



Federation of International  
Civil Servants' Associations

**Maître Héloïse Bajer-Pellet  
Maître Capucine Hamon  
Avocates au Barreau de Paris**

## **Bulletin d'information et de conseil pour les fonctionnaires internationaux**

**Janvier 2025**

---

### **Pour une officialisation de l'action de groupe en droit de la fonction publique internationale**

*Français/anglais – French/English*

#### **Introduction**

Instrument de négociations pour certains, vectrice d'enjeux réputationnels pour d'autres, l'action de groupe est largement présente dans les systèmes juridiques nationaux. L'essor et l'ampleur des litiges dépassant les simples intérêts individuels, entre les fonctionnaires internationaux et leur Organisation, poussent à se questionner sur l'opportunité d'introduire d'un véritable recours de ce type en droit de la fonction publique internationale (ci-après « DFPI »). Le Professeur David Ruzié soulignait déjà en 2014, sans être vraiment entendu, que « la multiplication des demandes d'interventions, ajoutée à celle des recours collectifs, fait apparaître l'utilité de reconnaître, enfin, les actions de groupe (class actions) »<sup>1</sup>.

Or, l'action de groupe n'est quasiment jamais intégrée dans les statuts du personnel des organisations internationales<sup>2</sup>, certainement pour dissuader les fonctionnaires de contester collectivement des réformes et remettre trop souvent en cause les décisions impactant un grand nombre d'entre eux. Ce choix prive non seulement les fonctionnaires des avantages d'une telle action, mais également les organisations elles-mêmes.

---

<sup>1</sup> D. RUZIE, Jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, *Annuaire Français de Droit International*, 2014, p. 383.

<sup>2</sup> On notera le cas isolé du Statut du personnel de l'Organisation internationale de la francophonie (ci-après « OIF »), qui prévoit certains éléments liés à l'action de groupe en son article 207 : « Le tribunal de première instance peut être saisi par le comité du personnel, par tout groupe de membres du personnel ou par le Secrétaire général pour des litiges d'ordre collectif, pour autant que le litige repose substantiellement sur l'interprétation et l'application du Statut du personnel, de ses directives d'application ou du Code d'éthique et de conduite ». Voir également, article 221 du même Statut et A.-M. THEVENNOT-WERNER, « Le droit des agents internationaux à un recours effectif », 2019, Brill Nijhoff, para. 460 (ci-après « A.-M. THEVENNOT-WERNER, 'Le droit des agents internationaux ...' »).

En réalité, cette absence de reconnaissance est loin d'empêcher les litiges dits « collectifs » : au contraire, ils les multiplient<sup>3</sup>. Faute d'action de groupe, les juridictions élaborent des constructions procédurales pour offrir aux fonctionnaires une possibilité de défendre leurs droits collectivement.

La doctrine donne des pistes de définition de la notion de litige collectif en DFPI, comme tout « problème intéressant bon nombre de fonctionnaires se trouvant dans une situation analogue »<sup>4</sup>, dont le recours a été introduit par un ou plusieurs membres du personnel international dans des recours individuels, avec ou sans l'appui d'une association du personnel. Witold Zysss ajoute que ces recours individuels aboutissent « généralement ... à une solution étendue à tous ces fonctionnaires » « se trouvant dans une situation analogue »<sup>5</sup>.

Au vu de la fragmentation du traitement des recours incluant une multiplicité de requérants (I) et des avantages que peut présenter l'action de groupe, il nous semble opportun de réfléchir sérieusement à officialiser une réelle action de ce type en droit de la fonction publique internationale (II).

## I. Les constructions procédurales artificielles palliant l'absence d'action de groupe

Pour pallier l'absence de réelle action de groupe dans les statuts du personnel, les juridictions ont mis en place différents mécanismes pour traiter des affaires impliquant une multiplicité de requérants (A.). Ces mécanismes sont artificiels<sup>6</sup> en ce qu'ils sont fondés « sur des recours individuels contre des décisions individuelles, alors qu'il s'agit en réalité des recours collectifs contre des actes réglementaires »<sup>7</sup>. Dans ces procédures, l'association du personnel est souvent présente, mais est cantonnée à un rôle secondaire qui mériterait d'être élargi (B.).

### A. La pratique imparfaite de la jonction et de l'intervention

Le premier mécanisme réside dans la pratique du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) et du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU) consistant à permettre la **jonction des affaires**. Certaines conditions sont requises.

Le TAOIT procède à cette jonction quand il est saisi des requêtes qui « tendent au même résultat et s'appuient sur les mêmes faits et les mêmes moyens »<sup>8</sup> ou lorsque les argumentations présentées sont proches et les conclusions sont les mêmes<sup>9</sup>. Cette jonction permet que les requêtes « fassent l'objet d'un seul et même jugement »<sup>10</sup>.

---

<sup>3</sup> Par exemple, le cabinet de Me Héloïse Bajer-Pellet a ainsi assisté plus de 130 fonctionnaires et anciens fonctionnaires devant le TAOIT faisant tous des demandes similaires dans un contentieux lié à des prélèvements indus réalisés par INTERPOL. Voir également TAOEA, jugement n° 124, 1994, Jairo Torres et al. concernant un recours de 557 requérants, ou TAOIT, jugement n° 3427 qui dénombre 870 requérants.

<sup>4</sup>W. ZYSS, « Les litiges collectifs devant les tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'Organisation internationale du travail », dans SFDI, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, Paris, Pedone, 1996, p. 60 (ci-après « W. ZYSS, 'Les litiges collectifs ...' »).

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 77-78.

<sup>8</sup> TAOIT, Jugement 862, cons. 3.

<sup>9</sup> Voir par exemple TAOIT, Jugement 1272, cons. 1.

