourraient avoir été motivés par des considérations financières, il faudra peut-être procéder à une analyse comparative exhaustive des dépenses déclarées par les divers tribunaux, d'autant que les frais imputés aux organisations peuvent varier considérablement. Par ailleurs, même si la réduction des coûts est une nécessité constante, les considérations financières ne devraient pas peser de manière déterminante sur la décision des organisations qui envisagent de reconnaître la compétence d'un autre tribunal administratif.

16. Enfin, les efforts déployés récemment par le Tribunal ayant permis de combler presque totalement le retard accumulé dans le traitement des requêtes, toutes organisations confondues à l'exception de l'OEB⁴, on peut considérer que les préoccupations que certaines organisations avaient exprimées quant à la durée de la procédure dans certaines affaires n'ont plus lieu d'être.

Propositions d'amendement au Statut du Tribunal

17. Pour toutes les raisons susmentionnées, il est proposé de modifier le Statut de manière à imposer aux organisations d'exposer les motifs pour lesquels elles cessent de reconnaître la compétence du Tribunal. Les amendements proposés prévoient également l'obligation de consulter les organisations représentant le personnel au sujet de tout retrait éventuel et de s'assurer que leurs vues sont portées à l'attention du Conseil d'administration. Ces dispositions se fondent sur les attentes légitimes des fonctionnaires de toute organisation reconnaissant la compétence du Tribunal et visent à faire en sorte que leurs vues soient dûment prises en compte dans les décisions importantes concernant le type, la nature et la qualité du ou des mécanismes de règlement des différends du travail auxquels ils peuvent avoir recours. En outre, étant donné qu'il y a deux parties dans les affaires portées devant le Tribunal, il semble injuste que seule l'administration puisse influencer les organes directeurs d'une organisation et que les fonctionnaires n'aient pas la possibilité de faire connaître leurs vues. La bonne foi la plus élémentaire voudrait qu'en pareil cas les organisations consultent les membres de leur personnel.
18. La proposition visant à exiger des organisations qui cessent de reconnaître la compétence du Tribunal qu'elles exécutent intégralement et rigoureusement les jugements prononcés sur les requêtes déposées avant la date de leur retrait et qu'elles règlent tous les frais connexes est conforme au principe de stabilité juridique et à la pratique actuelle.
19. Il faudra peut-être aussi se pencher sur la question des demandes de révision, d'exécution ou d'interprétation des jugements. Des modifications ont récemment été apportées au Statut du Tribunal afin d'y prévoir expressément la possibilité de former de tels recours. Aussi semble-t-il raisonnable que le Tribunal continue de statuer sur ces demandes, étant donné qu'elles font suite aux jugements qu'il a prononcés.
20. Il est en outre proposé d'exiger de toute organisation souhaitant retirer sa déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal qu'elle notifie son intention douze mois à l'avance. Cette proposition repose sur le principe général de bonne foi, en vertu duquel les engagements unilatéraux comportent un certain nombre d'obligations, dont celle de notifier dans un délai raisonnable l'extinction de ces engagements. Ce principe est énoncé, par exemple, à l'article 56 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui dispose que, lorsqu'un traité ne contient pas de dispositions relatives à son extinction, une partie doit notifier au moins douze mois à l'avance son intention de le dénoncer ou de s'en retirer. La Cour internationale de Justice a explicité l'analogie entre le droit des traités et les déclarations unilatérales sans limite de durée, en rappelant, en ce qui concerne le droit de mettre fin à des déclarations unilatérales de reconnaissance de sa compétence, que «[l]'exigence de bonne foi [...] [impose] de leur appliquer par analogie le traitement prévu

⁴ Document [GB.332/PFA/INF/9](#).

par le droit des traités, qui prescrit un délai raisonnable pour le retrait ou la dénonciation de traités ne renfermant aucune clause de durée»⁵.

21. Il est proposé d'insérer au paragraphe 5 de l'article II du Statut une référence générale à la possibilité qu'a toute organisation de demander à retirer la déclaration par laquelle elle a reconnu la compétence du Tribunal et de préciser, dans l'annexe du Statut, les conditions et la procédure à respecter pour procéder au retrait.

Projet de décision

22. *Le Conseil d'administration approuve le projet de résolution annexé au document GB.334/PFA/12/1, dans lequel figurent des propositions d'amendement au Statut du Tribunal et à son annexe, en vue de son éventuelle adoption par la Conférence internationale du Travail à sa 108^e session (juin 2019).*

⁵ Cour internationale de Justice: *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, pp. 392 à 419-420, paragr. 63.

