

Traduction non officielle, le texte en anglais étant seul faisant autorité.

TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2017/108

Jugement n° : UNDT/2020/106

Date : 30 juin 2020

Original : anglais

Juge : M^{me} Agnieszka Klonowiecka-Milart

Greffe 1 01 2

Affaire n° : UNDT/NBI/2017/108

Jugement n° : UNDT/2020/10

Affaire n° : UNDT/NBI/2017/108

Jugement n° : UNDT/2020/106

versée¹¹. Cette indemnité tenait compte de la différence entre le nouveau coefficient d'ajustement et le coefficient d'ajustement en vigueur, et était censée être réduite tous les trois mois jusqu'à ce qu'elle soit supprimée¹².

15. Entre le 31 mai et le 2 juin 2017, une équipe informelle d'examen composée de statisticiens hors classe¹³ a procédé, à la demande du Groupe des ressources humaines de Genève¹⁴, à un examen ciblé de l'enquête sur le coût de la vie à Genève effectuée en 2016 afin de vérifier si l'on pouvait considérer, d'un point de vue statistique, que les calculs utilisés aux fins de l'enquête de 2016 étaient de bonne qualité et suffisamment solides pour qu'on

nette de 7,7 %¹⁶. Dans la procédure engagée à cet effet, le Tribunal a rejeté la requête comme irrecevable, ayant conclu dans son jugement n° UNDT/2018/015/Corr.1

18. Le 18 juillet 2017, la CFPI a décidé de reporter du 1^{er} mai 2017 au 1^{er} août 2017 la date d'entrée en application des résultats de l'enquête sur le coût de la vie à Genève²¹. Les 19 et 20 juillet 2017, les fonctionnaires ont été informés qu'il avait été décidé de reporter cette date, de réintroduire une marge de 3 % afin de limiter la diminution de l'indemnité de poste, de reporter la réduction liée à l'indemnité de poste pour les fonctionnaires en poste en prolongeant de trois à six mois les mesures transitoires en leur faveur (soit jusqu'au 1^{er} février 2018) et de diminuer par la suite l'indemnité de poste tous les quatre mois au lieu de tous les trois mois²².

19. Au vu des informations communiquées les 19 et 20 juillet 2017, les requérants ont déposé des observations supplémentaires auprès du Groupe du contrôle hiérarchique le 17 août 2017. Les 21 et 22 août 2017, le Groupe leur a fait savoir que la demande de contrôle hiérarchique qu'ils avaient présentée le 10 juillet 2017 était sans objet en 000912 0 612 792 reW*ñBT/F1 12 Tf1 0 0 1 492.22 469.15 Tm00 G[00000912 0 612 792 re

La décision attaquée est-elle une décision administrative individuelle ayant des conséquences négatives ?

Moyens du défendeur

27. Les arguments du défendeur

Moyens des requérants

30. Les requérants soulignent que, dans l'arrêt *Tintukasiri et consorts* (2015-UNAT-526), le Tribunal d'appel a indiqué qu'une feuille de paie faisant apparaître un gel des rémunérations constituerait une décision susceptible de recours. Cela laisse entendre qu'il n'est pas nécessaire que le montant de la rémunération perçue ait changé. En conséquence, même si, dans un premier temps, l'indemnité transitoire compensait intégralement la réduction de rémunération, les informations communiquées dans la feuille de paie d'août 2017 dénotaient une diminution de l'indemnité de poste. Une décision d'application générale a été communiquée en juillet 2017 ; elle a été mise en œuvre en août 2017 et son application à l'échelon individuel a été notifiée au moyen de la feuille de paie d'août 2017. Les requérants avancent en outre que les feuilles de paie concernant le mois de février 2018 faisaient apparaître une réduction réelle de leur traitement net qui était imputable à la décision contestée. Il y a donc eu préjudice.

Examen

31. Dans le cadre de la première vague d'affaires engagées par des fonctionnaires en poste à Genève, qui comprenait une requête introduite par les présents requérants, le Tribunal s'est penché sur la question des décisions d'application générale et individuelle et a donc examiné le caractère concret d'une décision administrative, par opposition à la nature abstraite des normes contenues dans des actes réglementaires²⁸. Son examen est reproduit ici par souci d'exhaustivité. Avant toute chose, il est rappelé que l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal énonce ce qui suit :

1. Le Tribunal du contentieux administratif (ci-après le « Tribunal ») est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne visée au paragraphe 1 de l'article 3 du présent Statut contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation pour :

²⁸ Jugement *Cardenas Fischer* (UNDT/2018/022) ; voir aussi jugement *Abd Al-Shakour et consorts* (UNDT/2018/015/Corr.1), par. 49.