<sup>10</sup> TAOIT, Jugement n°3931, cons. 2.

Le TCNU s'octroie cette possibilité, notamment quand les requérants font des réclamations identiques et partagent des questions communes de droit et de fait<sup>11</sup>, tout en soulignant que cela ne doit pas être assimilé à une action de groupe<sup>12</sup>. Il a aussi autorisé un conseil à « déposer un mémoire conjoint au nom de tous les fonctionnaires ... aux fins de contester des décisions fondamentalement identiques soulevant les mêmes questions de droit et de fait »<sup>13</sup>. Après avoir reçu 65 emails contenant chacun une requête, il a également pu demander à un conseil de déposer une requête unique<sup>14</sup>.

Ainsi, la jonction exige des juridictions qu'elles repèrent, parmi les requêtes, celles présentant des questions de droit ou de fait similaires, une tâche qui mobilise indéniablement des ressources humaines.

Pour atténuer cela, le TCNU envisage, dans ses lignes directrices techniques sur le dépôt de mémoires<sup>15</sup>, ce qu'il appelle le « *filing of applications with multiple applicants* » par lequel une seule requête avec plusieurs requérants peut être introduite si plusieurs conditions cumulatives sont réunies : a) les demandeurs présentent des observations juridiques identiques, b) cherchent à contester la même décision, c) cherchent à s'appuyer sur les mêmes documents et d) sont représentés par le même représentant légal<sup>16</sup>. Un requérant principal est désigné, l'affaire portant son nom suivi de l'expression « *et al.* », avec un tableau récapitulatif de l'ensemble des autres demandeurs annexé à la requête<sup>17</sup>.

La jonction des affaires permet ainsi une rationalisation procédurale, mais elle ne dispense pas chaque agent lésé individuellement du poids de son engagement individuel dans le contentieux judiciaire<sup>18</sup>.

Le second mécanisme est celui de **l'intervention dans l'instance en cours**. Celle-ci permet à un fonctionnaire se trouvant dans la même situation que le requérant principal, de rejoindre le litige en cours d'instance.

Dans le système du TAOIT, ce mécanisme est conditionné à ce que l'intervenant soit dans une « situation de droit et de fait similaire à celle du requérant »<sup>19</sup>, tandis que dans le système du TANU, l'intervenant doit être « titulaire d'un droit risquant d'être affecté par le jugement que doit rendre le Tribunal »<sup>20</sup>. Dans ces deux hypothèses, l'intervention est faite de manière volontaire.

Les dispositions relatives au TAOIT prévoient également ce qui a parfois été qualifié d'« intervention sollicitée »<sup>21</sup>, autrement dit une sorte de mesure de publicité par laquelle le président du TAOIT peut ordonner « d'informer tout tiers de l'existence d'une requête ... s'il lui apparaît que ce tiers peut avoir un intérêt direct à présenter des observations concernant cette requête »<sup>22</sup>. Mais cela n'a, à notre connaissance, n'a jamais été utilisé que

---

<sup>11</sup> Judgment No. UNDT/2012/077, para. 5.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> UNDT, Order n°97 (GVA/2017), para. 11.

<sup>14</sup> UNDT, Order n°220 (NY/2011), A-Ali *et al.*, para. 4.

<sup>15</sup> United Nations Dispute Tribunal, Guidelines on the Filing of Submissions Through the eFiling Portal, 30 August 2012, section F, accessible at [https://www.un.org/en/internaljustice/pdfs/guidelines\\_on\\_efiling.pdf](https://www.un.org/en/internaljustice/pdfs/guidelines_on_efiling.pdf)

<sup>16</sup> *Ibid.*, para. 22.

<sup>17</sup> *Ibid.*, paras. 23 à 25.

<sup>18</sup> A.-M. THEVENNOT-WERNER, « Le droit des agents internationaux... », para. 473.

<sup>19</sup> Article 13, para. 1 du Règlement du TAOIT. Voir aussi Article X, para. 1 c) du Statut du TAOIT.

<sup>20</sup> Article 22 du Règlement de procédure du TCNU. Voir également Article 2, para. 4 ; Article 7, para. 2 et Article 6, para. 2 du Statut TCNU.

<sup>21</sup> A.-M. THEVENNOT-WERNER, « Le droit des agents internationaux ... », para. 470 empruntant la distinction à D. RUZIE, « L'intervention devant les juridictions administratives internationales », dans E. DECAUX et C. PETTITI (dir.), *La tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme et en droit comparé*, coll. « Droit et Justice », vol. 84, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 68-71.

<sup>22</sup> Article 13, para. 3 du Règlement du TAOIT.

pour inviter des organisations internationales ou la Commission de la fonction publique internationale à solliciter des observations<sup>23</sup>, et non des fonctionnaires.

Comme la doctrine a toutefois pu le constater, la majorité des interventions n'aboutissent pas à l'octroi de dommages et intérêts à l'intervenant<sup>24</sup>. De plus, lorsque des requêtes sont rejetées, les demandes d'intervention le sont aussi automatiquement<sup>25</sup>. En outre, ce mécanisme permet certes une économie procédurale en évitant à la juridiction saisie de devoir établir elle-même les liens entre plusieurs requêtes individuelles, mais elle reste imparfaite, car elle reste obligée d'examiner le bien-fondé de chaque intervention<sup>26</sup>.

## B. La place minimale accordée aux associations du personnel

Dans de trop rares cas, ces associations peuvent agir en leur nom propre pour défendre les intérêts collectifs des membres du personnel, comme par exemple à l'OIF à condition que le litige collectif touche « à l'interprétation et l'application du Statut du personnel, de ses directives d'application ou du Code d'éthique et de conduite »<sup>27</sup>.

