

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

---

TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/017

Jugement n° : UNDT/2020/130

Date : 29 juillet 2020

Original : anglais

---

**Juge :** M<sup>me</sup> Agnieszka Klonowiecka-Milart

**Greffe :** Nairobi

**Greffier :** M<sup>me</sup> Abena Kwakye-Berko

ANGELOVA et consorts

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

DE L

## INTRODUCTION

1. Les 14 requérants sont des fonctionnaires du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) qui étaient en poste à Genève (Suisse) lorsque la décision contestée a été prise. Ils contestent la décision de l'administrateur (129065) [018020] de appliquer un coefficient d'ajustement entraînant une réduction de leur traitement.

2. Dans un premier temps, des requêtes individuelles identiques ont été déposées auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (« le Tribunal du contentieux administratif » ou « le Tribunal ») à Genève le 8 août 2018, avant d'être jointes (ci-après « la requête ») et renvoyées au Greffe du Tribunal à Nairobi le 14 février 2019 après que la juge présidente du Tribunal basée à Genève s'est récusée<sup>1</sup>.

RAAF3201 321m0(GUNDT)NBI)TJETQq00T0m0(GRAAF3201 321m0(GUNrA P2Tm0CÉDU

4. En application de l'ordonnance n° 039 (NBI/2019), le défendeur a déposé une réponse le 15 avril 2019.

5. Il y a lieu de relever que les parties sont convenues d'accepter de verser au dossier tous les éléments de preuve et arguments qu'elles ont présentés dans le cadre de la quatrième vague d'affaires<sup>2</sup>. Les faits décrits ci-après reposent sur les écritures des parties, leurs observations supplémentaires, qui représentent plus de 3 000 pages, et le procès-verbal de l'audience que le Tribunal a tenue le 22 octobre 2018 dans le cadre de la quatrième vague d'affaires pour entendre le témoignage de M<sup>me</sup> Regina Pawlik, Directrice de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), et de M. Maxim Golovinov, fonctionnaire chargé des ressources humaines du Bureau de la gestion des ressources humaines, sur les points suivants : i) le cadre juridique organisant les fonctions de la CFPI relativement à l'Assemblée générale et au Secrétaire général ; ii) la méthode appliquée par la CFPI pour déterminer le coût de la vie ; iii) la fonction de l'indemnité transitoire.

6. Le 3 juillet 2019, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (« le Tribunal administratif de l'OIT ») a prononcé le jugement n° 4134, portant sur des requêtes formées par des fonctionnaires du Bureau international du Travail (BIT) basés à Genève qui contestaient la décision du BIT d'appliquer à leur traitement, à compter d'avril 2018, le coefficient d'ajustement établi par la CFPI sur la base de son enquête sur le coût de la vie de 2016, décision qui a eu pour conséquence de réduire le montant de leur traitement. Le Tribunal administratif de l'OIT a annulé la décision attaquée après avoir conclu que les décisions de la CFPI ne reposaient sur aucun fondement légal et que, partant, les mesures adoptées par l'OIT, consistant à réduire les traitements des requérants sur le fondement des décisions de la CFPI, étaient entachées d'irrégularité.

---

2

7. Le 22 juillet 2019, les requérants ont demandé l'autorisation de présenter des observations concernant le jugement n° 4134 du Tribunal administratif de l'OIT et l'intérêt qu'il présente pour l'espèce. Par l'ordonnance n° 106 (NBI/2019), le Tribunal a accepté de verser lesdites observations au dossier de l'affaire. Le défendeur a déposé une réponse à ces observations le 7 août 2019.

8. Le 21 janvier 2020, le défendeur a demandé l'autorisation de verser au dossier la résolution 74/255 A-B de l'Assemblée générale (Régime commun des Nations Unies). Les requérants ont déposé une réponse à cette demande le

des lieux d'affectation concernés par l'enquête<sup>6</sup>. Après avoir confirmé que les enquêtes avaient été menées conformément à la méthode approuvée, le CCPQA a recommandé à la CFPI d'approuver les résultats des enquêtes concernant les lieux d'affectation qui n'avaient pas été inclus dans le Programme de comparaison européenne en février 2017. Cette recommandation valait également pour Genève<sup>7</sup>.

