



Assemblée générale

UN LIBRARY

NOV 14 1979

UN/SA COLLECTION

Distr.
GENERALE

A/C.5/34/31
9 novembre 1979
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Trente-quatrième session
CINQUIEME COMMISSION
point 100 de l'ordre du jour

COORDINATION ADMINISTRATIVE ET BUDGETAIRE ENTRE L'ORGANISATION DES
NATIONS UNIES ET LES INSTITUTIONS SPECIALISEES AINSI QUE L'AGENCE
INTERNATIONALE DE L'ENERGIE ATOMIQUE

Possibilité de créer un tribunal administratif unique

Rapport du Secrétaire général

A. Historique

1. Au paragraphe 2 de la section I de sa résolution 33/119 du 19 décembre 1978, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général et ses collègues du Comité administratif de coordination (CAC) d'étudier la possibilité de créer un tribunal administratif unique pour toutes les organisations appliquant le régime commun et de faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale à sa trente-quatrième session. Le présent rapport est soumis en réponse à cette demande.
2. Avant l'adoption de la résolution 33/119 de l'Assemblée, le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) avait, en collaboration avec la Fédération des Associations de fonctionnaires internationaux (FAFI), institué un groupe de travail des procédures de recours chargé d'examiner le problème général de l'amélioration desdites procédures. La création de ce groupe découlait d'une initiative de la FAFI qui, en 1974, avait entrepris d'étudier les voies de recours juridiques dont disposaient les fonctionnaires internationaux et qui, en 1976, avait convoqué un colloque où avait été élaboré un rapport détaillé 1/, recommandant la réalisation d'une nouvelle étude en vue de la création future d'un "tribunal administratif unique ... pour toutes les organisations du système des Nations Unies, dont la compétence pourrait également être reconnue par d'autres organisations, étant entendu que la composition, le mandat et l'autorité de ce tribunal devraient offrir des garanties au moins équivalentes à celles qu'offrait la plus favorable des procédures actuellement en vigueur" 2/. Ce rapport a été transmis au CAC, lequel a demandé au CCQA de l'examiner, en coopération avec la FAFI. C'est à la

1/ Fédération des Associations de fonctionnaires internationaux, "Procédures de recours dans les organisations du système des Nations Unies" (Genève, 1977).

suite de cette demande qu'a été institué le Groupe de travail mixte, qui s'est réuni pour la première fois en janvier 1979. Bien que l'étude du fonctionnement des tribunaux administratifs n'ait été qu'un des aspects du mandat du Groupe, qui est beaucoup plus vaste, celui-ci a décidé, vu la résolution que l'Assemblée générale venait d'adopter à ce propos, qu'il devrait examiner en premier, à titre préliminaire, la question de la possibilité de créer un tribunal administratif unique. Comme première mesure, le Groupe a demandé à un consultant indépendant d'établir une étude détaillée, qui pourrait servir de base à la discussion, sur les conditions à remplir pour assurer une meilleure administration de la justice et sur différentes façons de satisfaire à ces conditions. L'étude en question intitulée "Procédures des tribunaux administratifs et possibilités d'unification", a été examinée lors de la deuxième session du Groupe de travail (Genève, 3-4 septembre 1979), et le consultant y a par la suite apporté de légères modifications 3/, après quoi, le Groupe de travail a présenté un rapport 4/ au CCQA, qui l'a transmis à la réunion ad hoc de conseillers juridiques dont il est question plus loin.

3. Dès l'adoption de la résolution de l'Assemblée générale, le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies avait distribué à ses collègues des institutions spécialisées et organismes apparentés un document de travail sur la fusion éventuelle des Tribunaux administratifs de l'ONU et de l'OIT. Ce document de travail, ainsi que les observations détaillées présentées à ce propos par les conseillers juridiques de plusieurs institutions, le rapport du Groupe de travail CCQA/FAFI, et le texte révisé de l'étude du consultant, ont été examinés lors d'une réunion ad hoc des conseillers juridiques (Genève, 13-14 septembre 1979). Le rapport de cette réunion 5/, qui a été transmis directement au CAC, a servi de base au présent rapport.

B. Considérations relatives à la création d'un tribunal unique

4. Pour déterminer s'il est possible de créer un tribunal administratif unique pour tous les organismes qui appliquent le régime commun des Nations Unies, il ne suffit pas de déterminer si cette décision serait constitutionnellement et administrativement possible. Il faut plutôt examiner soigneusement, d'une part, les avantages et inconvénients éventuels d'une telle solution et, d'autre part, les problèmes d'ordre pratique et juridique auxquels on se heurterait et, partant, les délais d'application qui en résulteraient forcément. Tous ces éléments, ainsi que des variantes ou des solutions intérimaires possibles, ont donc été dûment examinés aux réunions du Groupe de travail CCQA/FAFI et à la réunion des conseillers juridiques.

