

Février 2011



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольствен
ная и
сельскохозяйств
енная
организация
Объединенных

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Agricultura y la
Alimentación

F

COMITÉ FINANCIER

Cent trente-huitième session

Rome, 21-25 mars 2011

**Éléments d'information demandés par le
Comité financier au sujet de l'Article 12 du statut de la
Commission de la fonction publique internationale**

Pour toute question concernant le contenu de ce document, veuillez vous adresser à:

M. Antonio Tavares
Chef du Service des affaires juridiques générales
Tél.: +3906 5705 5132

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

- À sa cent trente-septième session (10-11 février 2011), le Comité financier a examiné un document sur le « *Montant prévisionnel des augmentations de coûts attendues en 2012-2013* ». Il s'est dit d'avis que les traitements des agents des services généraux à Rome étaient très élevés, même en comparaison avec les plus importants employeurs de Rome, et que les traitements actuels n'étaient pas compatibles avec les restrictions budgétaires actuellement imposées dans les organisations multilatérales et par les administrations publiques des pays. Il a noté qu'aux termes de l'Article 12 du statut de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), « *la Commission établit les faits dont il doit être tenu compte pour fixer les barèmes des traitements des agents des services généraux et des autres fonctionnaires recrutés sur le plan local et fait des recommandations à ce sujet* ». Ces recommandations sont présentées au Conseil de la FAO. Le Comité a demandé: a) une interprétation juridique de l'Article 12 du statut de la CFPI; et b) un avis sur le pouvoir discrétionnaire dont jouit le Conseil en ce qui concerne l'ajustement des traitements des agents des services généraux à Rome.
- Le présent document décrit les rôles respectifs de la CFPI, du Conseil et du Directeur général. La CFPI est habilitée à élaborer les barèmes des traitements, en se fondant sur la méthode qu'elle a établie, et à faire des recommandations à ce sujet. Le Conseil est tenu d'adopter les barèmes des traitements et le Directeur général de les mettre en application.
- L'expression « *fait des recommandations* » doit être interprétée à la lumière de l'ensemble du régime commun des traitements et prestations, de la procédure technique réglementée suivie pour établir les nouveaux barèmes des traitements et du contrôle strict exercé par le Tribunal administratif de l'OIT sur l'élaboration, l'adoption et l'application de ces barèmes. L'Organisation – tant le Conseil que le Directeur général dans leurs domaines de compétence respectifs – est tenue de donner effet aux nouveaux barèmes des traitements applicables aux agents des services généraux recommandés par la CFPI.
- Le Conseil ne saurait disposer d'une marge discrétionnaire que sur d'autres questions. Il ne peut refuser d'approuver un barème des traitements recommandé, ainsi que les ajustements à y apporter, qu'en cas de non-respect des règles applicables ou de principes généraux de droit, ou encore d'erreur substantielle de la part de la CFPI ou de l'Assemblée générale.

ORIENTATIONS DEMANDÉES AU COMITÉ FINANCIER

- Le Comité financier est invité à prendre note des informations fournies dans le présent document.

Projet d'avis

- **Le Comité financier prend note des informations fournies au sujet de l'Article 12 du statut de la Commission de la fonction publique internationale.**