11. À sa quatre-vingt-quatrième session tenue en mars 2017, la CFPI a accepté les résultats de l'enquête sur le coût de la vie à Genève, tout en faisant observer que l'application de la nouvelle indemnité de poste entraînerait une réduction de 7,5 % (en dollars des États-Unis) de la rémunération nette des fonctionnaires en poste à Genève à compter de la date de l'enquête<sup>8</sup>. La CFPI a décidé : a) que le nouveau coefficient d'ajustement s'appliquerait à compter du 1<sup>er</sup> mai 2017 ; et b) que, si les résultats devaient porter préjudice aux fonctionnaires, ils seraient assortis des mesures transitoires en vigueur<sup>9</sup>. À cette même session, des représentants du Réseau ressources humaines, du Secrétariat de l'ONU, d'autres organisations basées à Genève et des fédérations du personnel ont fait part de leur préoccupation quant à l'incidence négative de l'application du multiplicateur de 32,25 sur le coût de la vie. Les fédérations du personnel ont instamment demandé à la CFPI de rétablir l'augmentation de 5 % de l'indice d'ajustement issu des résultats de l'enquête en tant que mesure de réduction de l'écart. À titre subsidiaire, ils ont proposé de geler le multiplicateur concernant Genève jusqu'à ce que l'indice d'ajustement le plus bas remonte au niveau de l'indice de classement en vigueur



parvenue aux conclusions suivantes : a) en raison de plusieurs graves erreurs de calcul et d'erreurs systémiques dans la compilation des résultats de la CFPI, les calculs de la CFPI pour Genève ne pouvaient être considérés comme suffisamment bons pour être qualifiés d'« adaptés à l'objectif pour lequel ils étaient conçus » ; b) la CFPI n'a pas toujours les documents officiels ; c) de nombreuses méthodes de compilation importantes n'étaient pas décrites dans les documents officiels ; d) plusieurs modifications apportées aux méthodes depuis 2010 avaient exacerbé l'instabilité et la volatilité des indices utilisés pour calculer les comparaisons du coût de la vie. Ces modifications semblent avoir presque systématiquement entraîné une réduction de l'indice d'ajustement pour Genève en 2016<sup>16</sup>.

15. Le 10 juillet 2017, les requérants ont demandé le contrôle hiérarchique de la décision d'appliquer la modification de l'indemnité de poste à leur traitement à compter du 1<sup>er</sup> mai 2017, décision qui allait entraîner une baisse de leur rémunération nette de 7,7 %<sup>17</sup>. Dans la procédure engagée à cet effet, le Tribunal a rejeté la requête comme irrecevable, ayant conclu dans son jugement n° UNDT/2018/023 qu'aucune décision n'avait été rendue à titre individuel concernant les requérants.

16. Conformément à une décision qu'elle a prise à sa quatre-vingt-cinquième session, en juillet 2017, la CFPI a chargé un consultant indépendant d'examiner la méthode sous-tendant le système des ajustements et de déterminer, entre autres, si elle était « adaptée à l'objectif pour lequel elle était conçue ». Dans un rapport daté du 6 février 2018, le consultant a relevé que l'objectif du système des ajustements consistait à adapter les traitements des administrateurs relevant du régime commun des Nations Unies dans tous les lieux d'affectation d'une manière qui soit juste, équitable et conforme aux normes des politiques de rémunération. Il a ajouté qu'on pouvait donc

approuvée satisfaisaient dans une large mesure au critère voulant qu'elles soient « adaptées à l'objectif pour lequel elles étaient conçues ». Il existait toutefois des possibilités d'amélioration évidente<sup>18</sup>. Le consultant a formulé 64 recommandations concernant, notamment, la méthode applicable au système des ajustements, ainsi que des politiques et des questions spécifiques<sup>19</sup>. Les associations du personnel ont engagé un autre expert indépendant qui a examiné et approfondi des recommandations spécifiques formulées dans le rapport du consultant de la CFPI<sup>20</sup>.