Affaire n° : UNDT/NBI/2017/108

Jugement n° : UNDT/2020/106

contentieux administratif, selon lequel la décision de publier des barèmes secondaires pour les traitements des fonctionnaires recrutés le 1^{er} mars 2012 ou après cette date ne constituait pas une décision administrative au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, selon la définition donnée dans le jugement *Andronov*, puisque, au moment de leur publication, les barèmes secondaires des traitements devaient s'appliquer exclusivement par la suite, pendant une période indéterminée et à un groupe de personnes qui, à ce moment-là, ne pouvaient être identifiées. S'agissant du grief formulé par les requérants concernant le gel des barèmes des traitements alors en vigueur, le Tribunal d'appel a confirmé que le Tribunal du contentieux administratif avait constaté à bon droit que les requêtes n'étaient pas recevables *ratione materiae* dès lors que la décision contestée revêtait un caractère général ; le cercle des personnes auxquelles s'appliquait le gel des traitements n'étant pas défini individuellement, mais par référence au statut et à la catégorie de ces personnes au sein de l'Organisation, en un lieu et à un moment précis³⁴. Cependant, le Tribunal d'appel a laissé ouverte la possibilité que les fonctionnaires concernés puissent contester ces décisions lorsqu'elles seraient appliquées à leur cas individuel. Sur ce point précis, il a fait sienne la conclusion suivante du Tribunal du contentieux administratif [traduction non officielle] :

[...] [c']est uniquement à l'occasion d'une requête individuelle contestant son traitement mensuel ou sa feuille de paie qu'un fonctionnaire peut invoquer l'illégalité de la décision du Secrétaire général d'établir et de lui appliquer un barème des traitements spécifique, auquel cas le Tribunal pourrait se prononcer sur la légalité du barème en question sans toutefois l'annuler. C'est pourquoi le Tribunal confirme sa jurisprudence constante selon laquelle, s'il peut examiner incidemment la légalité de décisions ayant un pouvoir normatif, il n'a pas l'autorité d'annuler de telles décisions³⁵.

35. Dans la jurisprudence qui a suivi, il est possible que cette question ait été quelque peu obscurcie lorsque les requérants n'indiquaient pas avec précision s'ils contestaient des actes d'ordre général ou des décisions individuelles. Tel a été le cas dans l'affaire *Obino*, dans laquelle la requête é48400 sque

appliquer le reclassement du lieu d'affectation d'Addis-Abeba effectué par la CFPI³⁶. Selon l'interprétation faite par le Tribunal, le grief portait sur la décision de la CFPI, et il a estimé qu'un tel grief n'était pas recevable au moti]

une requête après avoir reçu leur feuille de paie pour la période considérée⁴¹. Le Tribunal d'appel a estimé que ce n'était pas la décision de la CFPI ou du Secrétaire général de geler les traitements des requérants qui était contestée, mais l'exécution de cette décision, en ce qu'elle avait une incidence sur les feuilles de paie des fonctionnaires⁴², et que le Tribunal du contentieux administratif avait conclu à bon droit, après avoir examiné le fond de la requête, que la décision administrative était régulière⁴³.

37.

Affaire n° : UNDT/NBI/2017/108

Jugement n° : UNDT/2020/106

décision. S'appuyant sur l'arrêt *Pedicelli*⁵², ils affirment que la décision du défendeur peut être examinée en vertu du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal, car ce dernier a pris une décision administrative entraînant des conséquences juridiques directes pour eux. S'il en allait autrement, les décisions relatives aux droits contractuels fondamentaux des fonctionnaires ne pourraient faire l'objet d'aucun réexamen, quelles que soient les circonstances. Une telle situation serait contraire aux droits de l'homme fondamentaux et à l'obligation de l'Organisation de fournir aux fonctionnaires une véritable possibilité de recours devant des juridictions nationales.

Examen

47. Toujours dans le cadre de la première vague d'affaires engagées par des fonctionnaires en poste à Genève, le Tribunal du contentieux administratif a examiné la proposition du défendeur de faire du pouvoir discrétionnaire à l'égard d'une décision administrative le critère permettant de statuer sur la recevabilité d'une requête. Premièrement, le Tribunal estime que le critère du pouvoir nBT/F1 12 Tf1 0 0 1

prendra une décision spécifique⁵³. Le droit matériel peut être une législation générale primaire ou secondaire ou une décision administrative d'ordre général. Lorsque la norme qui instaure une restriction figure dans une décision d'ordre général, qui ne laisse aucune marge d'appréciation à l'administration, sa mise en œuvre se fait tout de

lesquelles repose l'ordre général sont avérées, par exemple, si le requérant était effectivement en poste à Bangkok, à Addis-Abeba ou à Genève ; s'il avait pris ses fonctions avant ou après une date donnée ; et si, comme le défendeur l'a relevé, les calculs étaient corrects du point de vue arithmétique. Tout au plus, c'est le contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires qui est limité dès lors que, en tant que symbole de la séparation des pouvoirs et de l'interdiction de

général était tenu de la mettre en œuvre ; et M. Obino n'avait pas prouvé que la mise en œuvre de cette décision avait eu des conséquences pour son contrat de travail.