2/ Ibid., recommandation IV a).

3/ CCQA/PER/R.107, annexe II. Les délégations intéressées peuvent se procurer un exemplaire de ce rapport.

4/ CCQA/PER/R.107.

5/ A/CC/1979/70.

5. Il semble ressortir des comptes rendus des débats de la Cinquième Commission qui ont abouti à l'élaboration de la résolution 33/119 que, si les délégations ont demandé la réalisation d'une étude de faisabilité, c'est surtout parce qu'elles craignaient qu'une jurisprudence divergente des deux Tribunaux administratifs actuels, à savoir celui des Nations Unies et celui de l'Organisation internationale du Travail, ne compromettent l'unité des conditions d'emploi du régime commun. On a plusieurs fois évoqué, en particulier 6/, la décision prise par le Conseil d'administration de l'OIT en ce qui concerne les traitements des agents des services généraux à Genève, comme suite à un avis consultatif rendu par les membres du Tribunal administratif de l'OIT, décision qui différait de celle qu'avait prise le Secrétaire général de l'ONU, avec l'approbation de l'Assemblée générale, et qui avait ensuite été confirmée par un jugement du Tribunal administratif des Nations Unies dans une affaire contentieuse 7/.

6. Néanmoins, comme l'étude du consultant le montre clairement, depuis que les deux Tribunaux fonctionnent chacun de leur côté, c'est-à-dire depuis près de 30 ans, aucune réelle divergence de jurisprudence n'est apparue. Dans le cas particulier des traitements des agents des services généraux à Genève, les deux Tribunaux sont en fait parvenus à des conclusions très proches quant à l'obligation, de la part des administrations, de consulter le personnel avant de fixer un nouveau barème des traitements. Le Tribunal administratif des Nations Unies, appelé à se prononcer dans une affaire contentieuse 7/ a pris, sur la base de ces conclusions, une décision différente de l'avis consultatif rendu précédemment à titre personnel par les membres du Tribunal administratif de l'OIT car il a estimé, après avoir examiné les faits, que l'Organisation des Nations Unies avait tenu suffisamment de consultations avec le personnel, ou lui avait offert suffisamment d'occasions de consultations, et que, si celles-ci avaient échoué, c'était à cause de l'intransigeance du personnel; cet aspect de la question n'avait pas été évoqué dans l'exposé des faits approuvé par les parties qui, dans le cas de l'OIT, avait été soumis pour examen aux membres du Tribunal administratif de cette organisation lorsqu'ils avaient formulé leur avis consultatif. Toutefois, lorsque des affaires contentieuses portant aussi sur la question des traitements des agents des services généraux à Genève ont été portées devant le Tribunal administratif de l'OIT par des fonctionnaires de la CIOIC/GATT, de l'OMS et de l'OMM, le Tribunal, agissant dans l'exercice de ses compétences statutaires, a appliqué les statuts du personnel des organisations défenderesses et, se fondant sur les faits de chaque espèce, a confirmé les décisions contestées 8/, qui correspondaient à celles de l'Organisation des Nations Unies que le Tribunal administratif de l'ONU avait confirmées.

6/ A/C.5/33/SR.37, par. 68; SR.40, par. 35; SR.41, par. 41 à 57; SR.56, par. 71.

7/ Jugement No 236 du Tribunal administratif des Nations Unies (Belchamber contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies).

8/ Jugements du Tribunal administratif de l'OIT No 380 (Bénard et Coffino contre le GATT), 381 (Domon Lhoest contre l'OMS) et 382 (Hatt et Leuba contre l'OMM), tous rendus en juin 1979.

7. A cet égard, il faut noter également qu'étant donné que les Tribunaux administratifs sont tenus d'appliquer, dans chaque affaire dont ils sont saisis, les statuts et règlements de l'organisation défenderesse tels qu'ils s'appliquent aux faits de l'espèce, il est inévitable que les jugements rendus diffèrent dans la mesure où ces statuts, règlements ou faits diffèrent aussi. C'est là un problème auquel il faudrait faire face même s'il n'y avait qu'un seul tribunal, et l'existence de deux tribunaux ne nuit pas en soi à la cohérence du régime commun.