17. Le 18 juillet 2017, la CFPI a décidé de reporter du 1<sup>er</sup> mai 2017 au 1<sup>er</sup> août 2017 la date d'entrée en application des résultats de l'enquête sur le coût de la vie à Genève<sup>21</sup>. 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<sup>er</sup> février 2018) et de diminuer par la suite l'indemnité de poste tous les quatre mois au lieu de tous les trois mois<sup>22</sup>.

18. Le 14 septembre 2017, les requérants ont demandé un contrôle hiérarchique des décisions communiquées les 19 et 20 juillet 2017 et indiqué, contrairement aux écritures déjà déposées<sup>23</sup>, que la date de la décision contestée serait celle à laquelle ils recevraient leur feuille de paie du mois d'août, sur laquelle on verrait que l'élément de leur traitement relevant de l'indemnité de poste avait été réduit et que l'indemnité transitoire leur était versée. Cette décision a constitué la base du

---

<sup>18</sup> Requête, annexe 16, p. 37, par. 10 (ICSC/ACPAQ/40/R.2 Review of the post adjustment index methodology report of the consultant).

<sup>19</sup> Ibid., p. 47 à 54.

<sup>20</sup> Requête, annexe 17 (Comments on the consultant report and prioritization of its recommendations).

<sup>21</sup> Réponse, annexe 7, par. 129 (A/72/30 Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour 2017).

<sup>22</sup> Requête, annexes 2 et 3 ; réponse, annexe 8.

<sup>23</sup> Voir jugements n°s UNDT/2018/023, UNDT/2018/064 et UNDT/2018/067.

jugement n° UNDT/2020/118 que le Tribunal a rendu dans le cadre de la quatrième vague de contentieux opposant les parties.

19. Le 7 février 2018,1

23. S'agissant de la question de savoir si la requête porte sur une décision administrative individuelle ayant des conséquences négatives sur les conditions d'emploi des requérants, comme l'exige l'article 2 d

**La requête doit-elle être déclarée irrecevable au motif que le Secrétaire général ne jouit pas d'un pouvoir discrétionnaire concernant l'application du coefficient d'ajustement ?**

*Moyens du défendeur*

24. S'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal d'appel des Nations Unies (« le Tribunal d'appel »)<sup>30</sup>, le défendeur avance que les décisions normatives de l'Assemblée générale ne laissent

Si l'Assemblée générale avait exigé du Secrétaire général qu



déclaré qu'il ne comptait pas retirer son opposition à la recevabilité de la requête. Le Tribunal va donc à nouveau examiner les deux points pertinents ci-après.

28. D'un point de vue systémique, aucune doctrine généralement reconnue ne repose sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire en tant que critère visant à déterminer si une décision revêt un caractère administratif. Au contraire, la doctrine du droit administratif reconnaît à la fois les décisions discrétionnaires et les décisions contraignantes, ces dernières ayant un fondement en droit matériel selon lequel, lorsque les éléments d'une certaine norme juridique sont remplis, l'autorité administrative prendra une décision spécifique<sup>34</sup>. Le droit matériel peut être une législation générale primaire ou secondaire ou une décision administrative d

29. En outre, exclure les décisions non discrétionnaires de la compétence du Tribunal serait une décision de principe majeure, qui doit être énoncée dans le Statut du Tribunal. Ni le Statut ni la définition décisive figurant dans le jugement *Andronov* ne préconisent pareille exclusion. Ainsi, ces dix dernières années, le Tribunal a examiné des requêtes dirigées contre des décisions contraignantes, dont la plupart portaient sur des droits à prestations. Le Tribunal d'appel a confirmé que la légalité des décisions de nature très contraignante, telles que celles consistant à verser des rapports au dossier d'un fonctionnaire, pouvait faire l'objet d'un réexamen<sup>35</sup>. Dans des scénarios factuels comme ceux envisagés en l'espèce, en supposant qu'une décision de la CFPI aurait lié le Secrétaire général, le contrôle judiciaire de la légalité d'une décision individuelle serait toujours nécessaire, au moins pour vérifier si les hypothèses sur lesquelles repose l'ordre général sont avérées, par exemple, si un requérant était effectivement en poste à Bangkok, à Addis-Abeba ou à Genève ; si 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 co-administration par les tribunaux, le Tribunal du contentieux administratif n'intervient sur le fond d'une décision administrative que si elle présente un caractère arbitraire ou est entachée d'un abus de pouvoir ; la légalité proprement dite est, quant à elle, toujours susceptible de contrôle<sup>36</sup>.