Dans le système de l'ONU, des suggestions ont été formulées à ce sujet dès 1978<sup>28</sup>, réitérées notamment en 2006 par le Groupe de refonte du système de justice de l'ONU. Ce dernier proposait de permettre aux associations du personnel d'intenter des actions en justice, notamment pour faire appliquer le Règlement du personnel ou contester des décisions administratives les affectant<sup>29</sup>. La proposition n'a toutefois pas été retenue<sup>30</sup> et le TCNU l'a rappelé à plusieurs reprises<sup>31</sup>.

La jurisprudence du TAOIT rappelle également que « le comité, qui n'a d'ailleurs pas la personnalité morale, n'a aucune possibilité de se présenter devant le Tribunal »<sup>32</sup>. Elle reconnaît toutefois « que les membres du Comité du personnel sont habilités, en se prévalant de cette qualité, à faire respecter le Statut des fonctionnaires »<sup>33</sup>. La jurisprudence rappelle toutefois qu'« une personne n'est recevable à présenter un recours qu'en raison de son rapport d'emploi individuel avec l'Organisation »<sup>34</sup>. Ainsi, les membres du comité du personnel, individuellement mais à ce titre, peuvent contester une décision de portée générale, qui fait grief à l'ensemble du personnel<sup>35</sup> et à condition qu'ils contestent « la méconnaissance de garanties que l'Organisation a l'obligation juridique de fournir aux

---

<sup>23</sup> Voir par exemple TAOIT, Jugements 1641, cons. 2, 1604, para. C, 1417, cons. 1417 et dispositif.

<sup>24</sup> D. RUZIE, Jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, Annuaire Français de Droit International, 2014, p. 383.

<sup>25</sup> Voir par exemple TAOIT, Jugement 4629, cons. 2 ; TAOIT Jugement 4630, cons. 2.

<sup>26</sup> A.-M. THEVENNOT-WERNER, « Le droit des agents internationaux... », para. 472 citant D. RUZIE, « L'intervention devant les juridictions administratives internationales », dans E. DECAUX et C. PETTITI (dir.), La tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme et en droit comparé, coll. « Droit et Justice » vol. 84, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 67-74.

<sup>27</sup> Voir *supra*, note de bas de page 2.

<sup>28</sup> W. ZYSS, « Les litiges collectifs ... », pp. 73-74.

<sup>29</sup> Assemblée Générale des Nations Unies, Rapport du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies, 28 juillet 2006, A/61/205, para. 77.

<sup>30</sup> UNDT, Judgment No. UNDT/2011/136, para. 54. Voir également Judgment No. UNDT/2015/086, para. 34.

<sup>31</sup> Voir par exemple Jugement n° UNDT/2012/036, *Hunter*, paras. 33-34.

<sup>32</sup> TAOIT, Jugement 1147, cons. 4.

<sup>33</sup> TAOIT, Jugement 2649, cons. 8.

<sup>34</sup> TAOIT, Jugement 1392, cons. 24 ; Jugement 3342, cons. 1.

<sup>35</sup> TAOIT, Jugement 2919, cons. 5.

agents liés à l'Office par un contrat d'engagement ou bénéficiant du statut de fonctionnaire, cette condition étant nécessaire pour fonder la compétence du Tribunal »<sup>36</sup>.

## II. L'apport de l'action de groupe en droit de la fonction publique internationale

Introduire une véritable action de groupe en DFPI permettrait de regrouper les avantages de chacune des constructions juridiques précédemment évoquées et artificiellement mises en place pour statuer sur des affaires allant au-delà d'intérêts individuels (B.), en plus de remédier à leurs insuffisances (A.).

### A. Une solution pour pallier les insuffisances du système actuel

S'agissant de la procédure, l'exemple français de l'action de groupe est instructif. L'initiative de l'action de groupe est réservée aux associations agréées et organisations syndicales<sup>37</sup>. Le juge se prononce d'abord sur le principe de la responsabilité du défendeur sur la base de cas individuels présentés par l'association<sup>38</sup>, placés dans une situation similaire, subissant un dommage causé par une même personne, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles<sup>39</sup>. Le jugement rendu sur le fondement de cette appréciation contient également les critères de rattachement pour qu'une personne puisse être considérée comme faisant partie du groupe touché<sup>40</sup>. Cette décision fait ensuite l'objet de mesures de publicité<sup>41</sup>. Les personnes qui se manifestent comme remplissant les critères de rattachement au groupe peuvent alors adresser une demande de réparation, directement au défendeur ou par l'intermédiaire de l'association ou de son avocat tel que le juge l'aura décidé<sup>42</sup>. Le défendeur procède alors à une indemnisation volontaire du préjudice individuel des personnes remplissant les critères de rattachement au groupe et y ayant adhéré<sup>43</sup>. Il est également possible de procéder à une négociation collective par le biais de l'association<sup>44</sup>.

L'application d'une **procédure similaire en DFPI** serait à même d'améliorer certains des problèmes soulignés en première partie. Tout d'abord, d'un point de vue organisationnel, elle éviterait de faire peser sur les juridictions le travail d'identification des requêtes pouvant être jointes ou d'analyse du bien-fondé de chaque intervention. En ce sens, elle contribuerait à rationaliser le travail de la juridiction et à réduire les coûts liés aux ressources humaines dans la gestion de recours multiples. Dans l'hypothèse où une telle action de groupe était mise en place dès la phase de procédure interne, elle permettrait

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, cons. 8

<sup>37</sup> Article 63 de la Loi n° 2016-1547. Voir aussi Article L. 2122-1, L. 2122-5 ou L. 2122-9 du Code du travail.