8. On a également étudié les cas, extrêmement rares, où l'existence de deux tribunaux risquerait d'aboutir à des décisions contradictoires sur un problème particulier relevant de la compétence de deux tribunaux. Cela peut arriver lorsqu'il s'agit de questions faisant l'objet de décisions de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, dont ne peut être saisi que le Tribunal administratif des Nations Unies mais qui peuvent également soulever des problèmes qui, dans les organisations qui emploient le personnel visé, relèveraient du Tribunal administratif de l'OIT. Toutefois, il n'y a eu jusqu'ici qu'un seul cas où un requérant a dû former un recours devant les deux Tribunaux, et ceux-ci ont soigneusement évité tout conflit quant au fond ^{9/}. Par conséquent, si des circonstances exceptionnelles risquent d'obliger un requérant à former un recours, simultanément ou successivement, devant les deux Tribunaux, un déni de justice ou une décision injuste sont fort improbables.

9. On pourrait s'attendre que la création d'un tribunal unique se traduise par une amélioration de l'efficacité sur le plan administratif, soit qu'elle entraîne des économies, soit qu'elle facilite les choses pour les parties en permettant des sessions plus fréquentes d'un tribunal unique et éventuellement une meilleure répartition géographique de ces sessions et des services du greffe. Une analyse des incidences financières faite par le consultant indique cependant qu'actuellement les dépenses relativement modestes des deux tribunaux existants sont suffisamment en rapport avec leur volume de travail pour qu'une fusion de leurs activités n'aboutisse qu'à additionner leurs budgets. On a également craint qu'en augmentant de façon substantielle le nombre d'affaires soumises à un tribunal, on ne compromette la possibilité pour les juges expérimentés qui siègent à temps partiel en sus de leurs fonctions normales de les examiner.

10. Comme il est dit au paragraphe 4, les autres questions à envisager pour déterminer s'il serait possible de créer un tribunal administratif unique, sont les difficultés auxquelles se heurterait l'application des diverses mesures à prendre pour réaliser cet objectif et les délais à prévoir. Pour s'acquitter efficacement des fonctions qu'on entend lui assigner, tout tribunal administratif doit jouir de la confiance des Etats membres de toutes les organisations soumises à sa juridiction, et de celle des chefs de secrétariat et du personnel représenté par ses associations et syndicats. La compétence des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT s'étend à vingt-deux organisations (voir annexe), dont

^{9/} Aouad contre la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, Jugement No 224 du Tribunal administratif de l'ONU, et In re Aouad (contre l'OMS), Jugement No 309 du Tribunal administratif de l'OIT.

neuf n'appartiennent pas au système des Nations Unies. Il semblerait que plusieurs organisations, appliquant le régime commun, de même que certaines autres qui ont accepté la juridiction du Tribunal administratif de l'OIT, continuent de préférer avoir recours à ce Tribunal; il serait donc difficile, si l'on voulait créer un tribunal unique, d'obtenir que toutes ces organisations souscrivent sans réserve à tous les aspects du régime du nouveau tribunal. C'est dire qu'il faudrait entreprendre de larges consultations auprès de toutes les entités susmentionnées et réaliser un accord sur de nombreuses questions complexes et controversées, y compris le principe même de la création d'un tribunal unique, avant que l'Assemblée générale d'une part, et la Conférence internationale du Travail de l'autre, puissent décider de dissoudre ou de transformer les Tribunaux existants et d'investir de leur compétence au tribunal nouveau ou restructuré. Les organes compétents de chacune des autres organisations qui ont reconnu la compétence de l'un ou l'autre des tribunaux existants devraient alors, à leur tour, prendre des décisions parallèles. L'ONU comme l'OIT ont des obligations à l'égard de ces organisations, et aucun des deux tribunaux ne saurait être supprimé ou faire l'objet de transformations radicales tant que les organes compétents de toutes les organisations concernées n'auraient pas convenu d'accepter la juridiction d'un tribunal unique ou pris d'autres dispositions. En ce qui concerne l'OIT, d'autres problèmes se posent également sur le plan pratique : son tribunal administratif a notamment compétence pour les recours contre la Caisse des pensions du BIT 10/ et pour bon nombre de contrats de droit privé conclus par le BIT; ces derniers, dont beaucoup sont de longue durée, ne peuvent être unilatéralement modifiés par le BIT.

11. Toutes les organisations semblent admettre qu'il est souhaitable d'uniformiser substantiellement le plus d'aspects possible du fonctionnement des deux Tribunaux existants. Il existe actuellement, dans leur mode de fonctionnement, certaines différences qui découlent des dispositions de leurs statuts ou règlements respectifs, ou encore de leurs pratiques institutionnelles. Ces différences, qui font l'objet d'une analyse exhaustive dans l'étude du consultant, concernent la méthode de nomination et les critères de sélection de leurs membres, l'autorité qu'ont les Tribunaux d'ordonner l'exécution forcée, les limites fixées au montant des réparations ordonnées ainsi que la réformation des jugements et leur renvoi devant la Cour internationale de Justice. Bien que ces différences n'aient entraîné aucune divergence de jurisprudence, il semblerait souhaitable, en attendant une décision éventuelle de l'Assemblée générale sur la création d'un tribunal unique, de continuer, principalement, par l'intermédiaire du Groupe de travail CCQA/FAFI des procédures de recours et avec l'aide des conseillers juridiques, d'aligner progressivement et de développer les statuts, règlements et pratiques des deux Tribunaux, ce qui n'exigerait que des modifications et des décisions relativement simples pouvant elles-mêmes ouvrir la voie à de nouvelles mesures d'unification.