30. Le Tribunal d'appel a confirmé dans les arrêts *Tintukasiri*<sup>37</sup>, *Ovcharenko*<sup>38</sup> et *Pedicelli*<sup>39</sup> que les requêtes dirigées contre des décisions non discrétionnaires mettant des actes d'ordre général étaient recevables. Sur le plan juridictionnel, le différend concernant ce point semble tirer son origine de l'affaire *Obino*

Dans ce jugement, le Tribunal avait estimé que la requête était dirigée contre la décision de la CFPI et il avait trouvé à ce titre des motifs justifiant de la rejeter comme irrecevable. Le Tribunal d appel semble avoir4(o6se0 g0 scr8(dC EMC q2/SuP9 6Qq5 726000009





Affaire n

*Moyens des requérants*

43. Les requérants avancent que le Secrétaire général n est pas obligé de mettre en sans la légitimité requise<sup>43</sup>.
44. La CFPI n était pas habilitéé

acceptant la modification apportée à la méthode de calcul de l'indemnité de poste. Le Tribunal administratif de l'OIT a rejeté de la même manière la suggestion selon laquelle la pratique elle-même avait élargi la portée des pouvoirs de la CFPI au-delà des limites fixées dans le Statut de celle-ci, conformément à sa position établie qui veut qu'« une pratique ne peut se voir reconnaître de valeur juridique si elle contrevient à une norme de droit écrit en vigueur »<sup>45</sup>.

46. Les requérants avancent<sup>46</sup> que la résolution 74/255 A-B de l'Assemblée générale se fonde exclusivement sur le rapport annuel de la CFPI pour 2019 (A/74/30). La CFPI a réévalué, avant l'Assemblée générale, les résultats de l'enquête de 2016 ayant une incidence sur l'indemnité de poste, au plus grand mépris du rôle, de la fonction, du pouvoir et de l'indépendance du système de justice interne. La résolution ne reconnaît pas l'indépendance du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel puisque l'Assemblée générale n

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/017

Jugement n° : UNDT/2020/130

50. Le défendeur conteste l'interprétation du Tribunal administratif de l'OIT selon laquelle l'article 10 régit exclusivement la détermination du montant des ajustements. Selon lui, ce raisonnement témoigne d'une incompréhension de la façon dont le système des ajustements a fonctionné avant et après les modifications qu'il a subies en 1989<sup>52</sup>. La CFPI a toujours attribué des coefficients d'ajustement aux lieux d'affectation. Le défendeur donne des exemples montrant qu'avant les modifications introduites en 1989, la CFPI s'acquittait de cette tâche en attribuant à chaque lieu d'affectation une classe correspondant à un coefficient d'ajustement spécifique. Comme suite aux modifications apportées, elle le faisait en établissant un coefficient d'ajustement spécifique pour chaque lieu d'affectation. Le défendeur souligne que le classement des lieux d'affectation a toujours été lié à l'établissement de coefficients d'ajustement et que, partant, cette opération a toujours nécessité de déterminer le montant des ajustements, sans que cela soit subordonné à l'approbation de l'Assemblée générale<sup>53</sup>.

51. Le défendeur avance en outre que, déjà dans son deuxième rapport annuel, la CFPI avait mis l'accent sur le fait qu'elle était chargée, en vertu de l'article 11, de « fixer les modalités » applicables à la détermination des conditions d'emploi ainsi que le classement des lieux d'affectation aux fins de l'



particulier<sup>56</sup> 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.