HISTORIQUE

1. À sa cent trente-septième session (10-11 février 2011), le Comité financier a examiné un document sur le « *Montant prévisionnel des augmentations de coûts attendues en 2012-2013¹* ». Il s'est dit d'avis que « *les traitements des agents des services généraux à Rome étaient très élevés, même en regard des barèmes de rémunération appliqués par les plus importants employeurs de Rome, et que les traitements actuels n'étaient pas compatibles avec les restrictions budgétaires actuellement imposées dans les organisations multilatérales et par les administrations publiques des pays. Il a rappelé que cette situation avait conduit* » une organisation sise à Rome « *à geler les salaires des agents des services généraux en novembre 2010. Le Comité a été informé que, contrairement à une autre organisation dont le Siège est à Rome, la Conférence de la FAO avait accepté le Statut de la CFPI en 1975 et que la FAO était donc tenue d'appliquer les barèmes des traitements recommandés par la CFPI. Le Comité a noté que, aux termes de l'Article 10 du Statut de la CFPI, « la Commission fait à l'Assemblée générale des recommandations touchant (...) le barème des traitements et des ajustements (indemnités de poste ou déductions) pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures » et que c'était donc l'Assemblée générale qui fixait ces barèmes. (...) En ce qui concerne les traitements des agents des services généraux, l'Article 12 du Statut prévoit que « la Commission établit les faits dont il doit être tenu compte pour fixer les barèmes des traitements des agents des services généraux et des autres fonctionnaires recrutés sur le plan local et fait des recommandations à ce sujet ». Ces recommandations sont présentées au Conseil de la FAO. « Le Comité a noté que la question de savoir si le Conseil de la FAO était habilité à modifier ou à ne pas approuver les barèmes des traitements, les ajustements provisoires ou les résultats des enquêtes sur le coût de la vie recommandés par la CFPI avait été maintes fois soulevée, et que la conclusion avait été que le Conseil n'avait aucune latitude en la matière. » (...) « Le Comité a été informé que la décision éventuelle de dénoncer l'adhésion de l'Organisation au Statut de la CFPI appartenait à la Conférence de la FAO². »*

2. **Le Comité a demandé: a) une interprétation juridique de l'Article 12 du statut de la CFPI; et b) un avis sur le pouvoir discrétionnaire dont jouit le Conseil en ce qui concerne l'ajustement des traitements des agents des services généraux à Rome.**

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

3. Il convient de souligner d'emblée l'importance des éléments suivants:
- 3.1. Premièrement, comme l'a noté le Comité financier, la question de l'obligation qui incombe à la FAO d'appliquer les nouveaux barèmes des traitements des agents des services généraux a été portée à de nombreuses reprises devant les Organes directeurs, y compris le Comité financier, le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ), le Conseil et la Conférence, eu égard aux conclusions des enquêtes sur les salaires réalisées en 1984, 1989, 1994, 2000 et 2005, et des aspects liés à ces enquêtes. La présente note reprend et reproduit des extraits de notes et avis déjà publiés, et en particulier d'une note soumise à la 115^e session du Comité financier, tenue en septembre 2006, et à la Réunion conjointe du Comité du Programme et du Comité financier, qui avait eu lieu au même moment.

¹ FC 137/2.1.

² Rapport de la cent trente-septième session du Comité financier (10-11 février 2011), CL 141/6, paragraphes 26 à 32.

- 3.2. Deuxièmement, au-delà des points susmentionnés, se pose une question de principe, à savoir: la FAO devrait-elle faire partie du régime commun des Nations unies en matière de traitements et prestations? La notion de fonction publique internationale unifiée est ancienne et n'avait pu être mise en application lors de la création de l'ONU (en raison, notamment, de difficultés inhérentes à la mise au point d'un régime commun et du fait que certaines institutions spécialisées, telles que l'OIT et la FAO, étaient antérieures à l'ONU). Les accords régissant les relations entre l'ONU et les institutions spécialisées en vertu de l'Article 57 de la Charte contiennent une clause générale selon laquelle, notamment, les organisations reconnaissent qu'une fonction publique internationale unique et unifiée est souhaitable du point de vue d'une coordination administrative effective et, à cette fin, conviennent de favoriser les règles communes concernant le personnel, les méthodes et arrangements destinés à éviter de graves inégalités dans les termes et les conditions d'emploi, ainsi qu'à éviter une concurrence dans le recrutement du personnel et à faciliter l'échange du personnel en vue d'obtenir le maximum d'avantages de leurs services et elles s'engagent à créer une Commission de la fonction publique internationale³.