10/ Tous les fonctionnaires du BIT nommés depuis 1946 participent à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, mais la Caisse des pensions du personnel du BIT, créée avant la guerre, sera maintenue tant que tous les pensionnés qui y appartiennent et leurs survivants ayant droit à prestations ne seront pas décédés.

12. Tout en reconnaissant, comme il a été dit plus haut, que la préservation du régime commun dépend bien plus des décisions prises par les organes délibérants et des pratiques appliquées par les administrations que de la jurisprudence et les pratiques judiciaires, et que l'on n'a pu déceler aucune divergence véritable dans la jurisprudence, on pourrait également envisager d'autres moyens d'assurer la cohérence de la jurisprudence sans entreprendre cette tâche longue et difficile que représente la création d'un tribunal administratif unique. Un tel moyen de résoudre tout conflit potentiel de jurisprudence serait de modifier les statuts des deux tribunaux en vue d'instituer une sorte de mécanisme commun, pour lequel on pourrait envisager différentes structures, auquel l'un ou l'autre des deux Tribunaux pourrait par exemple 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.

C. Conclusions

13. Il ressort d'une étude approfondie de la possibilité de créer un tribunal administratif unique que les 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. En outre, la création d'un tribunal unique exigerait de larges consultations entre les chefs de secrétariat et les représentants du personnel de nombreuses organisations, dont certaines n'appartiennent pas au système des Nations Unies, et ultérieurement un accord entre les organes compétents de toutes les organisations, et entraînerait d'autres retards probablement inéluctables. Par ailleurs, certains des avantages que l'on pourrait escompter de la création d'un tribunal unique pourraient être acquis beaucoup plus facilement par une harmonisation systématique et un développement des statuts, règlements et pratiques des Tribunaux existants. Cette démarche, outre qu'elle permettrait d'autres améliorations, faciliterait aussi, à long terme la création d'un tribunal unique si la nécessité s'en faisait réellement sentir dans l'avenir.

/...

AnnexeJURIDICTION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DES NATIONS UNIES
ET DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAILA. Tribunal administratif des Nations Unies (pour tout
différend concernant le personnel)

Organisation des Nations Unies	(ONU)
Organisation de l'aviation civile internationale	(OACI)
Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime	(OMCI)

B. Tribunal administratif des Nations Unies (pour les
décisions de la Caisse commune des pensions du
personnel des Nations Unies) et Tribunal administratif
de l'OIT (pour tous les autres différends concernant
le personnel)

Organisation internationale du Travail <u>a/</u>	(OIT)
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	(FAO)
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	(UNESCO)
Organisation mondiale de la santé	(OMS)
Union internationale des télécommunications	(UIT)
Organisation météorologique mondiale	(OMM)
Organisation mondiale de la propriété intellectuelle	(OMPI)
Agence internationale de l'énergie atomique	(AIEA)
Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce	(CIOIC/GATT)

a/ Tribunal administratif de l'OIT également pour la Caisse des pensions du personnel du BIT et certains contrats de droit privé.

C. Tribunal administratif de l'OIT (pour tous les
différends concernant le personnel) b/

Union postale universelle	(UPU)
Organisation européenne pour la recherche nucléaire <u>c/</u>	(CERN)
Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne <u>c/</u>	(EUROCONTROL)
Office européen des brevets <u>c/</u>	(OEB)
Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral <u>c/</u>	(ESO)
Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre <u>c/</u>	(CIPEC)
Association européenne de libre-échange <u>c/</u>	(AELE)
Union interparlementaire <u>c/</u>	(UIP)
Laboratoire européen de biologie moléculaire <u>c/</u>	(LEBM)
Organisation mondiale du tourisme <u>c/</u>	(OMT)

b/ Ces organisations ne sont pas membres de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. La seule organisation membre de la Caisse n'a pas encore accepté de saisir le Tribunal administratif des Nations Unies des différends auxquels elle est partie : il s'agit du Fonds international de développement agricole (FIDA) qui n'a encore pris aucune disposition pour porter devant un tribunal, quel qu'il soit, les différends concernant son personnel.

c/ N'applique pas le régime commun des Nations Unies.