55. 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'affectation<sup>57</sup>. Ainsi, les pouvoirs décisionnels que l'alinéa c de l'article 11 confère à la CFPI l'ont toujours habilitée à déterminer

générale. En : UNDT/2020/130

à continuer de prendre des décisions sur le nombre de points d'ajustement s'appliquant aux différents lieux d'affectation ;

57. Il est toutefois évident que le Statut de la CFPI a été rédigé sur la base d'une méthode différente de détermination de l'indemnité de poste. La suppression des barèmes des ajustements de poste équivaut à une modification du Statut. Le fait que le Statut de la CFPI continue de renvoyer à des éléments méthodologiques qui ont été supprimés prête à confusion, manque de transparence et est en partie à l'origine du présent contentieux.

58. Les modifications ont toutefois été approuvées par l'Assemblée générale, soit expressément soit par référence à des rapports écrits de la CFPI<sup>60</sup> ¶elles sont entrées en vigueur puisqu'elles sont appliquées depuis plus de 25 ans par toutes les organisations participantes ; et, bien que l'indemnité de poste ait été contestée devant des tribunaux, la compétence de la CFPI pour ce qui est de déterminer le montant de l'indemnité de poste n'a jamais été remise en cause<sup>61</sup>. Néanmoins, l'argument des requérants qui se fonde sur la procédure d'acceptation écrite et expresse des modifications du Statut, prévue à l'article 30, peut soulever des questions : une première question concernant la



## **La compétence du Tribunal du contentieux administratif exclut-elle le contrôle de décisions normatives ?**

### *Moyens des requérants*

61. Le Tribunal d'appel, dans l'arrêt *Pedicelli*, a confirmé la recevabilité 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 d'une juridiction venaient à disposer d'une voie de recours refusée à d'autres ailleurs<sup>63</sup>.

### *Moyens du défendeur*

62. Le défendeur fait valoir que le Tribunal administratif de l'OIT et les tribunaux des Nations Unies (Tribunal du contentieux administratif et Tribunal d'appel, ci-après collectivement « les Tribunaux ») ont développé des approches divergentes quant à l'admissibilité des requêtes contre des décisions prises par des organes délibérants et par leurs organes subsidiaires<sup>64</sup>.

63. Le défendeur avance également que, depuis 1987, le Tribunal administratif de l'OIT a appliqué le principe selon lequel, *dans le cas d'une décision fondée sur celle prise par une autre entité, le Tribunal vérifie obligatoirement la légalité de l'autre décision en question*. Devant le Tribunal administratif de l'OIT, les chefs de secrétariat des organisations ne peuvent faire valoir qu'ils sont liés par des décisions prises par des organes délibérants ou leurs organes subsidiaires, mais doivent démontrer qu'ils ont vérifié que les décisions en question étaient bien régulières. Pareil examen suppose de contrôler que les décisions des organes délibérants ont été prises sur

---

<sup>63</sup> Requête, par. 36 et 47.

<sup>64</sup>

° 106 (NBI/2019).

le fondement d'une « obtenir des résultats stables, prévisibles et transparents ». 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.

64. À l'inverse, le défendeur avance que, dans son arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*<sup>66</sup>, 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

***Examen***

66. D'emblée, dans ses citations de l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts* comme dans les conclusions qu'il en tire, le défendeur semble estomper la différence entre 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.

67. Ce n'est que dans le premier cas, lorsqu'une juridiction se prononce sur la question de la légalité



71. Il n'est nullement avancé que le Tribunal du contentieux administratif puisse exercer un quelconque pouvoir supplémentaire. En outre, ainsi que l'a souligné à juste

est l'une des pièces maîtresses du principe de séparation des pouvoirs, s'applique aux systèmes étatiques, dans lesquels un pouvoir judiciaire n'est lié que par les lois, tandis que les actes réglementaires inférieurs s

dans le respect de leurs statuts et des résolutions, règles, règlements et textes administratifs [que l'Assemblée générale] a adoptés »<sup>75</sup>, le Tribunal estime que la valeur normative de cette déclaration se limite à l'importance d'une application en bonne et due forme du principe de *lex specialis*.

74. Le dernier point pertinent à ce sujet est l'un de ceux envisagés dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*. En dépit de l'analyse linguistique qu'en fait le défendeur sur le fondement d'extraits sélectifs, ce que le Tribunal d'appel a confirmé dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts* est que les Tribunaux peuvent par TJEG[LTQr4(ibe)4(ur)53(sur)5



77. Nonobstant ce qui précède, même lorsque la CFPI exerce les pouvoirs normatifs qui lui sont délégués, elle demeure subordonnée à l'Assemblée générale des Nations

l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*, le contrôle judiciaire se limite à la question du conflit de normes entre les actes de l'Assemblée générale.