ACCEPTATION DU STATUT DE LA CFPI

4. En 1973, au terme de longues négociations interinstitutions, la Conférence a autorisé le Directeur général à accepter le statut de la CFPI et a adopté une série d'amendements au Règlement général de l'Organisation (RGO), qui habilitaient la CFPI, et l'Assemblée générale, à se prononcer sur certaines questions – questions sur lesquelles les Organes directeurs de la FAO et le Directeur général n'avaient donc plus compétence⁴. Le statut de la CFPI, tel qu'approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1974, a été accepté par le Directeur général, au nom de la FAO, en 1975.

³ À chacune de ses sessions, l'Assemblée générale des Nations Unies présente, par l'intermédiaire de sa Cinquième Commission, un rapport détaillé sur les travaux de la CFPI. Dans sa résolution 65/248 du 24 décembre 2010, l'Assemblée générale a rappelé, en des termes particulièrement forts, le rôle joué par la CFPI. Elle a réaffirmé « son attachement à la notion d'un régime commun et unifié des Nations Unies qui serve de base pour la réglementation et la coordination des conditions d'emploi dans les organisations qui l'appliquent ». Elle a engagé « la Commission à continuer de coordonner et de réglementer les conditions d'emploi des fonctionnaires des organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies, en tenant compte des restrictions imposées par les États Membres à leur fonction publique »; a réaffirmé « qu'il appartient à l'Assemblée générale d'approuver les conditions d'emploi et les prestations de tous les fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, en tenant compte des Articles 10 et 11 du Statut de la Commission »; et a rappelé « les Articles 10 et 11 du Statut de la Commission et [réaffirmé] que celle-ci joue un rôle central dans la réglementation et la coordination des conditions d'emploi et des prestations de tous les fonctionnaires des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies ». En vertu du régime de la CFPI, un certain nombre de questions sont approuvées par l'Assemblée générale sur la base des recommandations faites par la Commission au titre de l'Article 10 du statut (les principes généraux applicables à la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires; le barème des traitements et des ajustements (indemnités de poste ou déductions) pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures; les indemnités et prestations auxquelles ont droit les fonctionnaires et qui sont fixées par l'Assemblée générale, telles que les indemnités pour charges de famille et primes de connaissances linguistiques pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures, l'indemnité pour frais d'études, le congé dans les foyers, la prime de rapatriement et l'indemnité de licenciement; et les contributions du personnel), tandis que d'autres questions relèvent directement de la compétence de la CFPI. Aux termes de l'Article 11 de son statut, la Commission fixe les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emploi; le taux des indemnités et des prestations autres que celles visées à l'Article 10 et les pensions, les conditions à remplir pour en bénéficier et les normes applicables aux voyages; et le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements (indemnités de poste ou déductions). L'Article 12, qui est examiné dans le présent document, porte sur les barèmes des traitements des agents de la catégorie des services généraux et des catégories apparentées. L'Assemblée générale et la CFPI sont guidées par les principes et postulats généraux énoncés dans les accords entre l'Organisation des Nations Unies et les autres institutions spécialisées, qui visent à établir une fonction publique internationale unifiée par l'application de normes, de méthodes et de dispositions communes en matière de personnel.

⁴ CL 61/REP (paragraphe 172 à 174) et C 73/REP (paragraphe 334 et 335).

COMPÉTENCE POUR ÉTABLIR, RECOMMANDER, ADOPTER ET APPLIQUER LES BARÈMES DES TRAITEMENTS DES AGENTS DES SERVICES GÉNÉRAUX

5. L'alinéa 1 a) de l'Article 11 du statut dispose que la Commission « *fixe les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emploi* ». Il est spécifié au paragraphe 1 de l'Article 12 qu'au « *siège des organisations (...), la Commission établit les faits dont il doit être tenu compte pour fixer les barèmes des traitements des agents des services généraux et des autres fonctionnaires recrutés sur le plan local et fait des recommandations à ce sujet* » (pas de caractère gras ni souligné dans l'original). Le paragraphe 3 de l'Article 12 prévoit que, dans l'exercice des fonctions visées au paragraphe 2 de l'Article 12, « *la Commission consulte les chefs de secrétariat et les représentants du personnel* ».