<sup>38</sup> Article 849-1 du Code de procédure civile français. Voir également BUGADA Alexis, L'action de groupe contre les discriminations au travail : une menace judiciaire au service du dialogue social ?, *Chroniques du Travail*, 2018, L'égalité dans l'entreprise, 8, p. 198.

<sup>39</sup> Article 62 de la Loi n° 2016-1547.

<sup>40</sup> Article 66, al. 2 de la Loi n° 2016-1547.

<sup>41</sup> *Ibid.*, Article 67.

<sup>42</sup> Article L. 623-8 du Code de consommation.

<sup>43</sup> Article 70 de la Loi n° 2016-1547. Voir également Dalloz, Répertoire de procédure civile - Action de groupe, La procédure individuelle de liquidation des préjudices, para. 333. En cas de refus d'indemnisation de la personne déclarée responsable, le juge ayant statué peut être saisi par les personnes dont la demande n'a pas été satisfaite (Article 71 de la loi susmentionnée).

<sup>44</sup> Article 68 de la Loi n° 2016-1547.

également une gestion administrative simplifiée des recours interne, qui profiterait à l'Organisation.

De plus, chaque fonctionnaire concerné n'aurait pas à supporter le poids d'être partie au contentieux. Le cas échéant, après le prononcé du jugement sur la responsabilité du défendeur, les fonctionnaires souhaitant être indemnisés n'auraient qu'à démontrer qu'ils remplissent les conditions nécessaires pour rejoindre le groupe. Il pourrait être opposé à cela la pratique déjà existante d'une possible « entente expresse entre l'administration et les représentants du personnel d'appliquer la décision du Tribunal à tous les fonctionnaires intéressés »<sup>45</sup>. Toutefois, l'inscription de cette entente dans les textes permettrait d'apporter une sécurité aux fonctionnaires : l'application de la décision à ceux qui le souhaitent ne dépendrait pas du bon vouloir de l'administration, mais serait juridiquement contraignante.

De façon encore plus importante, l'introduction d'une véritable action de groupe devrait être l'occasion d'accorder aux associations du personnel la place qui leur revient, au premier plan de la défense des intérêts collectifs, plutôt qu'en retrait comme c'est le cas actuellement. A ce titre, comme revendiqué depuis longtemps<sup>46</sup> et déjà adopté par l'OIF<sup>47</sup>, elles devraient avoir la possibilité d'introduire en leur nom ces actions de groupe. Cette revendication s'inscrit dans le développement logique du DFPI, participant de relations harmonieuses entre le personnel et l'Organisation et contribuant par-là à la bonne réalisation de la mission de l'Organisation.

Ces associations devraient servir de point de contact avec les victimes, d'intermédiaire unique avec l'avocat en charge de l'action de groupe et de plateforme de discussion entre eux et l'Organisation, au stade des négociations ou dans la procédure devant les tribunaux.

## **B. La conservation des avantages liés au traitement actuel des litiges collectifs**

Parmi ces avantages, on retiendra l'**argument financier**. Même si cela est un peu opaque, il semble que le TAOIT facture aux Organisations les frais afférents à chaque requête individuelle formée contre elle par un fonctionnaire<sup>48</sup>. La Cour pénale internationale estime ainsi qu'elle a payé un coût moyen de 16 933 dollars par jugement<sup>49</sup>. Plus une Organisation a de dossiers la concernant lors d'une session du TAOIT, plus elle payera un prix élevé<sup>50</sup>. Le TCNU procède autrement et facture par jugement complet un montant forfaitaire de 16 778 USD<sup>51</sup>. Pour éviter de tels frais, les Organisations ont tout intérêt à ce qu'un nombre minimum de cas soient introduits contre elles, et que le nombre de

---

<sup>45</sup> W. ZYSS, « Les litiges collectifs ... », p. 78. Pour les affaires AT 5-5422-1 à 59 devant le TAOIT, le CERN s'est ainsi engagé à appliquer le jugement rendu dans l'une des affaires à tous les autres cas, à la condition que les recours soient retirés. La plupart des demandeurs ont accepté.

<sup>46</sup> Assemblée Générale des Nations Unies, Rapport du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies, 28 juillet 2006, A/61/205, para. 77. Voir également W. ZYSS qui s'interrogeait déjà en 1996 sur le bien-fondé de l'absence de place donnée aux organes représentant le personnel dans les litiges dits collectifs, p. 93.

<sup>47</sup> Article 107 du Statut du personnel de l'OIF, op. cit. *supra*, note de bas de page n°1.

<sup>48</sup> Bureau International du Travail, Conseil d'administration, Questions relatives au Tribunal administratif de l'OIT: Financement du Tribunal, Doc. GB.309/PFA/15, 25 octobre 2010, para. 3.

<sup>49</sup> International Criminal Court, Report of the Court on the Internal Justice System, 24 June 2022, para. 55, accessible à <https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/2022-10/Report-Court-Internal-Justice-System-IER-R115-121-ENG.pdf> (ci-après "International Criminal Court, Report of the Court on the Internal Justice System")

<sup>50</sup> International Criminal Court, Report of the Court on the Internal Justice System, para. 54.

<sup>51</sup> *Ibid.*, para. 57.

jugements les concernant reste restreint. Les frais devant la TCNU peuvent déjà être limités grâce aux mécanismes de l'intervention ou à la jonction, qui permettent un jugement unique. Il en irait de même pour l'action de groupe qui garantit en l'introduction d'un unique dossier commun – permettant des économies devant le TAOIT pour l'Organisation. Du côté du fonctionnaire, l'argument financier tient en la mutualisation des frais d'avocat.