78. Le Tribunal note que, s'agissant du présent différend, l'Assemblée générale a fait observer, dans sa résolution 72/255<sup>84</sup> :

**Préambule**

6. *Note avec beaucoup d'inquiétude* que certaines organisations ont décidé de ne pas appliquer les décisions de la Commission relatives aux résultats des enquêtes sur le coût de la vie pour 2016 et à l'âge réglementaire du départ à la retraite ;

7. *Engage* les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies ep6 12 Tf1 0 0 1 265.0nies ep6 12 TfW\*nBT.( )-2 0 sd ui792 reW\*nBT/6W\*

En outre, dans sa résolution 74/255<sup>85</sup>, l'Assemblée générale :

7. *Se déclare préoccupée* par l'application de deux coefficients d'ajustement à Genève, prie instamment la Commission et les organisations appliquant le régime commun d'appliquer, dans les meilleurs délais, un seul coefficient d'ajustement dans cette ville, en vertu de l'alinéa c) de l'article 11 du Statut de la Commission, et prie celle-ci de lui faire rapport sur la question à sa soixante quinzième session

79. Les documents connexes, en particulier le rapport de la CFPI pour 2017 et son additif<sup>86</sup>, montrent que lorsqu'elle en est arrivée à cette décision, l'Assemblée générale était consciente des arguments avancés contre la méthode et l'application de la mesure de réduction des écarts et avait à sa disposition des documents pertinents concernant l'indemnité de poste, notamment une analyse détaillée de l'impact quantitatif de la décision de la CFPI sur la rémunération des fonctionnaires en poste 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*

80. Se fondant sur les affaires relatives au barème des traitements (jugement du Tribunal dans l'affaire *Quijano-Evans et consorts*)<sup>87</sup>, les requérants font valoir qu'une tension est née entre une décision contraignante de l'Assemblée générale et la violation de droits contractuels acquis aux fonctionnaires découlant d'autres décisions de l'Assemblée selon lesquelles le traitement ne peut être unilatéralement abaissé par l'employeur. L'indemnité de poste est un élément constitutif du traitement ; en particulier, l'annexe 1 au Règlement du personnel décrit l'indemnité de poste comme un moyen grâce auquel « le Secrétaire général peut ajuster les traitements de base ». En outre, une révision à la hausse du traitement de base résultant du principe

---

<sup>85</sup> A/RES/74/255, par. 7.

<sup>86</sup> A/72/30 et A/72/30/Corr.1, Add.1, annexe 2 aux observations du défendeur en application de l'article 189 (NBI/2018).

<sup>87</sup> Jugement *Quijano-Evans et consorts* (UNDT/2017/098), par. 60 à 71.

Noblemaire est instaurée par le biais de l'indemnité de poste, puis intégrée au traitement de base.

81. Se fondant sur le jugement n° 832 du Tribunal administratif de l'OIT dans l'affaire *Ayoub* (1985), les requérants font valoir que le droit à un traitement stable représente un droit acquis pouvant être raisonnablement considéré comme les ayant incités à conclure le contrat et à rester lié par celui-ci. La condition porte sur la rémunération en contrepartie d'un travail et, en particulier, sur la stabilité d'une telle rémunération, qui est une condition fondamentale. Les modifications apportées à la mesure de réduction des écarts bafouent ce droit. Les conséquences de cette violation du droit acquis des requérants à une rémunération stable sont considérables, correspondant à une réduction de leur traitement de 4,7 %. L'importance de la réduction pèsera sur les engagements financiers à long terme qu'ils ont contractés sur la base de mesures transitoires n'atténuera pas l'impact d'une réduction aussi drastique.