6. L'enquête sur les salaires est réalisée selon une procédure complexe très réglementée décrite dans le Recueil de la CFPI. L'enquête est menée à bien par la CFPI conformément à des modalités précises également fixées par la Commission. Le principe de base utilisé pour déterminer les conditions d'emploi des agents de la catégorie des services généraux et des catégories apparentées est le « *principe Flemming* »⁵. L'enquête se compose: d'une phase de préparation (établissement d'un échantillon d'employeurs, sélection des emplois, définition des critères, etc.); d'une phase de collecte des données (équivalences d'emploi, formation requise, traitement des différends, type de données sur les salaires devant être collectées, coopération des employeurs, etc.); d'une phase d'analyse des données (ajustements de manière à tenir compte des avantages hors salaire, prestations de sécurité sociale, incidence de l'impôt, etc.); et d'une phase de prise de décisions en ce qui concerne la mise au point d'un barème des traitements et la formulation de critères applicables aux ajustements à y apporter. Conformément à ces modalités, des « comités locaux d'enquête sur les conditions d'emploi » sont mis sur pied pour mener à bien certaines activités sur les lieux d'affectation, en particulier pour ce qui est de la collecte des données; ces comités se composent de membres de l'administration et de représentants du personnel, qui agissent tous au nom de la CFPI.

7. Une fois que le barème des traitements a été établi, la CFPI présente une recommandation au Directeur général, qui la renvoie au Comité financier [Articles XXVII, alinéa 7 r, et XL, paragraphe 2, du RGO]. Le Comité financier fait rapport au Conseil, qui approuve le barème des traitements en vertu de l'alinéa 3 j) de l'Article XXIV du RGO. Le Directeur général promulgue et applique le nouveau barème des traitements (se reporter aux Articles XXXVIII (paragraphe 1) et XL (paragraphe 3) du RGO et au paragraphe 301.13.4 du Statut du personnel).

8. Les rôles respectifs de la CFPI, du Conseil et du Directeur général ont été précisés au fil des ans grâce aux pratiques et jugements du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, y compris, parfois, des jugements concernant la FAO.

⁵ La définition la plus récente du principe Flemming élaborée par la CFPI, et approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/216 du 23 décembre 1992, est la suivante: « *Aux termes de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, « la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Pour que le personnel recruté sur le plan local possède les qualités exigées par la Charte, les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies doivent pouvoir affronter la concurrence des employeurs qui recrutent sur le même marché du travail un personnel aussi qualifié et capable, pour accomplir des tâches de nature analogue et qualitativement identique à celles qui sont exécutées par les organisations. Pour que celles-ci restent compétitives afin de pouvoir attirer et conserver les personnes possédant les hautes qualités voulues, elles doivent offrir au personnel recruté sur le plan local des conditions d'emploi comparables aux conditions d'emploi les plus favorables en vigueur parmi les autres employeurs de la localité. Ces conditions d'emploi, c'est-à-dire la rémunération versée et les autres éléments fondamentaux de la rémunération, doivent être parmi les plus favorables dans la localité, sans être absolument les meilleures. »* Se reporter au rapport de la CFPI de 1992 (A/47/30, paragraphe 231, pages 65 et 66).

