

le 22 octobre 2018 dans le cadre de la

août2017 puisqu'une indemnité transitoire personnelle («

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 février 2018, le consultant a relevé que l'objectif du système des ajustements consistait à adapter les traitements des administrateurs

mois de février et que cette réduction entraînait une diminution nette de 3,5 % de la rémunération effectivement perçue.²² Le même jour, la CFPI a publié un document contenant des questions et réponses au sujet des modifications apportées à l'indemnité de poste dans les lieux d'affectation relevant du Groupe I (« Post Adjustment Changes for Group 1 Duty Stations Questions and Answers »), dans lequel elle a expliqué le calcul sur lequel reposait cette réduction de traitement.²³

18. Le 23 février 2018, les requérants ont reçu une feuille de paie qui faisait apparaître une réduction de leur traitement.²⁴ Le 24 avril 2018, ils ont demandé le contrôle hiérarchique de la décision de réduire leur traitement, telle qu'elle ressortait de leur feuille de paie de février.²⁵

19. Le 6 juin 2018, l'Administratrice assistante et Directrice du Bureau des services de gestion du PNUD a répondu à la demande de contrôle hiérarchique introduite par les requérants le 24 avril 2018. Elle leur a indiqué ce qui suit : les recours contre les décisions de la CFPI n'étaient pas recevables au motif que la CFPI ne devait rendre des comptes qu'à l'Assemblée générale ; les décisions de la CFPI ne sauraient être attribuées au Secrétaire général puisque celui-ci ne jouit d'aucun pouvoir discrétionnaire concernant leur application. Le Secrétaire général était lié par la décision prise par la CFPI le 18 juillet 2017 ; le paiement d'une indemnité de poste calculée en fonction du coefficient d'ajustement établi par la CFPI ne constitue pas une décision administrative. Les requérants ne bénéficient pas d'un droit acquis en matière d'indemnité de poste.²⁶ Les requérants ont déposé la requête le 8 août 2018.

RECEVABILITÉ

²² Requête, annexe 4.

²³ Ibid., annexe 5 et 6.

²⁴ Ibid., annexe 7.

²⁵ Ibid., annexe 8.

²⁶ Ibid., annexe 9.

20. Le Tribunal estime que la requête est opportune puisqu'elle a été formée dans le délai imparti et après qu'une demande de contrôle hiérarchique avait été dûment introduite

21. S'agissant de la question de savoir si la requête porte sur une décision administrative individuelle ayant des conséquences négatives sur les conditions

l'Assemblée générale ne laisse aucune marge de manœuvre au Secrétaire général. Si l'Assemblée générale avait exigé du Secrétaire général qu'il confirme l'exactitude, quant à la procédure ou quant au fond, des enquêtes sur le coût de l'interventi de base aux décisions de la CFPI avant d'appliquer les coefficients d'ajustement établis par cette dernière les requérants pourraient alors légitimement vaner que le Secrétaire général n'a pas rempli les conditions préalables à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. L'Assemblée générale n'a toutefois pas fixé de telles conditions préalables. En tant que telle, la présente affaire porte sur l'application mécanique et quasi-automatique²⁰ des coefficients d'ajustement que la CFPI publie chaque mois dans un mémorandum relatif au classement aux fins des ajustements. L'Assemblée générale a affirmé à maintes reprises que les décisions de la CFPI lient le Secrétaire général³¹ et que ce dernier ne jouit pas d'un pouvoir discrétionnaire concernant l'application des décisions de la CFPI en matière d'indemnité de poste.

Moyens des requérants

24. Les requérants avancent que selon la jurisprudence du Tribunal d'appel, les décisions non discrétionnaires sont susceptibles de contrôle judiciaire lorsque ces décisions, quand bien même elles seraient officiellement compatibles avec un acte réglementaire fondamental, violent sur le fond les droits contractuels et acquis des fonctionnaires. S'il en allait autrement, les décisions relatives à l'indemnité de poste

d'une décision administrative le critère permettant de statuer sur la recevabilité d'une requête. Premièrement, le Tribunal conclut que le critère du pouvoir discrétionnaire proposé par le défendeur ne convient en aucune considération sont ici incluses par renvoi³². Deuxièmement, il n'y a, espérons-le, plus de contradiction dans la jurisprudence du Tribunal d'appel quant à ce qui constitue une décision administrative susceptible de recours dès lors que la position adoptée par le Tribunal de céans a été confirmée par la suite par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*.