82. Les requérants font valoir que la méthode appliquée par la CFPI soulève des questions quant à l'indice des loyers, l'agrégation de services nationaux, les enquêtes intervilles, et le coût de l'éducation et de l'assurance santé établis par le Service international des rémunérations et des pensions. Ils font en

83. Les requérants font valoir que l'application de mesures de réduction des écarts est arbitraire. Le mode de fonctionnement antérieur de la règle modifiée garantissait une stabilité des circonstances tant que la réduction du traitement des fonctionnaires était inférieure à 5 %. Désormais, l'augmentation est de 3 % sur les modifications supérieures à 3 %. Aucune indication n'a été fournie quant aux raisons pour lesquelles la marge d'erreur a pu être réduite alors que la CFPI appliquait une méthode nouvelle et qui n'avait encore jamais été testée.

#### *Moyens du défendeur*

84. Le défendeur avance que la modification apportée au coefficient d'ajustement ne viole pas les droits acquis des requérants. Les fonctionnaires ne bénéficient pas d'un droit à l'application continue du Statut et du Règlement du personnel y compris concernant le système de calcul de leur traitement en vigueur lorsqu'ils ont accepté de s'engager pour la durée totale de leurs fonctions<sup>89</sup>. S'appuyant sur la conclusion tirée par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*<sup>90</sup>, le défendeur soutient que l'indemnité de poste n'est pas accordée à titre de rémunération d'une prestation effectuée. Conformément à la définition donnée à la disposition 3.7 du Règlement du personnel, une indemnité de poste est versée « pour assurer l'équité de pouvoir d'achat des fonctionnaires dans les différents lieux d'affectation ». Les modifications du coefficient d'ajustement avaient été annoncées à l'avance en 2017 et ne sont entrées en vigueur qu'en février 2018. Par conséquent, le fait que le coefficient d'ajustement a entraîné une réduction des traitements nets à venir ne violait pas les droits acquis des requérants<sup>91</sup>.



L ancien Tribunal administratif des Nations Unies a déterminé que le traitement était un élément contractuel, qui ne pouvait être modifié unilatéralement par l Organisation<sup>96</sup>.

86. Un autre point qu il convient en effet de noter d emblée est que 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 et consorts*<sup>97</sup>, puis réaffirmé dans l arrêt *Quijano-Evans et consorts*<sup>98</sup>. L approche retenue par le Tribunal d appel dans ses raisonnements quant à la notion de droits acquis mérite de citer largement ceux-ci.

87. 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 mécanis





leurs fonctions. Le fait qu'une modification unilatérale d'un contrat valablement convenu puisse entraîner un manque à gagner individuel ne constitue pas un obstacle juridique à l'exercice du pouvoir normatif.

90. 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 occasionnelle<sup>99</sup>.

En pareil cas, la référence est à l'état du droit au moment où les conditeq0.-82(1)] TJETQq0.00000912 0 6





les requérants, même s'il est grave, ne peut à lui seul suffire à établir une violation de droit acquis<sup>104</sup>.

97. Enfin, la jurisprudence en question a reconnu que, parfois, l



ces critères. Ainsi qu'expliqué plus haut, il s'agit ici d'évaluer la légalité des décisions individuelles contestées qui se fondent sur la décision précitée, et non de faire en sorte que la CFPI « réponde de ses actes » ou d'exercer une compétence s'apparentant à celle d'une cour constitutionnelle à l'égard des décisions de la Commission.

### **Application des critères à la décision attaquée**

101. 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 fonctionnaires.



d une complexité extrême et qu il n est pas ap



nombreux axes d'amélioration, conclut que les procédures appliquées par le Secrétariat de la CFPI étaient conformes à la méthode approuvée et que les procédures comme la méthode approuvée contribuent largement à satisfaire le critère d'adaptation à l'objectif pour lequel elles ont été conçues<sup>125</sup>.