52. De même, dans l'arrêt *Kagizi*, le Tribunal d'appel a confirmé que les requérants n'étaient pas fondés à contester des décisions du Secrétaire général prises en application de la décision de l'Assemblée générale de supprimer les postes qu'ils occupaient, même s'

Néanmoins, des pouvoirs purement mécaniques sont quand même assortis d'obligations implicites d'agir conformément aux normes minimales de légalité et de bonne administration et ils peuvent donc faire l'objet d'un contrôle pour des motifs de légalité⁵⁷.

55. Le Tribunal part donc du principe que l'argument selon lequel le pouvoir discrétionnaire doit être un critère permettant de statuer sur la recevabilité d'une requête a maintenant été rejeté. En conséquence, il conclut que les requêtes dont il est saisi sont recevables.

FOND

56. Nul ne conteste que le Secrétaire général a agi conformément à la décision de la CFPI. Les requérants contestent le bien-fondé de sa décision pour les motifs suivants : en

à prendre une décision concernant une diminution du coefficient d'ajustement ?

59. Les arguments des parties portent sur les dispositions suivantes du Statut de la CFPI :

Article 10

La Commission fait à l'Assemblée générale des recommandations touchant :

- a) Les principes généraux applicables à la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires ;
- b) Le barème des traitements et des ajustements (indemnités de poste ou déductions) pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures ;
- c) Les indemnités et prestations auxquelles ont droit les fonctionnaires et qui sont fixées par l'Assemblée générale ;
- d) Les contributions du personnel.

Article 11

La Commission fixe :

- a) Les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emplois ;
- b) Les taux des indemnités et des prestations autres que celles visées à l'alinéa c de l'article 10 et les pensions, les conditions à remplir pour en bénéficier et les normes applicables aux voyages ;
- c) Le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements (indemnités de poste ou déductions).

Moyens des requérants

60. Les requérants avancent que la décision attaquée est *ultra vires* en ce que la CFPI n'était pas habilitée en vertu de l'article 11 de son statut à imposer unilatéralement des modifications de la méthode d'enquête, des règles opérationnelles et de l'indice d'ajustement concernant Genève sans l'approbation de l'Assemblée générale. Les requérants soutiennent que l'article 10 du Statut de la CFPI confère à celle-ci le pouvoir de faire des recommandations à l'Assemblée générale concernant le barème des traitements et les indemnités de poste des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures, ce qui implique un calcul financier précis. Quant à l'article 11, il confère à la CFPI le pouvoir de prendre des décisions

Moyens du défendeur

63. Le défendeur explique que le terme « barème » des ajustements de poste, mentionné à l’alinéa *b* de l’article 10, renvoie à une ancienne méthode de calcul des ajustements de poste qui reposait sur une grille tarifaire que la CFPI avait soumise par le passé à l’Assemblée générale pour qu’elle l’approuve en application de l’alinéa *b* de l’article 10 du Statut, et qui figurait en annexe au Statut du personnel. Il était nécessaire de disposer d’un barème des ajustements pour mettre en œuvre le principe de dégressivité et indiquer de quelle manière le coefficient d’ajustement allait être modifié lorsqu’il serait appliqué aux fonctionnaires selon leur classe et leur échelon. Le défendeur montre que le barème des ajustements, qui comprenait des éléments dégressifs, était exprimé sous la forme d’un montant libellé en dollars des États-Unis par point d’indice pour chaque classe et échelon⁵⁹. En approuvant le barème des ajustements, l’Assemblée générale a en réalité approuvé les éléments dégressifs applicables à chaque classe et échelon⁶⁰.

64. Le système de calcul de l’indemnité de poste a changé en 1989 lorsque, en application de sa résolution 44/198, l’Assemblée générale a décidé de supprimer la dégressivité du système des ajustements et de mettre un terme à la pratique consistant à approuver l’indemnité de poste⁶¹. Le défendeur souligne qu’au paragraphe 2 de la résolution 44/198 (sect. I, partie D), l’Assemblée générale a pris « acte de toutes les autres décisions de la [CFPI] relatives au fonctionnement du système des ajustements qui figure au chapitre VI du volume II de son rapport » — à l’exception d’une question, qui ne présente pas d’intérêt pour l’espèce —, approuvant ainsi la création d’un