26. Le Tribunal rappelle que le Tribunal d'appel a confirmé dans les arrêts *Tintukasiri*³³, *Ovcharenko*³⁴ et *Pedicelli*³⁵ que les requêtes dirigées contre des décisions non discrétionnaires mettant en œuvre 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 avoir souscrit à cette interprétation de la requête et a déclaré [traduction non officielle]

19. En l'espèce, le Tribunal du contentieux administratif a estimé à juste titre que M. Obino n'avait pas désigné de décision administrative susceptible de recours, car il ne s'était pas acquitté de la charge qui lui incombait, en vertu de l'article 10 de la loi sur le droit de l'Union européenne.

27. Ainsi, dans son arrêt *Obino*, au terme des cinq paragraphes qu'il consacre à l'examen des griefs formulés par M. Obino, le Tribunal d'appel a rejeté la requête comme irrecevable pour trois motifs concomitants : la requête visait une décision de la CFPI et non du Secrétaire général. M. Obino ne s'était pas acquitté de la charge qui lui incombait de prouver l'irrégularité de la décision de la CFPI alors que le Secrétaire 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

28. 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'il a finalement conclu que, de manière générale, des requêtes contestant des décisions de ne pas renouveler un engagement étaient recevables. Il a

65. La majorité des juges reconnaît que le Secrétaire général n'avait guère ou pas de choix en ce qui concerne la mise en œuvre de la résolution de l'Assemblée générale. Le pouvoir qu'il exerçait n'était que purement mécanique et relevait davantage d'un devoir. Toutefois, l'exercice d'un tel pouvoir est de nature administrative et nécessite de prendre une décision de base pour mettre en œuvre une décision normative imposant les conditions qu'elle prescrit. Il s'agit donc d'une décision administrative susceptible de porter atteinte aux conditions d'emploi. Toutefois, il convient de relever que, dès lors qu'un pouvoir purement mécanique n'offre guère de latitude, il est rare qu'il puisse faire l'objet d'un contrôle pour des motifs de raisonnabilité. Un contrôle visant à déterminer le caractère raisonnable de tout choix nécessite généralement d'examiner les motifs du décideur, de mettre en balance des considérations qui s'opposent ainsi que d'établir le fondement et les conséquences du choix effectué. L'exercice d'un pouvoir de nature purement mécanique n'oblige normalement pas l'administrateur à formuler un autre dessein ou une raison d'agir. Néanmoins, les 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 légalité³⁸.

31. En l'espèce, il est incontesté que le Secrétaire général exerçait un « pouvoir de nature mécanique » ; cela dit, tel qu'il a été dit plus haut, cela ne veut pas dire que la décision ne peut pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

32. Le Tribunal constate en outre que la requête qui nous occupe est indéniablement dirigée contre des décisions individuelles concernant chacun des requérants. Que soit l'argument invoqué par les auteurs à l'appui de leur requête, il n'a aucune incidence sur la désignation de la décision contestée. Étant donné que le Tribunal est autorisé à individualiser et à développer les griefs d'un requérant qui éprouve des difficultés à cet égard, il doit agir de bonne foi en tenant systématiquement compte de l'intérêt présumé du requérant. Il n'est toutefois pas du ressort du Tribunal — ni du défendeur — de dénaturer une requête élaborée avec clarté, comme celle de l'espèce, de sorte qu'elle soit rejetée pour irrecevabilité.

³⁸ Arrêt *Lloret Alcañiz et consorts* (2018 UNAT-840), repris dans l'arrêt *Quijano-Evans et consorts* (2018 UNAT-841).

Affaire n°

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/011
Jugement° : UNDT/2020/150

interpréter leur statut. La résolution 74/255 AB ne saurait modifier les pouvoirs de la CFPI ni le sens de l'alinéa *b* de l'article 10 et de l'alinéa *c* de l'article 11. Le Statut de la CFPI prévoit une procédure de modification des dispositions qu'une résolution de l'Assemblée générale ne saurait mener à terme à elle seule. Aucune modification ne peut être adoptée sans que les organes participants suivent une procédure d'acceptation⁴³.

Moyens du défendeur

43. Le défendeur explique que le 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 échelon⁴⁴. En approuvant le barème des ajustements, l'Assemblée générale a en réalité approuvé les éléments dégressifs applicables à chaque classe et échelon⁴⁵.