109. 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 résultats d'enquêtes sur le coût de la vie qui donnent lieu à un indice d'ajustement nettement inférieur à l'indice de classement en vigueur :

a) Conformément à la décision de la Commission énoncée à l'alinéa a) du paragraphe 128, le coefficient d'ajustement révisé pour le lieu d'affectation considéré est obtenu en appliquant une augmentation de 3 % à l'indice d'ajustement découlant de l'enquête (actualisé pour le mois de la prise d'effet) ;

b) Le coefficient d'ajustement révisé s'applique à tous les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs travaillant dans le lieu d'affectation. Pour ceux qui étaient déjà en poste dans ce lieu d'affectation à la date d'entrée en application des résultats de l'enquête ou avant, le coefficient d'ajustement révisé est appliqué et complété par une indemnité transitoire ;

c) L'indemnité transitoire correspond à la différence entre la valeur révisée et la valeur actuelle du coefficient d'ajustement. Elle est versée dans son intégralité pendant les six premiers mois qui suivent la date d'effet, puis elle est revue à la baisse tous les quatre mois jusqu'à ce que



Genève. Il ressort du rapport de la CFPI pour 2019 que le problème des baisses généralisées de l'indice d'ajustement imputables à une évolution méthodologique est pris très au sérieux et que la neutralisation de ces effets devra passer soit par un mécanisme compensatoire impliquant l'absence de gain ou de perte, soit par des solutions statistiques formulées dans le même contexte de méthode statistique à l'origine du problème. Les résultats devront être appliqués à la série d'enquêtes 2021.

112. Tout bien considéré la nature du droit à prestations, la conformité de la procédure aux règles internes (« méthode approuvée »), la forte complexité, les multiples solutions de remplacement et l'absence de caractère arbitraire manifeste de la méthode, les mesures d'atténuation appliquées et, surtout, le caractère temporaire de la modification, la décision de la CFPI ne présente pas de caractère déraisonnable au sens où elle risquerait de porter atteinte à la fonction publique internationale. 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 ?**

#### *Moyens des requérants*

113. 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 qu'il convenait d'éviter de graves inégalités dans les termes et conditions d'emploi, susceptibles de conduire à une concurrence dans le recrutement. Cela démontre l'intention de l'Assemblée générale de faire en sorte que les fonctionnaires de l'ensemble du régime commun disposent des mêmes droits, y compris en matière de résolution des différends. Le fait de ne pas accepter le jugement rendu par le Tribunal administratif de l'OIT conduirait à ce que des fonctionnaires de même classe soient rémunérés différemment en fonction de

la juridiction dont dépend leur employeur. Cela représentait une menace pour le régime commun des Nations Unies<sup>128</sup>.

### *Moyens du défendeur*

114. Le défendeur souligne que, sur des points cruciaux, le Tribunal d'appel n'a pas hésité à s'écarter de la jurisprudence du Tribunal administratif de l'OIT, s'il existe des raisons valables de le faire<sup>129</sup>. À défaut de recours en appel contre les décisions du Tribunal administratif de l'OIT, le jugement n° 4134 est définitif et s'impose aux organisations qui ont accepté la compétence de cette juridiction ; toutefois, aucun impératif juridique n'impose au présent Tribunal de faire sienne une décision incorrecte du Tribunal administratif de l'OIT.

### *Examen*

115. Sur la question de la préservation du régime commun, le Tribunal n'a d'autre choix que de se rallier, *mutatis mutandis*, au jugement n° 4134 du Tribunal administratif de l'OIT :

29. jugements qu'il a rendus, le Tribunal a reconnu et accepté l'existence du régime commun des Nations Unies, et respecté ses objectifs. Toutefois, l'existence de ce régime commun et le désir de préserver son intégrité ne sauraient, en tant que tels, empêcher le Tribunal de régler des différends individuels nés d'une affaire en particulier ou d'une série d'affaires dans lesquelles il est appelé à appliquer ses principes. Dans le jugement 2303, au considérant 7, le Tribunal a d'ailleurs accepté l'argument de l'organisation selon lequel un jugement plus ancien (le jugement 1713) lui avait causé de vifs désagréments et il ne lui était pas réellement possible de s'écarter du barème recommandé par la CFPI. Le Tribunal se doit de reconnaître que les obligations légales qui incombent à une organisation de par l'application du régime commun pourraient avoir des incidences légales

---

<sup>128</sup> Demande des r

° 4134 du Tribunal

<sup>129</sup> Arrêt *Molari* (2011-UNAT-164), par. 1 ([traduction non officielle] « Nous ne suivons pas la conclusion du Tribunal administratif de la