Affaire n° : UNDT/NBI/2017/108

Jugement n° : UNDT/2020/106

le « sens ordinaire » à attribuer aux termes de l'instrument « dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but », à moins que les parties n'aient entendu donner à un terme un sens particulier⁶⁷. La question qui se trouve au cœur de l'argument ayant trait aux compétences que la CFPI tire de son statut semble tenir au fait que l'article 10 confirme à première vue que l'Assemblée générale a compétence pour établir l'indemnité de poste, de la même manière qu'elle décide des traitements. Les éléments concernant lesquels la CFPI peut prendre une décision finale dépendent toutefois du sens attribué au terme « barème » utilisé dans ce même article et au terme « classification » qui figure dans l'article 11. Ces termes ont un sens ordinaire et ne sont pas riches en information, ils relèvent plutôt de certaines hypothèses techniques sous-tendant le Statut de la CFPI. Ainsi, pour expliquer les compétences qui sont du ressort de la CFPI, il conviendrait d'examiner le sens que les parties ont entendu donner à ces termes, tel qu'il ressort de la pratique.

71. Comme le montrent les documents soumis par le défendeur ainsi que des rapports disponibles sur le site Web de la CFPI, la délimitation des compétences propres à chaque intervenant s'est faite sur le modèle suivant : l'Assemblée générale décidait des paramètres juridiques de l'indemnité de poste et la CFPI décidait des paramètres méthodologiques de cette indemnité, avant d'appliquer les deux types de paramètres aux fins du calcul de l'indemnité de poste dans différents lieux d'affectation. Dès le début et malgré les modifications concernant les barèmes des ajustements, la CFPI a toujours déterminé l'indice du coût de la vie en tant qu'étape de la procédure de classement et, après la suppression des barèmes en 1989 et les modifications apportées par la suite à la méthode utilisée, elle a attribué des coefficients d'ajustement aux lieux d'affectation⁶⁸. Ainsi, les pouvoirs décisionnels que l'alinéa *c* de l'article 11 confère à la CFPI l'ont toujours habilitée à déterminer

le montant de l'indemnité de poste, sans

73. Il est toutefois évident que le Statut de la

des décisions de la CFPI ; par ailleurs, le Tribunal administratif de l'OIT a systématiquement examiné des décisions relatives à l'indemnité de poste. Refuser aux requérants l'accès à un contrôle judiciaire constituerait une violation de droits fondamentaux, ainsi que de l'obligation de l'Organisation de mettre à disposition des procédures adéquates de recours ; une telle décision risquerait en outre de créer une rupture dans le régime commun des Nations Unies si les fonctionnaires g0 G[TQq 792 re8e

stables, prévisibles et transparents »⁷⁶. Si le Tribunal administratif de l'OIT établit que les décisions comportent des irrégularités, l'Organisation peut être tenue pour responsable de l'exécution d'une décision fautive d'un organe délibérant.

80. À l'inverse, le défendeur avance que, dans son arrêt *Lloret-Alcañiz et consorts*⁷⁷, le Tribunal d'appel a opéré une distinction entre les demandes contestant la légalité de l'exécution par le Secrétaire général de décisions prises par des organes délibérants et celles contestant la légalité des décisions proprement dites. Le défendeur fait ensuite mention du Tribunal d'appel pour indiquer que celui-ci n'a pas autorité pour examiner la légalité des décisions de l'Assemblée générale, puisqu'il n'a pas été établi pour fonctionner comme une cour constitutionnelle. En outre, l'Assemblée générale a décidé que le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel
«

un contrôle aux fins de se prononcer sur la question de la légalité d'actes réglementaires qui sont l'objet premier et définitif de l'exercice du pouvoir juridictionnel et un contrôle au cours duquel une décision normative est examinée *incidemment* aux fins de vérifier la légalité d'une décision individuelle fondée sur celle-ci. En conséquence, le défendeur confond la question de la recevabilité avec celle de la légalité.

83.

85. Dès lors, la question soulevée sur le fondement de l'arrêt *Tintukasiri* en lien avec l'argument du défendeur ne porte pas sur la compétence du Tribunal à se prononcer quant à l'illégalité d'actes réglementaires apparentée à celle d'une cour constitutionnelle, cette possibilité étant expressément écartée, et ne concerne donc pas la recevabilité de recours contre des décisions prises par des organes délibérants et par leurs organes subsidiaires. Correctement formulée, la question concernerait plutôt la force obligatoire des actes réglementaires vis

le fondement d'extraits sélectifs, ce que le Tribunal d'appel a confirmé dans l'arrêt *Lloret-Alcañiz* est que les Tribunaux peuvent être amenés à examiner incidemment des textes émanant également de l'Assemblée générale, lorsqu'une question relative à un conflit de normes est soulevée⁸⁷. Somme toute, s'agissant de l'examen d'actes réglementaires, il n'existe pas de différence de réglementation statutaire ou « d'approche » entre le Tribunal administratif de l'OIT et les Tribunaux, puisque tous se limitent à un examen à titre incident. En témoigne clairement le fait que, dans le dispositif de son jugement n° 4134, le Tribunal administratif de l'OIT ne s'est pas