44. 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 poste

desajustements qui figure au chapitre du volume de son rapport — à l'exception d'une question, qui ne présente pas d'intérêt pour l'espèce —, approuvant ainsi la création d'un coefficient d'ajustement pour chaque lieu d'affectation. Le défendeur soutient que l'Assemblée générale n'a vu aucune raison de devoir par ailleurs faire siennes/approuver ces décisions⁴⁷. En 1991, par sa résolution 45/259, l'Assemblée générale a approuvé la décision de supprimer les barèmes des ajustements et les références à ces barèmes dans le Statut du personnel

45. Le défendeur explique que l'examen du système des ajustements faisait partie intégrante de l'étude approfondie prévue dans la résolution 43/226 adoptée par l'Assemblée générale le 21 décembre 1988. Cette étude prévoyait notamment la « simplification considérable du système des ajustements

46. 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 1989⁴⁸. 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 générale⁴⁹.

⁴⁷ Réponse du dé(e)-5(ée0700003>2 489.79 Tm 0 g Tm 4893 q 0.004J ET 1 0 0 1 n)3n BT /F4 12 Tf <0054

47. 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'application des ajustements. La CFPI a déclaré que [les questions techniques relatives aux méthodes à appliquer pour calculer les indices des ajustements, faire les comparaisons interilles et d'une date à une autre et pour classer les lieux d'affectation sur la base des indices » étaient donc de son ressort⁵⁰. L'Assemblée générale n'a pas contesté le pouvoir que tire la CFPI de l'alinéa c de l'article

Affaire n°

d'affectation. Dès le début et malgré les modifications concernant les barèmes desajustements, 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 barèmes¹⁹⁸⁹ et les modifications apportées par la suite à la méthode utilisée, elle a attribué des coefficients d'ajustement aux lieux d'affectation⁵³. Ainsi, les pouvoirs décisionnels

à l'admissibilité des requêtes contre des décisions prises par des organes délibérants et par leurs organes subsidiaires⁶¹

60. Le défendeur avance également que, depuis 1987, le Tribunal administratif de l'OIT a appliqué le principe selon lequel,

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 le fondement d'une « méthodologie [...] [qui] doit permettre d'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.

61. À l'inverse, le défendeur avance que, dans son arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*⁶³, 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-

62. Le défendeur renvoie à l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts* pour avancer que l'espèce implique un exercice d'autorité mécanique.

65. Pour ce qui est du deuxième cas, les recours formés contre une décision individuelle, mais qui se fondent sur la contestation de la légalité d'actes

[l'ancien Tribunal administratif] ne saurait avoir de « pouvoirs de contrôle judiciaire ni d'appel en ce qui concerne les décisions » de l'Assemblée générale [...]⁶⁷.

68. 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 titre le défendeur, l'Assemblée générale a confirmé en 2014 que :

[T]ous les éléments du système d'administration de la justice doivent mener leurs travaux dans le respect de la Charte des Nations Unies et des dispositions juridiques et réglementaires [que l'Assemblée générale] a arrêtées et que les décisions du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel doivent être conformes aux dispositions de ses résolutions relatives à la gestion des ressources humaines⁶⁸.

69. L'Assemblée générale l'a en outre réaffirmé dans sa résolution du 22 décembre 2018 sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies:

[...] toutes les composantes du système d'administration de la justice, notamment le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal

encore plus fondamentalement du fait de la nature même de la compétence du Tribunal, qui ne pourrait être exercée si l'entité même se présentant devant les Tribunaux en tant que défendeur pouvait leur imposer des règles contraignantes. Le même principe, qui 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'imposent au pouvoir exécutif et sont présumés légaux. Les juridictions peuvent toutefois refuser d'appliquer ces derniers

s'appuyer sur la citation qui suit : « les Tribunaux doivent faire application des principes généraux du droit et de la Charte des Nations Unies dans les limites et dans le respect de leurs statuts des résolutions, règles, règlements et textes administratifs [que l'Assemblée générale] a adoptés »⁷², 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 specialis*.

71. 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 également être amenés à examiner incidemment des textes émanant de l'Assemblée générale, lorsqu'une question relative à un conflit de normes est soulevée. Soit, s'agissant de la portée 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 jugement⁷³, le Tribunal administratif de l'OIT ne s'est pas prononcé sur l'illégalité de la décision de la CFPI, pas plus que le Tribunal d'appel ne s'est prononcé sur l'illégalité de la disposition 11.4 du Règlement du personnel dans le dispositif de l'arrêt *Neault* (2013-UNAT-345), alors que dans les deux cas, les actes réglementaires ont été jugés illégaux.