L'introduction d'une action de groupe tendrait également à favoriser indirectement le recours au **règlement négocié des litiges**<sup>52</sup>. La possibilité pour les fonctionnaires d'introduire une telle action pourrait leur servir de levier de négociation : ils restent en mesure d'introduire des recours individuels coûteux pour l'Organisation, tout gardant l'option d'en introduire un seul pour éviter ces coûts à l'Organisation<sup>53</sup>.

Du point de vue de **l'exercice concret des droits des fonctionnaires**, l'action de groupe est également intéressante, comme peut l'être l'intervention, en ce qu'elle relativise la crainte pour un fonctionnaire de remettre en cause seul les pratiques institutionnelles de l'Organisation, tout en réduisant le risque de représailles<sup>54</sup>.

Pour conclure, il nous apparaît qu'au lieu des constructions procédurales artificielles mises en place par les juridictions, tous les acteurs de la fonction publique internationale gagneraient mettre en place d'une véritable action de groupe, qui pourrait s'inspirer par exemple du modèle français. Cela permettrait une défense réellement collective des intérêts des membres du personnel touchés par exemple par l'application d'un même acte réglementaire, et ce sans devoir passer par un ou de multiples litiges individuels. Tant les fonctionnaires, pour l'exercice concret et facilité de leurs droits, que les Organisations, principalement pour l'aspect financier, y trouveraient avantage.

---

<sup>52</sup> A. BUGADA, L'action de groupe contre les discriminations au travail : une menace judiciaire au service du dialogue social ?, *Chroniques du Travail*, 2018, L'égalité dans l'entreprise, 8, p. 200.

<sup>53</sup> Les négociations permettant de mettre fin amiablement à un litige, bien qu'entraînant une indemnisation parfois moindre que devant un tribunal, offrent l'avantage d'une issue rapide du litige.

<sup>54</sup> Assemblée Générale des Nations Unies, Rapport du Groupe de la refonte du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies, 28 juillet 2006, A/61/205, para. 82.

**Maître Héloïse Bajer-Pellet  
Maître Capucine Hamon  
Attorneys, members of the Paris Bar**

## **Tips and Information Newsletter for International Civil Servants**

**January 2025**

---

### **Towards the official recognition of class actions in international civil service law**

#### **Introduction**

While some see it as a negotiation tool and others view it as a driver of reputational risks, class actions are a prominent feature of national legal systems. The growth and scale of disputes between international civil servants and their organizations which go beyond mere individual interests raise the question of whether it would be appropriate to introduce a genuine action of this type in international civil service law (hereinafter “ICSL”). As early as 2014, Professor David Ruzié already highlighted, that “the growing number of intervention requests, combined with the rise of collective claims, underscores the need to finally recognize class actions.”<sup>55</sup> He largely went unheeded.

Class actions are rarely if ever, included in the staff regulations of international organizations<sup>56</sup> — likely to discourage employees from collectively challenging reforms or too frequently contesting decisions that affect large groups of them. This approach not only denies employees the benefits of such actions but also deprives the organizations themselves of their potential advantages.

---

<sup>55</sup> D. RUZIE, *Jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail*, *Annuaire Français de Droit International*, 2014, p. 383. Our translation from original in French: “la multiplication des demandes d'interventions, ajoutée à celle des recours collectifs, fait apparaître l'utilité de reconnaître, enfin, les actions de groupe (class actions)”.

<sup>56</sup> We note the isolated case of the Staff Regulations of the Organisation internationale de la francophonie (hereinafter “OIF”), which provide for certain elements linked to group action in Article 207: “The matter may be referred to the court of first instance by the staff committee, by any group of staff members or by the Secretary-General for disputes of a collective nature, provided that the dispute is substantially based on the interpretation and application of the Staff Regulations, its implementing directives or the Code of Ethics and Conduct”. Our translation from original in French: « Le tribunal de première instance peut être saisi par le comité du personnel, par tout groupe de membres du personnel ou par le Secrétaire général pour des litiges d'ordre collectif, pour autant que le litige repose substantiellement sur l'interprétation et l'application du Statut du personnel, de ses directives d'application ou du Code d'éthique et de conduite ». See also, article 221 of the same Staff Regulations and A.-M. THEVENNOT-WERNER, “Le droit des agents internationaux à un recours effectif”, 2019, Brill Nijhoff, para. 460 (hereinafter “A.-M. THEVENNOT-WERNER, ‘Le droit des agents internationaux ...’”).

In practice, however, the absence of formal recognition has not stopped so-called “collective” disputes from arising. If anything, it has increased their frequency<sup>57</sup>. In the absence of class actions, courts have developed procedural mechanisms to enable staff to defend their rights collectively.

The doctrine provides guidelines for defining the notion of collective litigation in ICSL, as any “problem involving a significant number of staff members in a similar situation”<sup>58</sup>, whose appeal has been brought by one or more international staff members in individual appeals, with or without the support of a staff association. Witold Zys adds that these individual appeals “generally ... result in a solution extended to all those officials” “in a similar situation”.<sup>59</sup>

Given the fragmented handling of cases involving multiple claimants (I), and the potential advantages of a class action, it is worth considering the formal recognition of a real action of this type in international civil service law (II).

### III. Procedural workarounds to compensate for the absence of class actions

To tackle the issue of the insufficient number of genuine class actions in staff regulations, courts have established mechanisms to handle cases with multiple claimants (A). However, these mechanisms are inherently flawed, as they depend on “individual claims against individual decisions,” even though they concern collective disputes against regulatory acts.

In these situations, staff associations, which are frequently involved, are placed in a secondary role that should be expanded (B).

#### C. The imperfect practice of joinder and intervention

One such mechanism is the **joinder of cases**, as practiced by the Administrative Tribunal of the International Labour Organization (ILOAT) and the United Nations Dispute Tribunal (UNDT), under certain conditions.