Le champ d'application de l'examen de décisions normatives relatives à l'indemnité de poste

92. Il est utile de rappeler que la CFPI, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, est placée sous le contrôle de cette dernière. Lorsque la CFPI formule des recommandations quant à la teneur de décisions normatives relevant de l'article 10, la décision normative prise *in fine* émane de l'Assemblée générale. Pareille décision s'impose aux Tribunaux et peut uniquement être examinée incidemment conformément aux critères limitatifs énoncés dans l'arrêt *Lloret-Alcañiz*. À l'inverse, lorsque la CFPI exerce un pouvoir normatif délégué en vertu de l'article 11, sa décision, qui s'impose sans conteste au Secrétaire général, peut être examinée incidemment afin d'en vérifier la légalité, y compris lorsque l'élément contesté relève d'un pouvoir discrétionnaire, auquel cas le critère applicable sera celui réservé

l'augmentation de l'indemnité de poste. Le pouvoir de l'Assemblée générale d'intervenir dans l'application de l'indemnité de poste a été confirmé par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies⁹². La CFPI a rappelé ce précédent dans son rapport pour 2012⁹³. Dans une large mesure, l'intervention de l'Assemblée générale exclut la question de la compétence des Tribunaux. Ainsi que le fait observer le défendeur⁹⁴, ce point est corroboré par l'arrêt *Ovcharenko*, dans lequel le Tribunal d'appel a confirmé la légalité de l'application du gel de l'indemnité de poste au motif que la décision de la CFPI, sous réserve d'application par le Secrétaire général, avait été fondée sur la résolution de l'Assemblée générale recommandant cette mesure⁹⁵. En

7. *Engage* les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies et leur personnel à coopérer pleinement avec la Commission à l'application du système des ajustements et à donner suite sans plus tarder aux décisions relatives aux résultats des enquêtes sur le coût de la vie et à l'âge réglementaire du départ à la retraite ;

[...]

C. Questions relatives à l'indemnité de poste

1. *Prend note* des mesures prises par la Commission pour améliorer le système des ajustements ;

2. *Demande* à la Commission de lui faire rapport, à sa soixante-quatorzième session au plus tard, sur l'application des décisions que celle-ci a prises concernant les résultats des enquêtes sur le coût de la vie pour 2016, et notamment sur les incidences financières qu'elle aura eues ;

3. *Demande également* à la Commission de continuer d'améliorer le système des ajustements afin de réduire au minimum l'écart entre l'indice de classement et l'indice d'ajustement et, à cet effet, d'étudier

quantitatif de la décision de la CFPI sur la rémunération des fonctionnaires à Genève.
Or, elle n'est intervenue dans aucune de ces décisions individuelles.

Y a-t-il eu violation de droits acquis ?

Moyens des requérants

96. Se fondant sur les affaires relatives au barème des traitements (jugement du Tribunal dans l'affaire *Quijano-Evans et consorts*)⁹⁹, les requérants font valoir qu'une tension est née entre une

Affaire

conforme à des conditions statutairement définies. L'individu qui accepte d'entrer dans la fonction publique donne son plein consentement à ces conditions

105. Autre point qu'il convient de noter d'emblée : à la suite des moyens présentés dans la présente affaire, le caractère contractuel, par opposition au caractère statutaire, du traitement des fonctionnaires dans le contexte de droits acquis a été abordé par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Lloret-Alcañiz*¹¹¹, puis réaffirmé dans l'arrêt *Quijano-Evans et consorts*¹¹². L'approche retenue par le Tribunal d'appel dans ses raisonnements quant à la notion de droits acquis mérite de citer largement ceux-ci.

106. Premièrement, le Tribunal d'appel a jugé que le Statut du personnel, et en particulier son article 12.1 établissant la protection des droits acquis, ne jouissait pas d'une position quasi constitutionnelle dans la hiérarchie des résolutions de l'Assemblée générale ; à ce titre, il était sujet à modifications par le mécanisme de *lex posterior* [traduction non officielle] :

Toute protection des droits contractuels des fonctionnaires par des résolutions antérieures devrait céder la place, à titre de principe général et de doctrine, à une intention évidente de l'Assemblée générale, législateur souverain du système des Nations Unies, de modifier ou de remplacer les droits en question. Tout conflit de normes devrait être tranché en faveur de la résolution ultérieure.