72. En conclusion, l'affirmation du défendeur selon laquelle les griefs des requérants doivent être rejetés comme n'étant pas recevables, parce qu'ils visent un contrôle de la légalité des décisions de la CFPI, mérite d'être corrigée à trois niveaux: premièrement, préconiser l'irrecevabilité est indéfendable parce que les requérants contestent des décisions individuelles ayant trait à leurs conditions d'emploi, et, s'ils contestent la légalité de la décision normative prise par la CFPI, ils le font pour fonder leur grief portant sur l'illégalité de cette décision individuelle et

⁷² Observations du défendeur en application de l'ordonnance n° 106 (NBI/2019), par 7 (citant les résolutions de l'Assemblée générale 69/203, par 37, et 71/266, par 29).

⁷³ Arrêt *Lloret Alcañiz et consorts* (2018-UNAT-840), par 80 à 82 et 92.

⁷⁴ Observations du défendeur en application de l'ordonnance n° 106 (NBI/2019), par 8.

74. 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 Unies, qui peut intervenir et ne s'en prive d'ailleurs pas, principalement au stade de l'élaboration des politiques, mais également une fois la décision prise par la CFPI. Ainsi, en 2012, l'Assemblée générale est intervenue dans le système des ajustements en demandant à la CFPI de maintenir le coefficient d'ajustement en vigueur à New York⁶. En outre, en août 1984, la CFPI a décidé que l'indemnité de poste à New York serait relevée de 9,60%. Or, l'Assemblée générale, au paragraphe 1 c) de sa résolution 39/27 du 30 novembre 1984, a demandé à la CFPI de surseoir à l'augmentation de l'indemnité de poste. Le pouvoir de l'Assemblée b I m s, 2po esn

75. Le Tribunal note que, s'agissant du présent différend, l'Assemblée générale a fait observer, dans sa résolution 72/255

Préambule

6. 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 et leur personnel à coopérer pleinement avec la

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 descirconstances tant que la réductiontraitement des fonctionnaires était inférieure à 5%. Désormais, l'augmentation est de 3 % sur les modifications supérieures 3%. Aucune indication n'a été fournie quant aux raisons pour lesquelles la marge d'erreur a pu être réduite alors que la CFPIplait une méthode nouvelle et qui n'avait encore jamais été testée.

79. Les conséquences de cette violation du droit acquis des requérants à unerémunération stable sont considérables, correspondant à une réduction de leurtraitementactuellement estimées52%. L'importance de la réduction pèsera sur les engagements financiers à long terme qu'ils ont contractés sur la base d'un traitement stable perçu sur une longue période. La mise en œuvre de mesures transitoires n'atténuera pas l'impact d'une réduction aussi drastique

80. Les requérants font égalementvaloir que la méthode appliquée par la CFPI soulève des questionsa raison d'erreurs concernant l'utilisation d'éléments tels que 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 desrémunérations et despensions. Ils font en outre valoir que la méthode ne conduit pas àdes résultats qui soient prévisibles, transparents et stables⁸⁴. L'absence de caractère prévisible est le fruit d'une prise de décisions fragmentées, de l'adoption de modifications des règles au coup par coup et de modifications des règles ñ F` Àu oup 0f33

qui institue une relation ~~con~~orme à des conditions statutairement définies. L'individu qui accepte d'entrer dans la fonction publique donne son plein consentement à ces conditions; il y entre donc par adhésion. Dès lors, le consensus, dans le cadre d'une relation statutaire, est une condition préalable de fait à l'engagement, lequel est néanmoins formellement fondé sur un acte d'autorité, d'où l'expression parfois utilisée de «contrat d'engagement»⁸⁹. Dans la relation entre les fonctionnaires et l'Organisation des Nations Unies, si le Tribunal d'appel a reconnu que les conditions

*Alcañiz et consorts*⁹³, puis réaffirmé dans l'arrêt *Quijano-Evans et consorts*⁹⁴. L'approche retenue par le Tribunal d'appel dans ses raisonnements quant à la notion de droits acquis mérite de citer largement ceux

85. 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 modification par le mécanisme *de 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 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

86. 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

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 cas, évoluer tout au long de leur carrière. Les arguments des défendeurs, s'ils étaient acceptés, constitueraient une entrave contractuelle à l'autorité et aux pouvoirs de l'Assemblée générale. Conformément à des principes universellement acceptés, les contrats qui entendent entraver à l'avance

\$ ver à (

Affaire n°

des obligations contractuelles ou n'empêtaient pas sur les conditions « essentielles »
ou « fondamentales » d'emploi⁹⁸.