The ILOAT joins cases when dealing with applications that “makes the same pleas and claims and rests on the same facts”<sup>60</sup> or when the arguments presented are similar and the conclusions are the same.<sup>61</sup> Joinder enables the claims to be resolved in a single judgment<sup>62</sup>.

The UNDT also permits joinder when claimants present identical claims and share common legal and factual questions,<sup>63</sup> while stressing that this should not be equated with

---

<sup>57</sup> For example, the law firm of Héloïse Bajer-Pellet has assisted more than 130 international civil servants and former civil servants before ILOAT, all making similar claims in a dispute relating to undue contributions levied by INTERPOL. See also TAOEA, judgement no. 124, 1994, Jairo Torres et al. concerning an appeal by 557 claimants, or ILOAT, judgement no. 3427 which lists 870 claimants.

<sup>58</sup>W. ZYSS, "Les litiges collectifs devant les tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'Organisation internationale du travail", in SFDI, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, Paris, Pedone, 1996, p. 60 (hereinafter "W. ZYSS, 'Les litiges collectifs ...'"). Our translation from original in French: « problème intéressant bon nombre de fonctionnaires se trouvant dans une situation analogue ».

<sup>59</sup> *Ibid.* Our translation from original in French: « généralement ... à une solution étendue à tous ces fonctionnaires » « se trouvant dans une situation analogue ».

<sup>60</sup> ILOAT, Judgment 862, under 3.

<sup>61</sup> See, for example, ILOAT, Judgment 1272, under 1.

<sup>62</sup> ILOAT, Judgment n°3931, under 2.

<sup>63</sup> Judgment No. UNDT/2012/077, under 5.

class actions.<sup>64</sup> The UNDT has also allowed counsel to “file a joint brief on behalf of all officials ... for the purpose of challenging fundamentally identical decisions raising the same questions of law and fact”.<sup>65</sup> After receiving 65 emails each containing an individual claim, the tribunal has even directed counsel to file a single consolidated claim.<sup>66</sup>

Despite facilitating procedural efficiency, joinder still requires courts to identify claims with similar legal or factual issues, a task that undeniably mobilizes human resources. To address this, the UNDT envisages, in its technical guidelines,<sup>67</sup> what it calls the “*filing of applications with multiple applicants*” provided certain cumulative conditions are met: the applicants a) present identical legal submissions, b) seek to challenge the same decision, c) seek to rely on the same documents and d) are represented by the same legal representative.<sup>68</sup> A lead claimant is designated, and the case is titled with their name followed by “*et al.*”, accompanied by a list of all other applicants.<sup>69</sup> While joinder streamlines the process, it does not eliminate the burden on each individual agent to engage directly in litigation.<sup>70</sup>

The second mechanism is **intervention in ongoing proceedings**. This allows a civil servant in the same situation as the principal claimant to join the litigation in progress.

In the ILOAT system, this mechanism is conditional on the intervener being in a “situation in fact and in law similar to that of the complainant”,<sup>71</sup> while in the UNDT system, the intervener must have “a right that may be affected by the judgement to be issued by the Dispute Tribunal”<sup>72</sup>. In both cases, intervention is voluntary.

The ILOAT provisions also provide for what has sometimes been described as “solicited intervention”,<sup>73</sup> in other words a kind of publicity measure whereby the ILOAT president can order “to inform a third party of the existence of a complaint ... if it appears to the President that such third party may have a direct interest in submitting observations regarding that complaint or part thereof”.<sup>74</sup> However, to our knowledge, this has only been used to invite international organizations or the International Civil Service Commission to seek observations, and not civil servants.<sup>75</sup>

Doctrine observes that the majority of interventions do not result in an award of damages to the intervener.<sup>76</sup> In addition, when motions are rejected, requests to intervene are also

---

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> UNDT, Order n°97 (GVA/2017), Ademagic, para. 11. Our translation from original in French: “le Tribunal est disposé à autoriser le conseil de la requérante à déposer ... un mémoire conjoint au nom de tous les fonctionnaires ... qu’il est chargé de représenter aux fins de contester des décisions fondamentalement identiques soulevant les mêmes questions de droit et de fait.”

<sup>66</sup> UNDT, Order n°220 (NY/2011), A-Ali *et al.*, para. 4.

<sup>67</sup> United Nations Dispute Tribunal, Guidelines on the Filing of Submissions Through the eFiling Portal, August 30, 2012, section F.

<sup>68</sup> *Ibid.*, para. 22.

<sup>69</sup> *Ibid.*, paras. 23 à 25.

<sup>70</sup> A.-M. THEVENNOT-WERNER, “Le droit des agents internationaux...”, para. 473.

<sup>71</sup> Article 13, para. 1 of the ILOAT Rules. See also Article X, para. 1 c) of the ILOAT Statute.

<sup>72</sup> Article 22 of the UNDT Rules of Procedure. See also Article 2, para. 4; Article 7, para. 2 and Article 6, para. 2 of the UNDT Statute.

<sup>73</sup> A.-M. THEVENNOT-WERNER, “Le droit des agents internationaux ...”, para. 470, borrowing the distinction from D. RUZIE, “L’intervention devant les juridictions administratives internationales”, in E. DECAUX and C. PETTITI (eds.), *La tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l’homme et en droit comparé*, coll. “Droit et Justice”, vol. 84, Brussels, Bruylant, 2009, pp. 68-71.

<sup>74</sup> Article 13, para. 3 of the ILOAT Rules.

<sup>75</sup> See, for example, ILOAT, judgments 1641, under 2, 1604, para. C, 1417, under 1417 and operative part.