107. Le Tribunal d'appel a ensuite abordé la question de savoir s'il existait effectivement un conflit de normes ou une incohérence irréconciliable entre l'article 12.1 du Statut du personnel protégeant les droits acquis et les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale relatives au barème des traitements, qui entraînaient une baisse du traitement des requérants. Il a jugé (références internes non reproduites) [traduction non officielle] :

Le terme « droits acquis » doit donc être interprété dans le contexte des relations statutaires d'emploi particulières en vigueur au sein de l'Organisation des Nations Unies. Dans tout contrat d'emploi, un droit acquis peut en premier lieu correspondre au droit d'une partie de recevoir une contre-prestation à titre de rémunération d'une prestation effectuée. Ainsi, le but de la protection voulue serait simplement de veiller à ce que les conditions applicables aux fonctionnaires ne puissent être modifiées de sorte à les priver d'un avantage une fois que les critères légaux leur permettant d'en bénéficier ont été remplis – en

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Arrêt *Quijano-Evans et consorts* (2018-UNAT-841).

d'autres termes, une fois que le droit à la contre-prestation (le traitement ou l'avantage) a été obtenu ou acquis au moyen de services déjà rendus. À l'inverse, on pourrait faire valoir qu'un droit acquis peut inclure le droit de recevoir une contre-prestation donnée en échange d'une prestation future promise avant que celle-ci soit effectuée. Le Tribunal du contentieux administratif a privilégié cette deuxième interprétation.

[...] Si l'on en vient à accepter l'interprétation faite par le Tribunal (la deuxième interprétation), alors il y a effectivement un conflit de normes entre la résolution 13-I) de 1946 et les résolutions 70/244 et 71/263. Les résolutions ultérieures ont modifié la promesse contractuelle, auquel cas, pour les raisons que l'on vient d'exposer, et contrairement à la conclusion formulée par le Tribunal selon laquelle la résolution antérieure « quasi constitutionnelle » devrait prévaloir, ce sont les résolutions ultérieures et non antérieures qui devraient l'emporter. Les résolutions 70/244 et 71/263 modifient incontestablement les droits contractuels des fonctionnaires de recevoir un traitement futur convenu. Or, si la première interprétation des « droits acquis » est privilégiée, il n'y aura pas de conflit de normes. Les résolutions 70/244 et

pour des services rendus avant l'entrée en vigueur de la modification [33]. Des modifications ne peuvent rétroactivement réduire des avantages déjà obtenus. Dans l'analyse finale, la protection des droits acquis par la doctrine est essentiellement un aspect du principe de non-rétroactivité. Le but est de protéger les individus d'une atteinte aux droits qui leur ont été conférés, causés par des instruments statutaires rétroactifs.

[...] Il s'ensuit qu'à défaut de conflit de normes, le Secrétaire général n'a pas agi illégalement en appliquant les résolutions 70/244 et 71/263.

[...] Les conditions essentielles d'emploi des fonctionnaires telles qu'énoncées dans leur lettre d'engagement peuvent, et tel est souvent le

109. Il convient de noter que le renvoi à la notion de droits acquis à des prestations déjà obtenues était bien établi dans la jurisprudence de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, notamment dans le jugement *Mortished*, entre autres, qui portait généralement sur des droits à prestations de nature périphérique ou occasionnelle¹¹³. En pareil cas, la référence est l'état du droit au moment où les conditions du droit à prestations ont été remplies ; en conséquence, l'application du principe du droit acquis produit les mêmes résultats d'interprétation que le principe de non-rétroactivité. Pour ce qui est toutefois du traitement et d'autres avantages permanents, la question est plus complexe et la jurisprudence, ainsi qu'il sera démontré ci-après, n'est pas concordante sur ce point. En rejetant l'application des droits acquis à un futur traitement, les arrêts *Lloret-Alcañiz* et *Quijano-Evans* placent la question des modifications dans le champ du pouvoir normatif discrétionnaire. Il n'a pas été envisagé dans ces arrêts – puisque le Tribunal d'appel n'a visiblement pas été saisi de la question – de limites à l'exercice d'un tel pouvoir. On est donc amené à se demander où se situent pareilles limites. Les questions pertinentes sont notamment les suivantes : éléments fondamentaux de l'échange prestation/rémunération, intérêt public dans la stabilité de la fonction publique, et test ou critère en résultant pour établir la lég on

une équivalence entre l'emploi et la contre-prestation ; une modification à la baisse de la rémunération fausse l'équivalence. Toutes ces préoccupations penchent en faveur d'une protection contre une révision unilatérale et souveraine du traitement, le\$ na M

113. D'emblée, il convient de noter que le critère appliqué dans l'affaire *Kaplan*¹¹⁵, en l'occurrence une nette délimitation entre les éléments contractuels et statutaires de la relation d'emploi, les premiers produisant des droits acquis et n'étant ainsi plus susceptibles de modification unilatérale par l'employeur, n'a pas su démontrer son utilité au fil du temps. Dès lors, les évolutions jurisprudentielles ultérieures s'interrogent sur les cas dans lesquels des éléments déterminés individuellement (« contractuels ») sont susceptibles d'être statutairement modifiés.