9. Le Tribunal administratif a précisé qu'il découlait de l'existence même d'un régime commun des traitements et prestations placé sous l'égide de la CFPI et de l'Assemblée générale que toutes les organisations intéressées donnent effet aux recommandations et décisions de la CFPI concernant certaines questions relatives au personnel, sur lesquelles les Organes directeurs concernés de ces organisations n'avaient plus de compétence (y compris pour ce qui est de l'élaboration des barèmes des traitements des agents des services généraux). Ces principes ont été réaffirmés de manière explicite ou implicite dans de nombreux jugements du Tribunal administratif (se reporter, notamment, aux jugements n° 1713, 1915, 2030, 2303, 2476 et 2571), qui reflètent la volonté du Tribunal d'exercer un contrôle rigoureux sur toutes les questions relatives aux traitements et aux conditions d'emploi. Étant donné que, par sa nature même, la question revêt une grande importance, les membres du personnel, appuyés par les représentants du personnel, veillent à ce que les modalités fixées par la CFPI soient strictement respectées⁶.

10. Le paragraphe 1 de l'Article 12 du statut de la CFPI doit être interprété dans le contexte de cette jurisprudence. Aux termes de cette disposition, la Commission « *fait des recommandations* » aux organisations en ce qui concerne les barèmes des traitements des agents des services généraux. Ce libellé ne saurait être interprété comme sous-entendant que les organisations sont « *libres* » de ne pas appliquer ou de modifier les barèmes des traitements. Il ne s'agirait pas d'une interprétation correcte de cette disposition pour les raisons ci-après.

10.1 Premièrement, l'expression « *fait des recommandations* » doit être interprétée à la lumière de l'ensemble du régime commun des traitements et prestations, placé sous l'égide de la CFPI, et de la nature des modalités de mise au point des nouveaux barèmes. La procédure décrite au paragraphe 6 ci-dessus donne lieu à une recommandation qui correspond au résultat « mathématique » nécessaire d'une procédure technique complexe ayant pour but d'établir un barème des traitements, menée par la CFPI. Tant sur le plan pratique que juridique, cette procédure prive les Organes directeurs concernés des organisations qui ont accepté le statut de la CFPI de tout pouvoir discrétionnaire réel lorsqu'ils examinent un barème des traitements recommandé. Il s'agit là, en fait, d'une situation qui n'est pas nouvelle et qui se reproduit fréquemment lorsqu'une autorité administrative donnée doit prendre une décision en se fondant sur l'avis d'un organe technique ou scientifique. En outre, si le Conseil pouvait modifier les barèmes des traitements, on pourrait se trouver face à des problèmes insolubles quant aux mesures de substitution pouvant faire l'objet de recommandations ou de décisions, ce qui remettrait en cause la raison même pour laquelle le régime commun des traitements et prestations avait été mis en place.

10.2. Deuxièmement, il ressort de la jurisprudence susmentionnée du Tribunal administratif que tout pouvoir dont pourraient jouir les Organes directeurs, et qui leur permettrait de déroger aux recommandations de la CFPI ou aux décisions de l'Assemblée générale ou de ne pas appliquer ces recommandations et décisions, est purement résiduel. En effet, les Organes directeurs des organisations qui ont accepté le statut de la CFPI ne peuvent refuser d'appliquer une recommandation ou décision donnée qu'en cas de non-respect des règles applicables ou de principes généraux de droit, ou encore d'erreur substantielle de la part de la CFPI ou de l'Assemblée générale. Dans de tels cas, l'organisation, et en particulier son chef de secrétariat, devrait refuser d'appliquer la mesure en question⁷. En l'absence de telles circonstances, les organisations qui ont accepté le statut de la CFPI doivent adopter les nouveaux régimes des traitements et les ajustements qui s'y rapportent.

⁶ En résumé, la situation est la suivante: la CFPI est habilitée à élaborer et recommander les barèmes des traitements, le Conseil est tenu de les adopter et le Directeur général de les mettre en application.

⁷ Cette jurisprudence peut donner lieu à des situations délicates car les organisations sont tenues de ne pas appliquer des mesures adoptées par l'Assemblée générale ou la CFPI et vont donc à l'encontre de ces institutions.