Annexe

Projet de résolution de la Conférence

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Consciente de la nécessité de modifier les articles II et VII du Statut du Tribunal et son annexe afin de définir expressément les conditions dans lesquelles une organisation ayant reconnu la compétence du Tribunal peut unilatéralement retirer sa déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal,

Notant que le Conseil d'administration du Bureau international du Travail a révisé et approuvé le texte des amendements qu'il est proposé d'apporter au Statut du Tribunal et à son annexe,

Adopte les amendements ci-après au Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et à son annexe:

STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Adopté par la Conférence internationale du Travail le 9 octobre 1946 et modifié par la Conférence le 29 juin 1949, le 17 juin 1986, le 19 juin 1992, le 16 juin 1998, le 11 juin 2008, et le 7 juin 2016 et le ... juin 2019.

[...]

ARTICLE II

[...]

5. Le Tribunal connaît en outre des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel des autres organisations internationales satisfaisant aux critères définis à l'annexe du présent Statut qui auront adressé au Directeur général une déclaration reconnaissant, conformément à leur Constitution ou à leurs règles administratives internes, la compétence du Tribunal à l'effet ci-dessus, de même que son Règlement, et qui auront été agréées par le Conseil d'administration. Toute organisation peut retirer sa déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal conformément aux conditions énoncées dans l'annexe du présent Statut.

[...]

ANNEXE DU STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

1. Pour pouvoir prétendre à reconnaître la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail conformément au paragraphe 5 de l'article II de son Statut, une organisation internationale doit soit être de caractère interétatique, soit remplir les conditions suivantes:

- a) être manifestement de caractère international, en ce qui concerne sa composition, sa structure et son domaine d'activité;

- b) ne pas être tenue d'appliquer une législation nationale quelconque dans ses relations avec ses fonctionnaires, et bénéficier de l'immunité de juridiction, laquelle doit être attestée par un accord de siège conclu avec le pays hôte; et
- c) être dotée de fonctions à caractère permanent au niveau international et offrir, de l'avis du Conseil d'administration, des garanties suffisantes quant à sa capacité institutionnelle de s'acquitter de ces fonctions, ainsi que des garanties quant à l'exécution des jugements du Tribunal.

2. Le Statut du Tribunal s'applique intégralement à ces organisations internationales, sous réserve des dispositions suivantes, qui, dans les causes intéressant l'une desdites organisations, sont applicables dans les termes qui suivent:

Article VI, paragraphe 2

Tout jugement doit être motivé. Il sera communiqué par écrit au Directeur général du Bureau international du Travail, au chef exécutif de l'organisation internationale faisant l'objet de la requête et au requérant.

Article VI, paragraphe 3

Les jugements sont rédigés en deux exemplaires, dont l'un sera déposé aux archives du Bureau international du Travail et l'autre aux archives de l'organisation internationale faisant l'objet de la requête, où ils seront à la disposition de tout intéressé.

Article IX, paragraphe 2

Les frais occasionnés par les sessions ou audiences du Tribunal seront à la charge de l'organisation internationale objet de la requête.

Article IX, paragraphe 3

Les indemnités accordées par le Tribunal sont supportées par le budget de l'organisation internationale objet de la requête.

3. Une organisation internationale peut retirer sa déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal en adressant au Directeur général une communication officielle émanant du même organe que celui ayant pris la décision initiale de reconnaître la compétence du Tribunal. Devront figurer dans ladite communication les éléments suivants:

- a) l'exposé des motifs du retrait et des moyens de recours envisagés en lieu et place du Tribunal pour régler les différends du travail;
- b) des informations détaillées sur les consultations préalables menées au sujet du retrait avec les organes représentant le personnel de l'organisation concernée;
- c) l'engagement exprès d'exécuter intégralement et rigoureusement tous les jugements rendus par le Tribunal sur les requêtes déposées contre l'organisation concernée avant la date effective du retrait, ou sur les demandes de révision, d'interprétation ou d'exécution desdits jugements, et de régler tous les frais y afférents.

4. Le Conseil d'administration peut, après consultation du Tribunal, approuver le retrait de la déclaration reconnaissant la compétence du Tribunal, qui prendra effet au plus tôt douze mois après sa notification au Directeur général, ou à une date ultérieure convenue avec l'organisation concernée après consultation du Tribunal. Aucune requête déposée contre l'organisation après la date effective du retrait ne sera examinée par le Tribunal.