114.

À cet égard, le préjudice financier subi par les requérants, même s'il est grave, ne peut à lui seul suffire à établir une violation de droit acquis¹¹⁸.

116. Enfin, la jurisprudence en question a reconnu que, parfois, l'existence même d'une condition d'emploi donnée peut être constitutive d'un droit acquis, ce qui peut ou non être le cas des arrangements pris pour lui donner effet¹¹⁹.

117. La jurisprudence parallèle de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies n'était pas totalement cohérente quant à la question de savoir si la notion de droits acquis allait au-delà de l'interdiction du principe de non-rétroactivité. Dans son jugement n° 1253, l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies a répondu par l'affirmative, en acceptant toutefois que des modifications n'étaient pas nécessairement incompatibles avec des droits acquis. Le Tribunal a envisagé les critères suivants : la condition d'emploi possède un caractère statutaire et non contractuel ; les modifications ne privent pas l'individu du droit en tant que tel (en l'espèce le droit à pension), mais se contentent d'instaurer des règles supplémentaires ; les amendements ont un objectif légitime et ne vident pas excessivement le droit à prestations de sa substance¹²⁰ ou, comme il a été proposé à défaut, n'entraînent pas « des conséquences extrêmement lourdes pour le fonctionnaire, plus graves qu'une simple atteinte à ses intérêts financiers »¹²¹.

118. Dans d'autres décisions, l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies s'en est tenu à la position selon laquelle la question des droits acquis ne se pose pas lorsque la modification n'a pas d'effet rétroactif. En revanche, il a interprété une entrave au pouvoir délibérant d'instaurer une modification emportant des effets pour l'avenir au moyen du critère du caractère raisonnable, appliqué à la lumière des principes énoncés au paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte des Nations Unies, à savoir que des mesures d'économies ne doivent pas être autorisées à conduire, de manière

¹¹⁸ Ibid., au considérant 15.

¹¹⁹ Ibid., au considérant 13 ; *de Merode et consorts*, *ibid.*, par. 43.

¹²⁰ Jugement n° 1253 du Tribunal administratif des Nations Unies, au considérant V.

¹²¹ Ibid., opinion concordante du juge Stern qui propose le critère de « conséquences extrêmement lourdes pour le fonctionnaire, plus graves qu'une simple atteinte à ses intérêts financiers ».

cumulative, à la détérioration de la fonction publique internationale¹²². S'agissant des

Application des critères à la décision attaquée

120. Pour ce qui est de la nature du droit à prestations en l'espèce, il n'est pas contesté que l'indemnité de poste est un élément du traitement. Le coefficient d'ajustement, en revanche, n'est pas un élément individuellement déterminé (« contractuel ») du traitement ; il est plutôt, à l'inverse du traitement au sens strict, intrinsèquement variable en fonction du coût de la vie, visant en outre à maintenir une parité de pouvoir d'achat des traitements entre les lieux d'affectation, et non à suivre le rythme de l'inflation dans un lieu d'affectation donné. Le droit général des requérants à une indemnité de poste en application de leurs conditions d'emploi¹²⁸ n'est pas en jeu ; ce qui l'est, c'est bien les décisions adoptées pour donner effet à ce droit. À cet égard, les références juridiques applicables prévoient l'établissement d'une fonction publique de référence conformément au principe Noblemaire, ainsi que des directives d'ajustement des rémunérations pour tenir compte avec précision des écarts du coût de la vie entre divers lieux d'affectation, dans le respect de la marge établie¹²⁹. Pour le reste, les méthodes de calcul de l'indemnité de poste et l'établissement des procédures s'y rapportant sont délégués à la CFPI. Le Tribunal prend acte de ce qu'il n'existe pas non plus de litige quant au fait que les règles applicables ne confèrent pas aux requérants un droit à ce que le coefficient d'ajustement soit fixé à un taux donné ou à recevoir une indemnité de poste d'un montant donné. Ils ne bénéficient pas non plus d'un droit acquis au système antérieur de calcul ou au maintien d'une méthode donnée.

121. À la lumière de l'arrêt rendu par le Tribunal d'appel dans l'affaire *Lloret-Alcañiz*, le Tribunal du contentieux administratif doit toutefois conclure que, nonobstant les 75 années de pratique au cours desquelles l'Organisation s'est abstenue de réviser à la baisse le traitement et l'indemnité de poste, les requérants ne disposent pas d'un droit acquis à la protection contre une telle révision à la baisse du coefficient d'ajustement, par l'application d'un gel, d'une mesure de réduction des écarts ou

¹²⁸ Disposition 3.7 du Règlement du personnel.