11. Enfin, d'une manière générale, les chefs de secrétariat des organisations, en leur qualité de Secrétaire général ou de Directeur général, doivent donner effet aux barèmes des traitements adoptés par le Conseil. Dans le jugement n° 323 (affaire *Connolly-Battisti* - n° 5), le Tribunal administratif a précisé que, dans le cas particulier de la FAO, le Directeur général devait promulguer et faire appliquer tout nouveau barème des traitements adopté par le Conseil⁸.

CONCLUSIONS

12. En conclusion:

- 12.1. En ce qui concerne le premier point: compte tenu des observations qui précèdent, l'expression « *fait des recommandations* » doit être interprétée à la lumière de l'ensemble du régime commun des traitements et prestations, de la nature complexe de la procédure technique d'élaboration des nouveaux barèmes des traitements et du contrôle strict exercé par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur l'élaboration, l'adoption et la mise en application de ces barèmes. Par conséquent, l'Organisation – tant le Conseil que le Directeur général dans leurs domaines de compétence respectifs – est tenu de donner effet aux nouveaux barèmes des traitements des agents des services généraux recommandés par la CFPI.
- 12.2. En ce qui concerne le second point: tout pouvoir discrétionnaire du Conseil en la matière serait purement résiduel. Le Conseil ne peut refuser d'approuver un barème des traitements recommandé, ainsi que les ajustements qui s'y rapportent, qu'en cas de non-respect des règles applicables ou de principes généraux de droit, ou encore d'erreur substantielle de la part de la CFPI ou de l'Assemblée générale⁹.

⁸ Dans ce jugement, le Tribunal a notamment déclaré: « *La seule signification de ce point, c'est de savoir si, en s'acquittant de son devoir d'arrêter le barème des traitements en vertu de l'Article 301.134 du Statut du personnel, le Directeur général doit agir de façon indépendante ainsi qu'il le juge bon, comme c'est le cas, par exemple, aux termes de l'Article XXXIX.4 à propos des nominations, affectations et promotions du personnel, ou s'il agit en tant qu'exécutant conformément à l'Article XXXVII.1 et applique les décisions du Conseil. Le Tribunal estime que la seconde façon de voir les choses est la bonne.* »

⁹ **Le Comité financier pourrait souhaiter examiner une déclaration faisant autorité sur cet avis**, qui figure dans le jugement n° 2303 (affaire *Bartorelli, Eldon* (n° 2), *Pace* (n° 2) et *Señor Cembellín*), faite le 4 février 2004: « *La FAO a certes approuvé le Statut de la CFPI le 20 mars 1975 et c'est bien à la Commission qu'il revient de définir la méthodologie qui doit être mise en œuvre, mais celle-ci n'a qu'un pouvoir de recommandation des barèmes des traitements et c'est, selon l'Article 301.134 du Statut du personnel de la FAO, le Directeur général qui « arrête le barème des traitements du personnel de la catégorie des services généraux en prenant normalement pour base les conditions les plus favorables en vigueur dans la localité où se trouve le bureau de l'Organisation considérée ».* Il revient donc à l'autorité compétente, sous le contrôle du juge, de vérifier que les règles appliquées par la méthodologie mise en œuvre et les résultats qui en découlent ne sont contraires ni au principe Fleming qui concerne les agents des services généraux ni aux principes généraux du droit de la fonction publique internationale. La défenderesse insiste sur les inconvénients du système et sur les « vifs désagréments » que lui a causés le jugement 1713. **Elle va même jusqu'à soutenir qu'il ne lui est pas réellement possible de s'écarter du barème recommandé par la CFPI, mais reconnaît explicitement qu'elle « doit analyser lesdites recommandations et ne pas les appliquer si elle considère qu'elles sont entachées d'illégalité et si leur mise en œuvre avait pour effet de priver le personnel de leurs droits légitimes », ce qui constitue en effet une analyse très exacte de ses obligations en vertu de la jurisprudence du Tribunal de céans** » (pas de caractère gras ni souligné dans l'original, paragraphe 7).