

Exposé écrit de l'Etat plurinational de Bolivie concernant la demande d'avis consultatif n° 135929 adressée le 3 mai 2010 à la Cour internationale de justice au sujet du jugement n° 2867 rendu par le Tribunal administratif de l'OIT sur une requête dirigée contre le Fonds international de développement agricole

Se référant au paragraphe 4 de l'article 66 du Statut de la Cour internationale de Justice, le Gouvernement de l'Etat plurinational de Bolivie a l'honneur de faire part des considérations qui suivent au sujet de la demande d'avis consultatif n° 135929 du 3 mai 2010 concernant le jugement n° 2867 rendu par le Tribunal administratif de l'OIT sur une requête dirigée contre le Fonds international de développement agricole.

Ledit jugement n° 2867 établissait en termes généraux que le Mécanisme mondial créé en vertu de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD) et le Fonds international de développement agricole (FIDA), quoique constituant des entités distinctes, partagent des compétences administratives, ce qui est source de conflit quant aux rôles respectifs de ces deux entités. Conformément au Mémorandum d'accord conclu le 16 novembre 2010 entre le FIDA et le Mécanisme mondial, les services administratifs de l'un et de l'autre devaient travailler ensemble, et le budget du Mécanisme mondial devait en partie servir à financer des services administratifs au FIDA. Autrement dit, il devait y avoir une collaboration étroite entre ces deux organismes internationaux. Le Mémorandum d'accord ne définissait pas clairement ce que seraient les tâches et paramètres administratifs de chacun. On pouvait aussi déduire du Mémorandum d'accord que le Mécanisme mondial reconnaît relever et dépendre administrativement du FIDA.

Le 8 juillet 2008, Mme A.T.S.G., ancienne fonctionnaire du Mécanisme global, engagea une procédure contre le FIDA devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail. Par son jugement n° 2867, rendu le 3 février 2010, le tribunal donna gain de cause à Mme A.T.S.G., ordonnant au FIDA de payer des dommages-intérêts de 450 000 (quatre cent cinquante mille) dollars des Etats-Unis. Ce jugement indiquait en outre que le tribunal avait décidé que «les membres du personnel du Mécanisme [étaient] des fonctionnaires du FIDA» et que la décision de ne pas renouveler l'engagement de Mme A.T.S.G. n'avait pas été dûment autorisée par le Fonds. Il y a lieu de préciser que le Mécanisme mondial est lié au FIDA par une forme de partenariat prévoyant des modalités d'«hébergement» selon lesquelles une organisation dite «organisation d'accueil» en héberge une autre en offrant l'infrastructure, les fonds ou l'appui institutionnel dont celle-ci a besoin. Cependant, dans le cas particulier, les compétences administratives n'étaient pas clairement délimitées entre les deux organisations internationales — l'organisation hébergée (le Mécanisme mondial) et l'organisation d'accueil (le FIDA) — et il n'existait notamment pas de règlement distinct pour chacune. En outre, il faudrait savoir exactement si le Mécanisme mondial était soumis à la juridiction du tribunal, ou si celui-ci a traité les deux organisations comme si elles n'en faisaient qu'une. Ce serait peut-être là un élément à examiner.

Si les compétences avaient été clairement délimitées entre les deux organismes, il serait possible, même dans le cadre d'une relation d'hébergement, de conclure à un excès de pouvoir dans le cas où les membres des conseils d'administration des deux organisations exercent des fonctions de manière interchangeable dans l'une ou dans l'autre. Mais, répétons-le, les compétences des deux organisations n'ont pas été suffisamment délimitées. C'est pourquoi on peut considérer qu'il y a subsumption des compétences, puisque les fonctions du personnel des deux institutions ne sont pas clairement définies du point de vue du lien hiérarchique existant entre les deux, ce qui montre l'absence ou l'insuffisance du partage des compétences administratives entre elles, faute d'un règlement distinct pour chacune. Et pourtant, le Mémorandum d'accord, qui définit le statut d'organisation «hébergée», ne prévoyait pas de fusion entre ces deux entités, mais seulement que le FIDA appuierait le Mécanisme mondial dans l'exercice de ses fonctions.

A cet égard, on peut penser que le tribunal aura peut-être eu du mal à identifier la nature juridique de l'organisation internationale défenderesse. Il est manifeste que les difficultés rencontrées par les parties ont leur origine dans le manque de précision de la définition des pouvoirs et des compétences, qui aurait dû être établie en fonction de leurs objectifs spécifiques. Ces objectifs auraient dû être inscrits dans un document visant à régir leurs responsabilités — en particulier la juridiction et le champ d'application — et pas seulement les modalités concernant la coopération administrative et technique offerte par l'organisation d'«accueil», comme le prévoit le Mémoire d'accord déjà cité.

En bref, les fonctions de chaque organisme devraient être précisées pour qu'il n'y ait aucune confusion sur l'applicabilité de la procédure internationale et la compétence juridictionnelle. Le fait que le FIDA «héberge» le Mécanisme mondial a eu pour conséquence que le tribunal administratif a eu à se prononcer sur une requête qui n'aurait pas dû exister puisque la personne en cause ne relevait pas du FIDA, qu'elle n'était pas au service du FIDA, et qu'elle avait une relation de travail avec le Mécanisme mondial, organisme international dépendant du FIDA ainsi que de l'UNCCD.

En outre, l'Etat plurinational de Bolivie a le souci que, au-delà des conflits administratifs qui peuvent surgir dans un litige devant une juridiction internationale, les droits professionnels et sociaux des individus soient clairement protégés, que les employés reçoivent des garanties et bénéficient de la sécurité juridique voulue, et notamment qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur l'identité de l'organisme qui les emploie.

En ce qui concerne les fautes essentielles que pourrait avoir commises le tribunal administratif dans son jugement, il faudra les examiner de manière à établir quelle est l'organisation internationale contre qui devait être engagée la procédure et si la requête déposée par l'intéressée était recevable.

Pour ce qui est de la formule de l'«hébergement», qu'elle soit adoptée pour des raisons de commodité budgétaire, administrative ou technique, il aurait fallu en définir et réglementer soigneusement le cadre juridique, sans perdre de vue l'utilité et les avantages escomptés. Les organisations internationales qui ont recours à cette formule devraient avoir chacune ses propres statuts, budget et effectifs de manière à éviter les conflits juridiques.

Compte tenu des considérations qui précèdent, le Gouvernement de l'Etat plurinational de Bolivie exprime l'espoir que la Cour internationale de Justice, par l'avis consultatif qu'elle donnera sur la question, contribuera à clarifier les compétences respectives des organisations internationales en cause, afin que, conformément aux principes de l'équité et de la solidarité internationales, se développent l'appui mutuel et la collaboration entre ces organisations, dans l'intérêt des Etats membres.

En outre, indépendamment du fait que le tribunal administratif peut ne pas avoir pris en compte les facteurs évoqués plus haut dans la procédure qui a conduit à la décision n° 2867, donnant lieu à l'avis consultatif et au présent exposé écrit, il faut que soit établi clairement le droit des individus de savoir précisément quelle est l'organisation internationale qui les emploie et de jouir d'une certitude juridique.

La Haye, octobre 2010.