¹²⁹ Résolutions de l'Assemblée générale 38/232, 44/198, 72/255 et 73/273.

d'autres mesures conservatoires. Dès lors, l'application de telles mesures n'est plus qu'une question de bonne gouvernance, qui doit tenir compte d'une marge d'erreur dans les calculs, mais également éviter une soudaine réduction importante de la valeur du traitement, et ses effets déstabilisants et démoralisants¹³⁰.

122. Pareilles caractéristiques du droit à l'indemnité de poste et le manque de cadre juridique pertinent le rendent généralement susceptible de modifications en relation avec les fluctuations du coût de la vie et du pouvoir d'achat relatif.

123. S'agissant du but de la modification litigieuse, il est dans l'ensemble conforme à l'objet du système. La question centrale qui demeure concerne la critique de la méthode appliquée pour calculer l'indemnité de poste à la suite de l'enquête de 2016. Le Tribunal n'a de toute évidence pas l'expertise pour évaluer par lui-même les éléments litigieux de ladite méthode. En tout état de cause, il serait tout à fait déraisonnable de tenter d'obtenir une nouvelle expertise onéreuse et chronophage alors que la méthode fait l'objet d'un examen d'ensemble par la CFPI. Le Tribunal conclut que les documents qui lui sont présentés lui permettent de se prononcer aux fins limitées à l'examen qu'il effectue.

124. Pour commencer, il est incontesté et confirmé par toutes les personnes intéressées à titre professionnel par le présent dossier (experts, membres du CCPQA et membres de la Commission proprement dits) que le calcul de l'indemnité de poste est d'une complexité extrême et qu'il n'est pas appliqué selon une méthode arithmétique, ni même purement statistique. À cette fin, l'examen des statisticiens de Genève, malgré son rejet global de la méthode appliquée à Genève, s'ouvre et se conclut sur la mise en garde suivante : l'examen n'est ni approfondi, ni exhaustif¹³¹ ; les estimations sont indicatives – une estimation digne de ce nom de la séo3>700.00000C00510g4>7002uF1 118()30(c)4(e)4()4

le système¹³⁶. À cet égard, la solution recommandée était d'effectuer des enquêtes plus

128. Or, au moment de prendre sa décision, la CFPI n'avait à sa disposition que l'étude des statisticiens de Genève, avec laquelle elle était en désaccord et qu'elle estimait biaisée. Pour autant, confrontée aux arguments qui lui ont été présentés, la Commission a pris des mesures afin d'atténuer la baisse de l'indemnité de poste. À cette fin, on notera que, comme il en est rendu compte dans le rapport de la CFPI pour 2017, la Commission a décidé ce qui suit :

Eu égard aux demandes des représentants des organisations et des fédérations de personnel, la Commission a décidé d'approuver la modification suivante de la mesure de réduction des écarts – règle de fonctionnement qui vise à atténuer les effets négatifs sur les traitements

« des conséquences extrêmement lourdes pour le fonctionnaire, plus graves qu'une simple atteinte à ses intérêts financiers ».

130. Enfin, il s'agit d'une modification temporaire. Comme en attestent les rapports de la CFPI pour la période 2017-2019, la décision attaquée a été prise dans le contexte d'un examen du système des ajustements effectué par la Commission sous la supervision de l'Assemblée générale¹⁴⁰. Faire appel à un expert indépendant pour analyser la méthode était un pas vers un examen d'ensemble qui sera ultérieurement lancé, et qui inclut la mise en place d'un groupe de travail sur les règles opérationnelles régissant la fixation des coefficients d'ajustement, auquel participent pleinement des organisations et des fédérations du personnel, ainsi que d'une équipe spéciale chargée d'examiner le cadre conceptuel de la méthode sous-tendant l'indice d'ajustement, composée de statisticiens nommés sur proposition d'organisations, de fédérations du personnel et de la CFPO, ainsi que de consultants de haut niveau spécialisés en économie et en statistiques sur les prix. L'équipe spéciale a produit un rapport portant sur un large éventail⁵Nenarge

Le Tribunal concède que l'application du concept de droits imposerait des critères plus stricts quant à la qualité et à la stabilité de la méthode et aurait pu conduire à une conclusion différente.

Existe-t-il un conflit de normes avec le principe d'égalité de rémunération ?

Arguments des requérants

132. Le Protocole relatif à l'entrée en vigueur de l'Accord conclu entre les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, qui a été adopté par l'Assemblée générale, indiquait

DISPOSITIF

137. La requête est rejetée.

(Signé)

Agnieszka Klonowiecka-Milart, juge

Ainsi jugé le 30 juin 2020

Enregistré au Greffe le 30 juin 2020

(Signé)

Abena Kwakye-