dernier point, il a également été proposé d'examiner la question de savoir si la modification était permanente ou temporaire¹⁰⁹

98. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, les critères utilisés pour l'application de la notion de droits et de l'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire ne sont pas dissemblables, la différence reposant dans le fonctionnement des présomptions associées (présomption de légalité d'un acte officiel, par opposition à la nécessité de démontrer que la limitation d'un droit est formellement légale, nécessaire et proportionnée) et dans la rigueur qui résulte quant aux critères applicables et à la charge de la preuve. Le Tribunal entreprendra après de vérifier le caractère raisonnable de la décision normative de la CFPI litigieuse en l'espèce à l'aune de 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

99. 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'emploi¹¹⁰ 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

¹⁰⁹ Ibid., opinion dissidente partielle du juge Pinto.

¹¹⁰ Disposition 3.7 du Règlement du personnel.

des écarts du coût de la vie entre divers lieux d'affectation, dans le respect de la marge établie¹¹¹. 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.

100. À la lumière de l'arrêt rendu par le Tribunal d'appel dans l'affaire *Lloret Alcañiz et consorts*, le Tribunal du contentieux administratif doit toutefois conclure que, nonobstant 25 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 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 démoralisants¹¹².

101. 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.

102. 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

¹¹¹ Résolutions 38/232, 44/198, 72/255 et 73/273 de l'Assemblée générale.

¹¹² Voir aussi requête, annexe 16 (ICSC/ACPAQ/40/R.2- Review of the post adjustment index methodology- report of the consultant), chap. par. 27 et chap. 4, par. 4 à 6.

sur instructions de l'Assemblée générale afin que l'indemnité de poste applicable tienne compte le plus précisément possible du coût de la vie

105. Si l'examen de l'expert indépendant n'intégrait pas les résultats de l'enquête de 2016 pour Genève, ce qui est regrettable, il fournit toutefois deux observations pertinentes. Premièrement, au cours des six années qui ont précédé l'enquête contestée, l'indice d'ajustement de Genève est demeuré systématiquement inférieur à son indice de classement et, depuis mai 2015, l'écart entre les deux valeurs n'a cessé de se creuser. Dans cet exemple, l'expert indépendant a averti que cette déconnexion croissante entre les tendances de l'indice de classement et de l'indice d'ajustement

conduirait à une hausse de la valeur des dépenses de logement de 120.0,3 %
Par conséquent, cette recommandation n'accrédite pas l'argument selon lequel l'application de l'indice de type Fisher effectivement appliqué, par opposition à l'indice de Walsh à privilégier, aurait expliqué les 4,1 % litigieux de l'élément logement.

107. S'agissant de l'élément logement, il convient également de noter que l'utilisation contestée des données produites par le Service international des rémunérations et des pensions à laquelle le défendeur a donné une explication plausible dans sa réponse, a également été approuvée par l'expert indépendant qui a conclu que s'il existait effectivement d'autres solutions que l'utilisation des données

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/011
Jugement° : UNDT/2020/150

Affaire n°

Existe-t-il un conflit de normes avec le p ?

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 Unies¹²⁵

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 faire¹²⁶. 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

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. [...] Dans les 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 dans une affaire en particulier ou d'une série d'affaires dans lesquelles il est appelé à appliquer ses principes. Dans le jugement n°1713, au considérant 7, le Tribunal a d'ailleurs accepté l'argument de l'organisation selon lequel un jugement plus ancien (jugement n°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 sur cette organisation, qui éclairent, voire déterminent, le règlement d'un différend en particulier. Néanmoins, malgré ces considérations, le Tribunal ne peut que donner gain de cause à plusieurs fonctionnaires s'il est établi que l'organisation a agi illégalement.

116. Le Tribunal tient à préciser que la décision contestée dont il a été saisi ne concerne pas une question d'intégrité du régime commun des Nations Unies. Il souhaite toutefois faire observer qu'une même juridiction peut rendre des décisions divergentes. Pour assurer l'intégrité du régime commun, il semble qu'il faille surtout, d'une part, définir clairement les compétences et les méthodes s'agissant de rendre des décisions ayant une incidence sur le régime commun et d'autre part, déterminer les droits du personnel en s'assurant que l'Organisation limite elle-même son autorité en matière de modification des conditions d'emploi. Ce point a été porté devant la CFPI et, devant l'Assemblée générale.

117. En l'absence de conclusion d'illégalité de la décision normative, le Tribunal n'est pas fondé à annuler la décision attaquée en l'espèce.