<sup>76</sup> D. RUZIE, *Jurisprudence du Tribunal administratif de l’Organisation internationale du Travail*, *Annuaire Français de Droit International*, 2014, p. 383.

automatically rejected.<sup>77</sup> While this mechanism certainly allows for procedural economy, by sparing the court seized of the case from having to establish the links between several individual applications, it remains imperfect, as it is still obliged to examine the merits of each intervention<sup>78</sup>.

#### **D. The minimal role given to staff associations.**

In all too rare cases, these associations can act in their own name to defend the collective interests of staff members. This is the case at the IOF, provided that the collective dispute concerns “the interpretation and application of the Staff Regulations, its implementing directives or the Code of Ethics and Conduct”.<sup>79</sup>

In the UN system, suggestions on this subject were made as early as 1978,<sup>80</sup> and reiterated in 2006 by the UN Justice System Redesign Panel. The latter proposed enabling staff associations to take legal action, in particular, to enforce the Staff Rules or challenge administrative decisions affecting them.<sup>81</sup> However, the proposal was not adopted<sup>82</sup> and the UNDT has consistently reaffirmed that staff associations lack the legal standing to initiate actions.<sup>83</sup>

ILOAT similarly ruled that “the Staff Committee, which does not even have personality in law, may not itself appeal”.<sup>84</sup> However, it recognizes that the “members of the Staff Committee may rely on their position as such to ensure observance of the Service Regulations”.<sup>85</sup> Jurisprudence recalls, however, that “it is only by an individual contract of employment with the Organisation that someone may lodge a complaint and the complainant”.<sup>86</sup> Thus, members of the Staff Committee, individually but in this capacity, may challenge a decision of general application, which is prejudicial to the entire staff<sup>87</sup> and on condition that they contest “a breach of guarantees which the Organisation is legally bound to provide to staff who are connected with the Office by an employment contract or who have permanent employee status, this being a sine qua non for the Tribunal’s jurisdiction”.<sup>88</sup>

#### **IV. The contribution of class action in international civil service law**

Introducing a genuine class action in ICSL would combine the advantages of each of the legal constructs previously mentioned and artificially set up to rule on cases that go beyond individual interests (**B.**), as well as remedying their shortcomings (**A.**).

---

<sup>77</sup> See, for example, ILOAT Judgment 4629, under 2; ILOAT Judgment 4630, under 2.

<sup>78</sup> A.-M. THEVENNOT-WERNER, “Le droit des agents internationaux...”, para. 472 citing D. RUZIE, “L’intervention devant les juridictions administratives internationales”, in E. DECAUX and C. PETTITI (eds.), *La tierce intervention devant la Cour européenne des droits de l’homme et en droit comparé*, coll. “Droit et Justice” vol. 84, Brussels, Bruylant, 2009, pp. 67-74.

<sup>79</sup> See footnote 2.

<sup>80</sup> W. ZYSS, “Les litiges collectifs ...”, pp. 73-74.

<sup>81</sup> United Nations General Assembly, Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice, July 28, 2006, A/61/205, para. 77.

<sup>82</sup> UNDT, Judgment No. UNDT/2011/136, para. 54. See also Judgment No. UNDT/2015/086, para. 34.

<sup>83</sup> See for example Judgment No. UNDT/2012/036, *Hunter*, paras. 33-34.

<sup>84</sup> ILOAT, Judgement 1147, under 4.

<sup>85</sup> ILOAT, Judgement 2649, under 8.

<sup>86</sup> ILOAT, Judgement 1392, under 24; Judgement 3342, under 1.

<sup>87</sup> ILOAT, Judgement 2919, under 5.

<sup>88</sup> *Ibid.* under 8.

### C. Addressing the shortcomings of the current system

In terms of procedure, **the French example of group action** is instructive. The initiative for group action is reserved for approved associations and trade unions.<sup>89</sup> The judge first rules on the principle of the defendant's liability based on individual cases presented by the association,<sup>90</sup> placed in a similar situation, suffering harm caused by the same person, resulting from a breach of the same kind of legal or contractual obligations.<sup>91</sup> The judgment handed down based on this assessment also contains the connecting criteria for a person to be considered part of the affected group.<sup>92</sup> The decision is then publicized.<sup>93</sup> Individuals who identify themselves as meeting the criteria for inclusion in the group can then submit a compensation claim, either directly to the defendant or through the association or its lawyer, as decided by the judge.<sup>94</sup> The defendant then voluntarily compensates the individual damages of those who meet the group criteria for and have joined.<sup>95</sup> Collective negotiations can also be conducted through the association.<sup>96</sup>

Applying a **similar procedure to ICSL** would improve some of the problems highlighted in the first section of this article. Firstly, from an organizational point of view, it would avoid burdening the courts with the task of identifying the claims that could be joined or assessing the merits of each intervention. In this way, it would help to rationalize the work of the court and reduce the human resources costs involved in managing multiple appeals. If such a class action were to be set up at the internal procedure stage, it would also simplify the administrative management of internal appeals, benefiting the organization.

In addition, each civil servant concerned would not have to bear the burden of being part to the litigation. Once a judgment has been handed down on the defendant's liability, civil servants wishing to be compensated would only have to demonstrate that they meet the necessary conditions to join the group. This could be countered by the already existing practice of a possible "express agreement between management and staff representatives to apply the Tribunal's decision to all interested staff members".<sup>97</sup> However, enshrining this agreement in the texts would provide security for civil servants: the application of the decision to those who wish to participate would not depend on the administration's discretion but would be legally binding.

---

<sup>89</sup> Article 63 of French Law no. 2016-1547. See also Article L. 2122-1, L. 2122-5 or L. 2122-9 of the French Labor Code.

<sup>90</sup> Article 849-1 of the French Code of Civil Procedure. See also BUGADA Alexis, *L'action de groupe contre les discriminations au travail: une menace judiciaire au service du dialogue social?*, *Chroniques du Travail*, 2018, *L'égalité dans l'entreprise*, 8, p. 198.

<sup>91</sup> Article 62 of Law no. 2016-1547.

<sup>92</sup> Article 66, para. 2 of Law no. 2016-1547.

<sup>93</sup> *Ibid*, Article 67.

<sup>94</sup> Article L. 623-8 of the French Consumer Code.

<sup>95</sup> Article 70 of Law no. 2016-1547. See also Dalloz, *Répertoire de procédure civile - Action de groupe, La procédure individuelle de liquidation des préjudices*, para. 333. In the event of refusal of compensation by the person declared liable, the judge who ruled may be seized by the persons whose claim has not been met (Article 71 of the aforementioned law).

<sup>96</sup> Article 68 of Law no. 2016-1547.

<sup>97</sup> W. ZYSS, "Les litiges collectifs ...", p. 78. Our translation from original in French: "« entente expresse entre l'administration et les représentants du personnel d'appliquer la décision du Tribunal à tous les fonctionnaires intéressés ». In the ILOAT cases AT 5-5422-1 to 59, CERN undertook to apply the judgment handed down in one of the cases to all the others, on condition that the appeals were withdrawn. Most of the plaintiffs agreed.

Even more importantly, the introduction of a genuine class action should be an opportunity to give the staff associations the place they deserve, at the forefront of defending collective interests, rather than in the background as is currently the case. In this respect, as has long been advocated<sup>98</sup> and already adopted by the IOF,<sup>99</sup> these associations should be able to bring these class actions in their own name. This demand is part of the logical development of the ICSL, contributing to harmonious relations between staff and the Organization, and thus to the successful achievement of the Organization's mission.

These associations should act as a point of contact for victims, as a single intermediary with the lawyer in charge of the group action, and as a platform for discussion between them and the Organization, at the negotiation stage or during proceedings before the courts.

#### D. Preserving the benefits of the current handling of collective disputes

Among these advantages is the **financial argument**. Although somewhat opaque, it seems that ILOAT charges the Organizations for the costs of each individual application lodged against it by an official.<sup>100</sup> The International Criminal Court estimates that it has paid an average cost of \$16,933 per judgment.<sup>101</sup> The more cases an Organization has at an ILOAT session, the higher the cost.<sup>102</sup> The UNDT takes a different approach, charging a lump sum of USD 16,778 per full judgment.<sup>103</sup> To avoid such costs, Organizations have a vested interest in ensuring that a minimum number of cases are filed against them, and that the number of judgments related to them remains limited. Costs before the UNDT can already be limited thanks to the mechanisms of intervention or joinder, which allow for a single judgment. The same would apply to the class action, which guarantees the filing of a single common case — saving ILOAT costs for the Organization. On the civil servant side, the financial argument is based on pooling attorney fees.

The introduction of a class action would also indirectly encourage the use of **negotiated settlement of disputes**.<sup>104</sup> The possibility for civil servants to bring such an action could serve as negotiating leverage: they remain in a position to bring individual actions that are costly for the Organization, while retaining the option of bringing a single action to avoid these costs for the Organization.<sup>105</sup>

From the perspective of **civil servants' practical exercise of their rights**, the class action is also appealing, as can be intervention, in that it relativizes the fear for a civil servant to

---

<sup>98</sup> United Nations General Assembly, Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice, July 28, 2006, A/61/205, para. 77. See also W. ZYSS, who, as early as 1996, questioned the rationale behind the absence of a place for employee representative bodies in so-called collective disputes, p. 93.

<sup>99</sup> Article 107 of the IOF Staff Regulations, op. cit. *supra*, footnote 1.

<sup>100</sup> International Labour Office, Governing Body, Matters relating to the ILO Administrative Tribunal: Financing of the Tribunal, Doc. GB.309/PFA/15, October 25, 2010, para. 3.

<sup>101</sup> International Criminal Court, Report of the Court on the Internal Justice System, June 24, 2022, para. 55, available at <https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/2022-10/Report-Court-Internal-Justice-System-IER-R115-121-ENG.pdf> (hereinafter "International Criminal Court, Report of the Court on the Internal Justice System").

<sup>102</sup> International Criminal Court, Report of the Court on the Internal Justice System, para. 54.

<sup>103</sup> *Ibid*, para. 57.

<sup>104</sup> A. BUGADA, L'action de groupe contre les discriminations au travail: une menace judiciaire au service du dialogue social?, *Chroniques du Travail*, 2018, L'égalité dans l'entreprise, 8, p. 200.

<sup>105</sup> Negotiations to bring a dispute to an amicable end, although sometimes involving less compensation than in court, offer the advantage of a rapid resolution.

challenge the Organization's institutional practices alone, while reducing the risk of retaliation.<sup>106</sup>

In conclusion, it seems to us that instead of the artificial procedural constructs created by the courts, all stakeholders in the international civil service would benefit from setting up a genuine class action, which could be inspired, for example, by the French model. This would enable a truly collective defense of the interests of staff members affected, for example, by the application of the same regulatory act, without having to go through one or more individual disputes. Both civil servants, in terms of the concrete and easier exercise of their rights, and organizations, mainly in terms of the financial aspect, would benefit from class actions.

***Disclaimer***

*These resources and articles are provided for the convenience of FICSA members and do not constitute legal advice, are not intended to be a substitute for legal advice, and should not be relied upon as such. You should seek legal advice or other professional advice in relation to any particular matters you or your organization may have. The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of FICSA.*

---

<sup>106</sup> United Nations General Assembly, Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice, July 28, 2006, A/61/205, para. 82.